

V. MODERNIZZARE E DARE CAPACITÀ ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

V.1 L'avanzamento degli obiettivi di modernizzazione e costruzione di capacità nella Pubblica Amministrazione impegnata nella politica regionale unitaria: risultati finora conseguiti e prospettive per il ciclo 2007-2013

V.1.1 Aspetti generali nella transizione fra i due cicli di programmazione

Il rafforzamento delle capacità dell'amministrazione, nei rapporti interistituzionali, nelle sue responsabilità di governo del territorio, nel servizio ai cittadini e nel sostegno dei sistemi imprenditoriali, è stato al centro della strategia di *policy* per il Mezzogiorno nel periodo 2000-2006 nella convinzione che l'inadeguatezza dei sistemi istituzionali e amministrativi costituissero uno degli ostacoli principali per il progresso dell'area e per l'efficacia delle politiche stesse.

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le Regioni dell'Obiettivo 1 si è posto espressamente obiettivi di modernizzazione amministrativa e di rafforzamento della capacità istituzionale; obiettivi analoghi, sia pure declinati con intensità e spesso anche finalità specifiche diverse, sono espressi anche dalla programmazione delle Regioni del Centro-Nord.

Le analisi e le valutazioni condotte nella fase di preparazione del nuovo ciclo di programmazione hanno portato a una riflessione più compiuta tanto sulle criticità e i ritardi che ancora persistono (carenza di risorse umane qualificate e di competenze specialistiche, mancato adeguamento organizzativo delle Amministrazioni, inadeguata cooperazione istituzionale orizzontale fra Regioni, difficoltà di relazione fra Regioni e Enti locali) ma anche sui risultati più significativi che stanno emergendo (maggiore efficienza finanziaria delle Amministrazioni attuatrici; migliore capacità di gestione; maggiore cooperazione fra Amministrazioni, specie fra Stato e Regioni; attivazione di un esteso partenariato economico e sociale)¹.

Qualche progresso di rilievo riguarda anche il tema delicato (e controverso) della qualità degli interventi e dei riflessi positivi che su questo aspetto stanno producendo i mutamenti strutturali che stanno interessando le più intense modalità di interlocuzione tra livelli di governo e l'attivazione di canali potenziali di produzione di servizi pubblici da consolidare e estendere (cfr. paragrafo V.1.2).

Da tutto questo risultano implicazioni importanti per il prossimo ciclo di programmazione, peraltro in linea e a rafforzamento del lavoro svolto in questi anni.

Rimane in primo luogo decisivo il tema del rafforzamento tecnico e amministrativo delle Amministrazioni Regionali e Centrali impegnate nella realizzazione dei percorsi di innovazione programmati.

L'obiettivo di rendere più efficaci gli investimenti per lo sviluppo richiede maggiore capacità di scelta e selezione degli interventi e questo implica che si rafforzino i sistemi di pianificazione di settore, di gestione del territorio, di qualificazione tecnica dei rapporti di cooperazione istituzionale.

¹ Cfr. Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, paragrafo II.2.4

Anche per questo deve essere altresì rafforzata una pratica di valutazione, diffusa e partecipata, in grado di dare un contributo tempestivo all'orientamento della *policy*: anche qui si confermano temi rilevanti quali, fra gli altri, quelli delle competenze tecniche specialistiche necessarie e del ruolo più incisivo che può svolgere il partenariato economico e sociale.

Sul complesso di questi aspetti (approfonditi nel prosieguo del capitolo) la politica regionale continuerà a insistere anche nei prossimi anni, dando così continuità a un'azione i cui caratteri strutturali di innovazione e modernizzazione dell'amministrazione pubblica scontano risultati in tempi medio-lunghi.

Anche su questi temi, tuttavia, la possibilità di conseguire risultati più visibili e ravvicinati è legata all'effettiva aggiuntività degli interventi e quindi a una politica ordinaria caratterizzata da chiari indirizzi strategici, certezza e trasparenza del quadro normativo e regolatorio e del quadro finanziario.

Altrettanto decisiva è poi una maggiore e più convinta cooperazione tra istituzioni per il raggiungimento di risultati di modernizzazione e innovazione amministrativa. Su questo obiettivo è necessario un rinnovato patto tra Regioni e Governo basato sull'impegno a raggiungere risultati concreti e verificabili in tempi dati. Questo patto deve essere sostenuto creando nuovi meccanismi, arruolando energie disperse sul territorio, sbloccando inerzie ed interessi consolidati, superando ostacoli interni, affinando la capacità delle Amministrazioni di interagire con il territorio e con le altre Amministrazioni e lanciando azioni di sistema specifiche e mirate al conseguimento di obiettivi certi.

V.1.2 L'esperienza del 2000-2006

L'azione di *capacity building* nelle Amministrazioni pubbliche è stata un elemento sostanziale della strategia di politica regionale 2000-2006.

Alla centralità della modernizzazione amministrativa e del rafforzamento delle capacità interne alla Pubblica amministrazione nella strategia del QCS 2000-2006, ha fatto seguito, nel corso del periodo, l'estensione esplicita di tali obiettivi anche agli indirizzi e alle regole di programmazione in Accordo di Programma Quadro delle risorse del FAS.

Sono stati in tal senso utilizzati una varietà di strumenti: sistemi di condizionalità della spesa, subordinata alla realizzazione di riforme e al completamento di piani; premi e sanzioni finanziarie per incoraggiare il raggiungimento di determinate performance, sia di natura amministrativa, sia di avanzamento istituzionale e organizzativo; risorse umane e finanziarie dedicate al sostegno dei percorsi di trasformazione e innovazione intrapresi dagli attori responsabili delle politiche.

Nel complesso, sono da registrarsi miglioramenti dell'efficienza del sistema amministrativo e delle capacità di programmazione e attuazione delle strutture tecniche impegnate nell'attuazione delle politiche: di questi progressi e risultati – insieme ad alcuni, necessari, elementi di valutazione critica - si dà conto nei paragrafi che seguono.

Miglioramento della capacità di gestione

Nel periodo 2000-2006 sono stati introdotti numerosi meccanismi al fine di migliorare la capacità di gestione delle Amministrazioni Regionali e Centrali assegnatarie di risorse aggiuntive per lo sviluppo.

Una spinta alla diffusione di un approccio maggiormente orientato ai risultati all'interno delle Amministrazioni Regionali e Centrali responsabili delle risorse aggiuntive, anche per la parte non necessariamente coinvolta nella gestione, è stata data dai meccanismi di incentivazione delle riserve di premialità del 6 e del 4 per cento². Per promuovere la diffusione dei processi di rinnovamento e di innovazione organizzativa e funzionale della Pubblica Amministrazione, il sistema ha infatti premiato le Amministrazioni Centrali e Regionali titolari di Programmi Operativi dell'Obiettivo 1 che hanno completato il recepimento del D. Lgs. 29/93, con l'introduzione di modelli di valutazione dei dirigenti basati su obiettivi (strategici, operativi e organizzativi) quantificati³ e dell'art. 4 del D. Lgs. 286/99, relativo all'attivazione del sistema di controllo interno di gestione⁴. Per entrambi gli obiettivi l'incentivo ha indotto buona parte delle Amministrazioni alla costituzione e all'avvio dei sistemi, (cfr. Riquadro R)⁵. I sistemi di valutazione dei dirigenti e di controllo di gestione risultano a regime nella quasi totalità delle Amministrazioni considerate, anche se, in generale, dopo la fine dell'azione dell'incentivo, il percorso verso la piena e regolare operatività è stato lento e discontinuo.

Grazie alle regole introdotte, si sono registrati miglioramenti nella capacità di spesa rispetto al passato e si è affermata una cultura del monitoraggio e del controllo della spesa, anch'essa incoraggiata e sostenuta da criteri di premialità⁶.

Per rafforzare il monitoraggio dei Fondi strutturali nelle Amministrazioni Regionali, è stato inoltre introdotto un incentivo specifico relativo alla trasmissione telematica e continuativa di dati di monitoraggio da parte dei soggetti beneficiari diffusi sul territorio⁷.

**Innovazioni
organizzative
e funzionali**

**Monitoraggio
e controllo
della spesa**

² Per una descrizione dettagliata del funzionamento e dei risultati conseguiti tramite: i sistemi di premialità cfr. Anselmo I., Brezzi M., Raimondo L. e Utili F.: *Il sistema di premialità dei Fondi strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e Riserva nazionale del 6 per cento*. Materiali UVAL, Documenti, n. 9, 2006.

³ Si tratta dell'indicatore A1 *Conferimento degli incarichi dirigenziali* della riserva di premialità del 6 per cento (che richiedeva il recepimento del D. Lgs. 29/93 e l'emanazione dei provvedimenti di indirizzo annuale per la valutazione dei dirigenti).

⁴ Si tratta dell'indicatore A2 *Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione* della riserva del 6 per cento (che richiedeva l'adozione di un progetto per la realizzazione del sistema; la costituzione del servizio deputato alla progettazione e alla gestione del controllo di gestione; la definizione delle unità organizzative a livello delle quali effettuare il controllo e la nomina dei relativi responsabili; la realizzazione di un progetto di formazione per il personale; l'operatività del sistema).

⁵ Nel Riquadro è contenuta la visione di sintesi sul conseguimento degli obiettivi di avanzamento istituzionale della riserva di premialità del 6 per cento. Le tavole per ciascuna amministrazione, aggiornate semestralmente, sono disponibili nel *Sistema di monitoraggio del consolidamento degli obiettivi di premialità dei Fondi strutturali* all'indirizzo www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp.

⁶ Ci si riferisce in particolare agli indicatori introdotti con la riserva di premialità del 4 per cento e proseguiti con la premialità a valere su risorse FAS prevista dalla delibera Cipe 20/2004, A.2.1 *Qualità del sistema di indicatori e di monitoraggio* (che richiedeva adeguamento agli standard previsti e la trasmissione dei dati all'IGRUE entro 30 giorni dalla data di scadenza del trimestre) e A.2.2 *Qualità del sistema di controllo* (che richiedeva adeguamento al modello organizzativo indicato nel QCS e l'attuazione dei controlli sul 5 per cento degli interventi attuati entro la fine del 2003).

⁷ Ci si riferisce all'indicatore A4 *Società dell'Informazione* della riserva del 6 per cento (che richiedeva la trasmissione telematica dei dati di monitoraggio relativi ad almeno il 50 per cento dei beneficiari finali, per un importo pari ad almeno il 60 per cento della spesa effettuata).

Una forte enfasi è stata infine posta sull'obiettivo di rendere più rapidi i processi decisionali legati all'utilizzo delle risorse aggiuntive, sia dei Fondi strutturali sia del FAS. Con le regole introdotte dai Regolamenti Comunitari, consolidate e in parte estese per analogia anche al FAS dalle successive delibere Cipe (cfr. oltre), si sono fatti importanti progressi sul fronte della gestione delle risorse aggiuntive per lo sviluppo, ai vari livelli dell'Amministrazione, con un'attenzione anche al livello degli Enti Locali, con particolare riguardo alla performance finanziaria.

Per i Fondi strutturali il meccanismo del disimpegno automatico introdotto dai Regolamenti (o regola dell' $n+2$)⁸, è stato sostenuto anche da meccanismi di premialità che hanno incoraggiato obiettivi di spesa ancora più anticipati⁹. Come documentato nei precedenti Rapporti Annuali del DPS e nel paragrafo IV.3.1 di questo Rapporto per il 2006, le Amministrazioni titolari di Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi strutturali hanno, dal 2002 ad oggi, sostanzialmente rispettato la regola dell' $n+2$, anche se l'onere di spesa maggiore, e quindi il rischio di disimpegno, è ora concentrato sulle due annualità finali (2007 e 2008). A ulteriore sostegno di questi obiettivi sono stati introdotti successivi meccanismi premiali previsti dalla delibera Cipe 20/2004: i nuovi meccanismi si riferiscono alla tempestività e continuità temporale nell'invio dei dati di avanzamento procedurale e finanziario, al raggiungimento anticipato della regola dell' $n+2$ per una quota dell'80 per cento dell'annualità di riferimento, all'ottenimento di un livello adeguato di controlli ai sensi del Regolamento CE. 438/2001, al miglioramento della trasparenza per gli interventi cofinanziati dal FSE e la regionalizzazione degli interventi delle Amministrazioni Centrali.

Analoghi progressi nell'attenzione alla accelerazione delle procedure e al monitoraggio degli interventi, si sono registrati per le risorse del FAS (cfr. paragrafo IV.3.2.1), per il quale, nelle delibere annuali di riparto delle risorse, a partire dalla delibera Cipe 36/2002, sono stati introdotti meccanismi di disimpegno e/o premialità, legati ad obiettivi di programmazione (stipula degli Accordi di Programma Quadro), impegno giuridicamente vincolante (aggiudicazione dei lavori) e spesa. Più di recente, le regole attivate nel corso del 2006 con la pubblicazione della delibera Cipe 14/06, relativa al rafforzamento e alla semplificazione delle Intese Istituzionali di Programma, introducono l'obbligo di assumere impegni giuridicamente vincolanti delle risorse assegnate in una data annualità entro la fine del terzo anno successivo, pena il disimpegno delle risorse non appaltate¹⁰.

⁸ Tale meccanismo prevede l'obbligo di spendere e rendicontare le risorse comunitarie iscritte nel piano finanziario di ciascun anno (n) entro la fine del secondo anno (n+2), pena il disimpegno automatico dal bilancio comunitario (e quindi il mancato rimborso) delle cifre non rendicontate.

⁹ La velocità della spesa è stata ulteriormente incoraggiata a livello nazionale con uno dei criteri della riserva di premialità del 4 per cento, che premiava le Amministrazioni che avessero raggiunto a una data anticipata il traguardo che consentiva di scongiurare il disimpegno automatico.

¹⁰ Parallelamente si introduce un meccanismo di premialità, che interessa anche le Amministrazioni Centrali coinvolte nella stipula degli Accordi di Programma Quadro, che premia le Amministrazioni che raggiungono nei tempi previsti le varie tappe che portano all'assunzione di una quota significativa (40 per cento) di impegni giuridicamente vincolanti entro il 30/09 dell'anno successivo alla assegnazione delle risorse. Una interessante novità riguarda inoltre l'esplicito richiamo a rivalersi sulle stazioni appaltanti per eventuali ritardi che portano a disimpegno delle risorse e, al contrario, nel caso di assegnazione di premialità, di attribuire a quelle più virtuose (anche in termini di capacità di spesa) le risorse premiali aggiudicate, (cfr. paragrafo IV.3.2.1).

Il meccanismo di accelerazione di impegni e spesa ha però mostrato alcuni limiti, in particolare per il forte rischio che esso finisca per favorire progetti di più semplice attuazione e scoraggi la realizzazione di progetti complessi. Nell'ambito della programmazione comunitaria si tratta spesso di progetti che già dispongono di progettazione e finanziamento su altre fonti finanziarie. Nell'ambito della programmazione del FAS in Accordo di Programma Quadro sono emerse invece alcune indicazioni, da approfondire, di una riduzione della dimensione media degli interventi inclusi negli Accordi.

Miglioramento delle capacità di analisi e di progettazione

Nel periodo 2000-2006, sono state introdotte numerose misure per promuovere la diffusione di metodi per migliorare la qualità della programmazione e della progettazione nelle Amministrazioni, con particolare riguardo all'uso delle risorse aggiuntive per lo sviluppo. Tale obiettivo è stato perseguito in primo luogo attraverso il sostegno allo sviluppo e al rafforzamento di competenze specialistiche per funzioni tecnico-operative e analitico-valutative nelle Amministrazioni.

In questo quadro un'azione specifica ha riguardato l'effettiva operatività dei Nuclei di Valutazione previsti dall'articolo 1 della Legge del 17 maggio 1999, n.144 in tutte le Amministrazioni Regionali e Centrali¹¹. Con il contributo del meccanismo di incentivazione premiale, tutti i Nuclei di Valutazione regionali e la maggior parte di quelli delle Amministrazioni Centrali sono stati costituiti entro le prime scadenze di settembre 2002, sia pure con un iter che si è rivelato più complesso e lungo di quanto la normativa nazionale inizialmente prevedesse. I Nuclei sono oggi tutti operativi, anche se le recenti vicende di riorganizzazione di alcuni ministeri ne hanno influenzato le attività. Fra i compiti che la normativa prevede per i nuclei, rientrano il supporto alle Amministrazioni per la programmazione e formulazione di piani e programmi, la gestione del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, la valutazione e verifica dei programmi di investimento pubblico. Ad essi si sono più di recente aggiunte responsabilità per la valutazione degli interventi in Accordi di Programma Quadro e per la definizione della programmazione regionale per il 2007-2013 e per la valutazione ex ante dei piani predisposti. Pur con la diversità e talvolta i limiti dei modelli organizzativi utilizzati (che talvolta incidono negativamente sulla loro stessa operatività) si tratta di un elemento di forte innovazione introdotto nelle Amministrazioni (cfr. Riquadro V). Un'altra modalità attraverso cui si è mirato a rafforzare le competenze analitiche e di progettazione nella Pubblica Amministrazione è l'alta formazione, attraverso iniziative quali il Laboratorio, la promozione e la realizzazione dei Master Nuval e delle borse di ricerca per i loro

**Nuclei
di Valutazione**

Alta formazione

¹¹ Tale misura è stata rafforzata indirettamente da uno dei criteri di premialità della riserva del 6 per cento, che ha consentito di accelerare i tempi di costituzione dei Nuclei.

diplomati¹², che hanno rappresentato una significativa innovazione nel panorama della formazione per la Pubblica Amministrazione (cfr. Riquadro W).

Oltre al sostegno diretto alla formazione e all'inserimento di nuove competenze specialistiche, l'obiettivo del miglioramento della qualità della programmazione e della progettazione è stato perseguito anche tramite misure volte alla diffusione di metodi di analisi e valutazione nelle strutture già operanti nella Pubblica Amministrazione, soprattutto di quelle impegnate nella programmazione e attuazione dei programmi finanziati da risorse aggiuntive per lo sviluppo.

Rafforzamento qualità progettuale

Per quanto riguarda il tema della qualità progettuale sono state promosse diverse azioni per incoraggiare la più frequente utilizzazione da parte delle Amministrazioni di studi di fattibilità e di analisi tecnico-economiche per migliorare la qualità e l'efficacia dei progetti finanziati sia nell'ambito dei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi strutturali sia degli Accordi di Programma Quadro¹³.

I meccanismi di incentivazione attivati hanno dato impulso al tema della qualità progettuale. La riserva del 4 per cento prevedeva fra i criteri la realizzazione di analisi di fattibilità tecnico-economiche per almeno il 60 per cento dei progetti di valore superiore a 5 milioni di euro¹⁴. Il meccanismo di premialità a gestione regionale introdotto dalla delibera Cipe 20/2004, ha dato alle Regioni la facoltà di utilizzare le risorse premiali per progetti di qualità, declinati poi in modo diverso nei diversi sistemi regionali (cfr. Riquadro S).

Il DPS ha inoltre promosso azioni mirate di affiancamento delle Amministrazioni Regionali e locali per specifici progetti: il programma "Advisoring e supporto tecnico per lo sviluppo progettuale degli studi di fattibilità" (cfr. paragrafo V.2.3.1), attuato attraverso Sviluppo Italia, e il progetto "Azioni Pilota in aree PIT", attuato attraverso Studiare Sviluppo (cfr. paragrafo V.2.2.1) hanno prodotto, su questo tema, risultati interessanti anche sotto il profilo della necessaria cooperazione verticale istituzionale e tecnica.

Rimandando ad altri punti del Rapporto considerazioni più approfondite sui progressi registrati nella capacità di progettare delle Amministrazioni (cfr. paragrafo V.2.3), va osservato che, nonostante le azioni messe in campo, ancora non si rileva il miglioramento significativo e generalizzato che era nelle attese: l'analisi di fattibilità tecnico-economica dei progetti stenta a diventare una pratica abituale, risulta spesso troppo onerosa in termini finanziari e non in grado di giustificare i tempi necessari a realizzarla, agevolando in modo significativo la fase realizzativa degli interventi. C'è quindi qui spazio rilevante per miglioramenti a partire dalla questione della insufficienza nella maggior parte delle Amministrazioni delle necessarie competenze tecniche, problema cui l'operatività

¹² Per maggiori dettagli su queste iniziative si veda il Rapporto Annuale del DPS-2005 (paragrafo V.3).

¹³ Il finanziamento diretto di studi di fattibilità, previsto dalle delibere Cipe di riparto annuale delle risorse del FAS a partire dal 2003, consente di destinare fino a un massimo del 3 per cento delle risorse assegnate alle Regioni per la realizzazione di studi e analisi di fattibilità.

¹⁴ Si tratta dell'indicatore della riserva del 4 per cento A.2.3 *Qualità dei criteri di selezione* che incentivava l'utilizzo dell'analisi di fattibilità tecnico-economica e di criteri di sostenibilità ambientale (50 per cento degli investimenti negli assi più sensibili) e di sostegno alle pari opportunità (30 per cento degli investimenti).

dei rispettivi Nuclei di Valutazione ha finora potuto far fronte solo in parte (cfr. oltre Riquadro V).

Il tema della qualità della programmazione è stato affrontato soprattutto orientando le Amministrazioni a rafforzare le proprie capacità di analisi e di utilizzo ai fini della programmazione dei dati di contesto e delle informazioni e delle valutazioni sulle esperienze passate e in corso. Anche in questo caso la spinta maggiore si è avuta nel quadro dei programmi dei Fondi strutturali dove la pratica della valutazione è più avanzata oltre che rafforzata e talvolta integrata dai meccanismi di premialità.

In tema di valutazione di programma, nel periodo 2000-2006 vi è stata un'intensa attività di orientamento, da parte dell'Unità di Valutazione del DPS e del Sistema Nazionale di Valutazione dell'Obiettivo 1, per migliorare la qualità della valutazione (in particolare quella intermedia) e il grado di utilizzo dei risultati, rivolta alle strutture impegnate nella attuazione dei Programmi Operativi (cfr. paragrafo V.2.4). A questa si sono aggiunte specifiche attività di formazione nell'ambito del progetto Nuval per i Nuclei di Valutazione e Verifica delle Amministrazioni Regionali e Centrali. Si è dato inoltre impulso per l'avvio tempestivo delle attività di valutazione intermedia dei Programmi Operativi, e di adeguamento agli standard previsti dal Sistema Nazionale di Valutazione¹⁵. Un caso particolare è quello della diffusione all'interno delle Amministrazioni Regionali di conoscenze, metodologie di analisi e attività valutative degli effetti occupazionali, incentivando la predisposizione di un piano di attività di valutazione e la diffusione pubblica dei risultati delle attività svolte in appositi seminari e sui siti web della Regione¹⁶ a favore di amministratori e cittadini.

Per valutare gli effetti sul processo di preparazione della programmazione del periodo 2007-2013 di queste misure di sensibilizzazione e orientamento delle Amministrazioni Regionali e Centrali responsabili dell'attuazione delle politiche aggiuntive per lo sviluppo, si deve considerare che esse si iscrivono in un quadro più ampio di attività volte ad accrescere il patrimonio di dati e conoscenze a livello centrale e regionale, quali ad esempio le attività di costituzione, aggiornamento e diffusione della banca dati degli indicatori di contesto regionali; la valorizzazione delle informazioni contenute nei diversi sistemi di monitoraggio delle politiche aggiuntive; il lancio di ricerche valutative su temi di interesse strategico; l'organizzazione di seminari tematici. L'insieme delle attività di miglioramento dell'informazione ha fatto sì che il sistema di attori impegnati nel processo di programmazione per il 2007-2013 abbia utilizzato in modo critico e consapevole, molto più di quanto non sia avvenuto nel passato, le conoscenze disponibili.

**Analisi
e valutazioni
a supporto della
programmazione**

¹⁵ Il riferimento è all'indicatore della riserva del 4 per cento A.2.4 *Qualità del sistema di valutazione in itinere* che richiedeva l'affidamento dell'incarico di valutazione intermedia entro il 31.12.2001 e il rispetto dei requisiti minimi previsti dal QCS per il sistema di monitoraggio e valutazione.

¹⁶ Si tratta dell'indicatore della riserva del 4 per cento A.2.5 *Qualità del sistema di valutazione degli effetti occupazionali*.

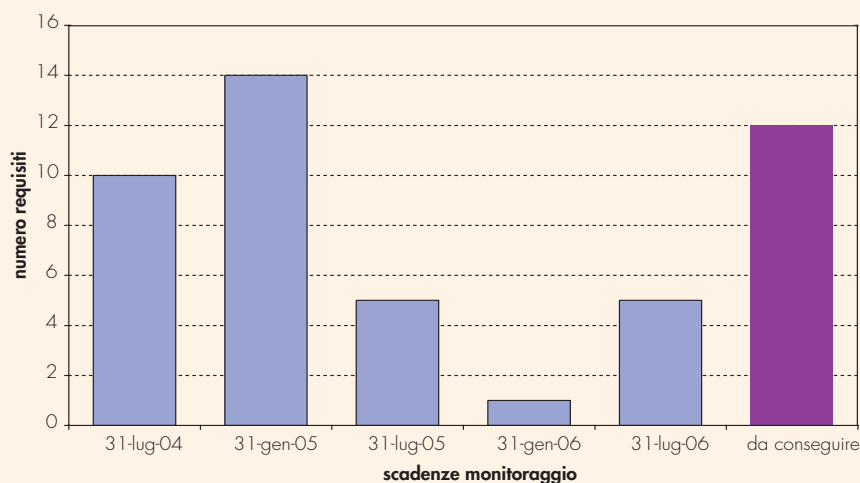
RIQUADRO R - CONSOLIDAMENTO DEGLI OBIETTIVI DI AVANZAMENTO ISTITUZIONALE DELLA PREMIALITÀ DEI FONDI STRUTTURALI

A partire dal luglio 2004, a conclusione delle assegnazioni di risorse premiali, è stato avviato un sistema di monitoraggio degli indicatori di avanzamento istituzionale inclusi nel sistema di premialità dei Fondi strutturali.

In considerazione della natura particolarmente innovativa e sperimentale dell'introduzione di meccanismi premiali e sanzionatori per sancire il comportamento delle Pubbliche Amministrazioni si è ritenuto opportuno proseguire nel monitoraggio degli indicatori in due direzioni: innanzitutto per capire se e in che tempi fossero conseguiti gli obiettivi originari anche dalle Amministrazioni che non erano riuscite a effettuare nei tempi stabiliti le attività necessarie; in secondo luogo per valutare quanto i processi innescati fossero diventati patrimonio acquisito da parte delle Amministrazioni e se fossero quindi entrati a regime. Per meglio comprendere questo secondo aspetto, agli indicatori originari sono stati affiancati altri indicatori per cogliere il proseguimento delle attività¹.

La tavola che segue, in continuità con quanto presentato nelle precedenti edizioni del Rapporto, dà conto della situazione dei requisiti originari di avanzamento istituzionale a luglio 2006, a più di due anni di distanza dalla conclusione dei meccanismi premiali. Pur in assenza di ulteriori premi finanziari, le attività sono proseguite e attualmente solo circa il 5 per cento dei requisiti non è stato pienamente soddisfatto (12 requisiti su 216)² (cfr. Figura R.1).

Figura R.1 TEMPISTICA DI CONSEGUIMENTO DEI REQUISITI DI AVANZAMENTO ISTITUZIONALE DELLA PREMIALITÀ DEL 6 PER CENTO DOPO LE SCADENZE SANZIONATE¹



¹ Si tratta dei requisiti non ancora soddisfatti per il totale delle Amministrazioni titolari di Programma Operativo all'ultima scadenza per l'assegnazione delle risorse premiali (settembre 2003).
Fonte: Elaborazioni DPS

² Cfr. il sito www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp, per maggiori dettagli sulle attività di monitoraggio effettuate periodicamente. Una descrizione più dettagliata del Sistema di monitoraggio del consolidamento degli obiettivi di premialità dei Fondi Strutturali e sulle modalità di raccolta delle informazioni è contenuta nel Rapporto Annuale del DPS-2005.

² Con riferimento invece agli indicatori della riserva di premialità, per il conseguimento di ciascuno dei quali erano necessari più requisiti, alla scadenza dei termini associati a premi o sanzioni finanziarie ne erano stati conseguiti circa il 70 per cento (59 su 84) e un ulteriore 20 per cento degli obiettivi è raggiunto nel corso dei due anni successivi.

L'osservazione della tempistica con cui sono stati conseguiti i risultati individua diverse situazioni: a ridosso delle scadenze della premialità sono stati conseguiti numerosi requisiti per i quali probabilmente i tempi della premialità erano troppo stretti rispetto alle situazioni di partenza delle diverse Amministrazioni. Con il passare del tempo, invece, si sono individuate più chiaramente alcune situazioni di maggiore difficoltà per due Amministrazioni Regionali (Calabria e Sardegna) e per due Amministrazioni Centrali (Programmi Pesca e Trasporti) (cfr. Tavola R.1). Sia nel caso del Programma Pesca che in quello della Regione Sardegna si registra invece un'inversione di tendenza nel corso dell'ultimo anno: in Sardegna è stata approvata la pianificazione paesistica e portata a regime l'istituzione dell'Agenzia regionale per l'Ambiente che aveva invece per lungo tempo operato in via transitoria; sono stati raggiunti inoltre livelli elevati (anche se non ancora i target inizialmente stabiliti) per la diffusione dei servizi sul territorio degli Sportelli Unici e dei Servizi per l'Impiego. Nel caso del Programma Pesca è stata completata l'informatizzazione dei capitoli di bilancio e sono state rimosse alcune difficoltà interne alla comunicazione delle attività svolte dal Nucleo di Valutazione.

Tuttavia, l'osservazione dei progressi ulteriori effettuati, con riferimento agli stessi ambiti, da parte delle Amministrazioni che avevano inizialmente conseguito i target, mostra un quadro più articolato e complesso, caratterizzato da alcune discontinuità.

Una tipologia di difficoltà è costituita dalle modifiche intervenute in ciascuna delle legislature relativamente all'assetto organizzativo dei Ministeri responsabili di Trasporti, Ricerca e Scuola. Le modifiche hanno determinato rallentamenti innanzitutto nel conseguimento degli indicatori relativi al conferimento degli incarichi dirigenziali e all'introduzione del controllo di gestione per i quali non sono stati ancora raggiunti completamente gli obiettivi iniziali, e ha avuto anche recenti ripercussioni sull'assetto dei Nuclei di Valutazione di quei Ministeri attualmente in corso di riassetto. Anche nelle Amministrazioni Regionali, in concomitanza con lo scadere delle legislature e del mandato dei componenti, i Nuclei sono stati oggetto di numerose riorganizzazioni, che in alcuni casi ne hanno anche rafforzato il ruolo.

In generale, per questi indicatori relativi al rafforzamento della capacità e dell'efficienza della gestione nelle Amministrazioni (tra i quali può essere incluso anche l'indicatore relativo alla diffusione della società di informazione) i sistemi realizzati risultano nella maggior parte dei casi operativi e pienamente integrati nelle attività ordinarie.

Più complessa è invece la situazione per le attività monitorate nel caso del servizio idrico integrato e della gestione dei rifiuti urbani. In entrambi i casi, all'effettuazione iniziale degli adempimenti procedurali preliminari all'assegnazione del servizio non ha fatto seguito in modo omogeneo e costante il proseguimento delle attività. Nel caso dell'acqua le gare bandite si sono scontrate in molti casi con una scarsa partecipazione da parte del mercato; nel caso dei rifiuti, invece, la definizione stessa del modello organizzativo ha incontrato forti difficoltà e resistenze.

In quei casi infine in cui il monitoraggio mirava a raccogliere al di là della realizzazione compiuta degli assetti amministrativi, ulteriori informazioni sull'erogazione dei servizi all'utenza (Sportelli Unici, Servizi per l'Impiego), i monitoraggi in corso non sono risultati in grado di cogliere in maniera esaustiva e con la continuità necessaria gli aspetti rilevanti. Queste difficoltà, a passare dalla descrizione dell'azione amministrativa intrapresa all'esame degli effetti e dell'impatto della stessa, hanno contribuito a rafforzare la riflessione sulla necessità di esplicitare più chiaramente gli obiettivi in termini di risultati, sia per guidare meglio le azioni dei policy makers sia anche per mettere in luce le necessità di organizzazione e raccolta dati.

Tavola R.1 - SITUAZIONE PER INDICATORE DI AVANZAMENTO ISTITUZIONALE DELLA RISERVA DI PREMIALITÀ DEL 6 PER CENTO ⁽¹⁾

REGIONI

Legenda			
X	al 30.9.2002	+	al 31.7.2005
•	al 30.9.2003	#	al 31.1.2006
▲	al 31.7.2004	□	al 31.7.2006
*	al 31.1.2005		Non conseguito

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 GESTIONE						
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 dei 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 IMPRESE ⁽²⁾						
1) Popolazione regionale coperta da sportelli unici pari ad almeno l'80%	X	X	X	X	75%	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'IMPIEGO ⁽²⁾						
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

segue: Tavola R.1 - SITUAZIONE PER INDICATORE DI AVANZAMENTO ISTITUZIONALE DELLA RISERVA DI PREMIALITÀ DEL 6 PER CENTO ⁽¹⁾

AMMINISTRAZIONI CENTRALI

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 GESTIONE						
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	

(1) La Tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti e indicatori originari della riserva del 6 per cento e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi, riportati invece con dettaglio nelle Tavole di Monitoraggio per Programma Operativo, disponibili sul sito del DPS.

(2) 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 a ottobre e dicembre 2004.

L'esperienza di monitoraggio ha fornito un contributo per focalizzare meglio la configurazione dei futuri meccanismi premiali e per comprendere per quali ambiti fosse ancora opportuna la definizione puntuale del percorso di adempimenti e per quali invece fosse necessario muoversi verso una più esplicita definizione degli obiettivi in termini di servizio (cfr. paragrafo V.2.1.2).

Miglioramento delle condizioni istituzionali per l'attuazione di alcune politiche settoriali

Il rafforzamento dei sistemi istituzionali e amministrativi rappresenta il punto qualificante in alcune delle articolazioni della strategia delle politiche regionali (per l'acqua, le aree protette, i rifiuti, la difesa del suolo, le risorse culturali, le città, i trasporti) e vi sono quindi stati finalizzati sistemi premiali appositamente costruiti, dedicate risorse (non solo e non tanto finanziarie, ma soprattutto umane ed organizzative) e specifiche linee di attività: per esempio per la costituzione dei soggetti istituzionali che regolano e governano l'offerta di servizi pubblici locali (Autorità di ambito per acqua e rifiuti) e per la predisposizione dei documenti di pianificazione, a cui è subordinata l'attuazione degli interventi.

La necessità di rispondere ai requisiti in tema di avanzamento istituzionale ed alla complessità di alcune forme più innovative di programmazione ha fatto sì che nei primi anni di operatività del QCS molte energie siano state impiegate nella costruzione delle “precondizioni” istituzionali per procedere alla spesa. In alcuni casi sono già riscontrabili evidenze di un’accelerazione o di un cambiamento nella natura dell’intervento che confermano le modifiche nelle strutture istituzionali e il superamento di difficoltà iniziali.

Pianificazione di settore e regole di gestione del territorio

Nel *settore idrico* sono stati individuati gli ATO (Ambiti territoriali ottimali), approvati i Piani di ambito e definite le tariffe; sono state approvate le convenzioni di servizio, scelte le modalità di assegnazione al soggetto gestore e concluse in circa la metà dei casi le procedure di affidamento. Il settore è emblematico della funzione svolta dal QCS nell’accelerare processi di avanzamento istituzionale che, pur previsti da norme nazionali, erano restati non attuati per lungo tempo. Nel *settore rifiuti* sono stati individuati tutti gli ATO, tranne che in Sardegna; sono stati istituiti gli organismi di gestione, approvati i piani di investimento e definite le tariffe di ambito; approvati tutti i Piani regionali di gestione dei rifiuti e tutti i piani provinciali, eccettuati quelli della Campania. Nel caso del *settore dell’energia* sono stati approvati i Piani energetico-ambientali regionali di Calabria e Sardegna e sono in via di definizione quelli delle altre Regioni, eccezion fatta per la Basilicata, che già lo aveva predisposto. Nel campo dei *trasporti*, si è effettivamente approvata la pianificazione nazionale e regionale sui trasporti cui il QCS subordinava l’ammissibilità degli interventi. Per le *risorse culturali* l’avanzamento istituzionale conseguito è da individuare non tanto in atti di pianificazione generale, ma nell’intensificarsi della cooperazione tra Amministrazioni Centrali, regionali, locali e Soprintendenze, nell’accresciuta capacità di progettare e selezionare i progetti, nell’aumento della capacità di costruire e sostenere partenariati complessi.

Anche la riforma dei *Servizi per l’Impiego*, sostenuta dal sistema premiale del QCS, risulta sostanzialmente realizzata. Tuttavia, si riscontra ancora una limitata operatività dei servizi, e il permanere, nonostante i progressi, di forti differenze nel funzionamento dei Centri per l’impiego nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. In parte, questo potrebbe essere attribuito alla mancanza di un contestuale appoggio del QCS al decentramento, in atto a livello nazionale dalle Amministrazioni Regionali verso le Province, delle politiche attive del lavoro.

Carenze della politica ordinaria

Tuttavia, i progressi sono ancora in corso e spesso non risultano del tutto consolidati. Il QCS ha impiegato molto tempo nei primi anni di attuazione, per la predisposizione di programmazioni di settore totalmente assenti, recuperando, anche grazie al complesso di meccanismi di regole di condizionalità e di sistemi premiali introdotti, molte carenze della politica ordinaria. Tale recupero non è peraltro ancora completo, né esso garantisce automaticamente l’attivazione di migliori e più efficaci politiche. L’esperienza ha, infatti, mostrato come gli avanzamenti istituzionali non si traducano automaticamente in una concreta operatività e, in particolare, in un migliore intervento e in migliori risultati. In molti settori (Servizi per l’Impiego, energia, ricerca, città, trasporti) non è ancora dimostrabile che i piani, pur predisposti, siano attuati o costituiscano guida

solida per l'intervento, né che le nuove o rinnovate istituzioni stiano realizzando politiche diverse dal passato.

Il monitoraggio periodico effettuato (cfr. Riquadro R), mostra che nella maggior parte dei casi al raggiungimento degli obiettivi di premialità ha fatto seguito il miglioramento duraturo della capacità di gestione delle Amministrazioni. Particolare attenzione va posta nel definire gli obiettivi per il prossimo ciclo di programmazione a quel numero di casi limitati in cui le buone performance di avanzamento istituzionale mostrate al momento dell'assegnazione della premialità (ad esempio nel settore rifiuti) non sono state mantenute in maniera costante nel tempo, indicando che non sempre le innovazioni introdotte sono entrate a far parte della amministrazione ordinaria.

RIQUADRO S - SISTEMI REGIONALI DI PREMIALITÀ

Nell'ultimo biennio le Regioni del Mezzogiorno, in attuazione della delibera Cipe 20/2004, hanno dato vita a propri sistemi di premialità che mirano alla promozione di progetti di qualità e al perseguimento di obiettivi di avanzamento istituzionale da parte di Enti Locali.

I sistemi messi a punto dalle Regioni, in partenariato con il DPS, sono vari, ma possono essere ben ricondotti alle due categorie previste dalla delibera Cipe. Alcune Regioni (Molise, Basilicata e Campania) hanno destinato le risorse premiali in prevalenza (esclusivamente nel caso del Molise) alla promozione di progetti di qualità, basandosi su meccanismi di valutazione dei progetti e assegnazione delle risorse premiali ai progetti migliori. Altre (Puglia, Sicilia e Calabria¹) si sono concentrate sul perseguimento di obiettivi di avanzamento istituzionale, elaborando meccanismi più simili ai sistemi di premialità sperimentati a livello nazionale, con l'assegnazione delle risorse premiali ai soggetti individuati che soddisfano alla scadenza i target previsti per ogni indicatore. Una sola Regione (la Sardegna) ha scelto esplicitamente la strada del doppio meccanismo.

Nel corso del 2006 si sono concluse le procedure di selezione dei progetti di qualità in Basilicata², Campania³ e Molise⁴ (in Sardegna non risulta invece ancora essere stato

¹ La proposta della Regione è stata formalizzata a dicembre 2006.

² La Delibera della Giunta Regionale n. 2059 del 29.12.2006 contiene la graduatoria dei 14 progetti ritenuti idonei. Di questi 8 sono finanziati, per un valore complessivo di 17,4 milioni di euro (di cui 3,4 milioni di euro di risorse provenienti dalla delibera CIPE 20/2004 e il resto da risorse POR delle misure interessate).

³ Il Decreto dirigenziale n. 420 del 29.12.2005 (pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n.5 del 26 gennaio 2006) contiene la graduatoria dei 78 progetti ritenuti idonei. Secondo quanto previsto dal bando, i progetti saranno finanziati in ordine di graduatoria man mano che le risorse si renderanno disponibili. Le risorse di riferimento sono i 18,3 milioni di euro attribuiti alla Regione Campania dalla delibera Cipe 20/2004 per la premialità regionale (punto 1.2 a), integrate da altrettante risorse derivanti dal riparto FAS per il 2005-2008 e delle eventuali risorse attribuite alla Campania per il proseguimento degli obiettivi della premialità del 4 per cento previsti dalla delibera Cipe 20/2004 (punto 1.2 b). Se la Campania dovesse aggiudicarsi l'intera quota accantonata per quest'ultima finalità (14,698 milioni di euro), l'ammontare complessivo di risorse disponibili sarebbe pari a circa 51,565 milioni di euro e potrebbe finanziare i primi 20 progetti in graduatoria.

⁴ La Delibera di Giunta n. 844 del 19.06.06 contiene la graduatoria dei 4 progetti ammessi, che esauriscono la dotazione di 1,98 milioni di euro attribuiti alla Regione Molise dalla delibera Cipe 20/2004 per la premialità regionale (punto 1.2 a).

pubblicato il bando). Per i sistemi di premialità centrati su obiettivi di avanzamento istituzionale, le scadenze per il soddisfacimento dei target sono generalmente fissate nell'anno 2007, con l'eccezione della Puglia, che aveva fissato alcune scadenze già per il 2005⁵, (cfr. Tavola S.1).

Il monitoraggio dello stato di raggiungimento dei target non sembra essere un'attività sistematica e pubblica e non è quindi possibile al momento fornire una fotografia della situazione nelle diverse Regioni al 2006. Considerato lo stato di avanzamento dei sistemi e la scarsa disponibilità di dati, una più approfondita analisi dei risultati dei sistemi di premialità regionali sarà evidentemente possibile solo a partire dalla fine del 2007.

Tuttavia, analizzando le caratteristiche dei meccanismi adottati e gli obiettivi perseguiti, è possibile fin d'ora fare alcune riflessioni su costi e benefici dei diversi sistemi, che possono risultare utili in vista del disegno di eventuali nuovi sistemi di premialità regionali, incoraggiati dal QSN 2007-2013.

I sistemi di premialità, nonostante i diversi meccanismi e criteri utilizzati, sono stati indirizzati in via prioritaria per dare un impulso all'attuazione e al consolidamento dei Progetti Integrati Territoriali (PIT) nella quasi totalità delle Regioni del Mezzogiorno, sia quelle che hanno premiato i progetti di qualità, tutti facenti parte di PIT, sia quelle che stanno perseguendo obiettivi di avanzamento istituzionale dei soggetti gestori dei PIT. Anche nelle Regioni che hanno privilegiato la realizzazione di progetti di qualità (Basilicata, Campania e Molise), infatti, sono stati perseguiti, attraverso criteri di ammissibilità o di valutazione dei progetti, obiettivi quali l'efficienza finanziaria e gestionale o l'innovazione organizzativa (uffici unici o altre modalità di unificazione delle procedure) dei PIT di riferimento. Nel caso della Basilicata, oltre ad avere selezionato i progetti anche sulla base di criteri di avanzamento istituzionale, si condiziona la concessione del finanziamento alla gestione unitaria (tramite le Unità di Coordinamento e Gestione dei PIT) delle funzioni amministrative relative alla realizzazione degli interventi e delle funzioni finanziarie e contabili della fase di attuazione e rendicontazione.

Nelle Regioni dove gli obiettivi di attuazione e consolidamento dei PIT sono perseguiti prioritariamente e direttamente (Calabria e Sicilia), si è adottato un meccanismo simile a quello della premialità nazionale del QCS 2000-2006, con la pre-allocazione di risorse potenziali per ogni PIT e la definizione di un sistema di indicatori e target che ciascun PIT deve rispettare a una determinata scadenza per aggiudicarsi la propria quota di premialità, con la possibilità di riallocazione delle risorse premiali non attribuite ai PIT con le migliori performance.

⁵ Il sistema della Regione Puglia è stato descritto con dettaglio nella precedente edizione del Rapporto del DPS, cfr. Riquadro AC del Rapporto Annuale del DPS-2005. Le prime risorse sono state assegnate già a fine 2005 con le Del. di Giunta del 30.12.05.

Per quanto riguarda l'unica Regione che ha scelto di non incentivare i PIT, la Puglia⁶, il meccanismo adottato è più simile a quello dei progetti di qualità, pur concentrandosi su obiettivi di avanzamento istituzionale. Non vi è stata infatti una pre-allocazione di risorse tra tutti i soggetti potenzialmente interessati, ma un concorso per finanziare un numero massimo di soggetti che soddisfacevano i criteri previsti (nel caso di rete ecologica, qualificazione ambientale delle aree urbane e società dell'informazione) oppure una valutazione dei criteri solo per i soggetti che aderivano al sistema (nel caso della gestione dei rifiuti). In definitiva si è richiesta una partecipazione attiva dei candidati concorrenti, con una valutazione molto ravvicinata alla data del bando (meno di un anno).

Da questa breve disamina dei sistemi disegnati dalle Regioni, concentrandosi sugli obiettivi di avanzamento istituzionale e rimandando a valutazioni future considerazioni su obiettivi di qualità dei progetti, si delineano due modelli.

Il primo modello, quello seguito da Calabria e Sicilia, è molto simile a quello utilizzato a livello centrale per la premialità del QCS 2000-2006, con una pre-allocazione di risorse premiali tra tutti i soggetti che si vogliono incentivare e una competizione che avviene solo sulle risorse eventualmente non attribuite in prima istanza. A livello nazionale questo modello ha mostrato di essere molto efficace nello stimolare l'azione e il cambiamento, ma ha richiesto un grosso sforzo sia ai soggetti partecipanti sia al soggetto che gestiva il sistema. Tra i fattori di successo si sono identificati il forte partenariato in fase di costruzione e gestione e l'intensa attività di monitoraggio, animazione e comunicazione per mantenere viva l'attenzione sugli obiettivi da raggiungere. Tale modello non ha ancora mostrato i risultati a livello regionale, ma si può presumere che il successo sia soggetto alle stesse condizioni, a maggior ragione in presenza di un numero di soggetti molto elevato.

Il secondo modello è un modello non sperimentato a livello nazionale, di competizione diretta sulle risorse premiali. Tale competizione può avvenire, come nell'esperienza di Basilicata, Campania e Molise, attraverso la selezione di progetti presentati dai soggetti che si vogliono incentivare, includendo tra i criteri di ammissibilità o selezione gli obiettivi di avanzamento istituzionale che si vogliono raggiungere. La competizione può essere anche direttamente tra soggetti, come è avvenuto in Puglia, dove si sono attribuite ai soggetti che si sono candidati e che rispondevano positivamente ai criteri individuati risorse premiali da utilizzare in ambiti predefiniti. Questo secondo modello, può avere il limite di non funzionare come incentivo al cambiamento per le Amministrazioni più lontane dagli obiettivi, configurandosi più come premio ex post per quelle Amministrazioni che già sono virtuose. Tuttavia, opportunamente disegnato, concedendo ad esempio tempi congrui per il raggiungimento degli obiettivi identificati, può rappresentare una valida alternativa al modello precedente. Le modalità di gestione di un sistema di questo tipo sembrano infatti meno complesse, più consone alle pratiche già in uso nelle Regioni, soprattutto in presenza di un numero elevato di soggetti interessati.

⁶ Il sistema di premialità pugliese è centrato su obiettivi relativi a temi ambientali (qualificazione ambientale delle aree urbane, gestione dei rifiuti e rete ecologica) e società dell'informazione. Per una presentazione dettagliata del sistema di premialità in Puglia, cfr. il riquadro AC del Rapporto Annuale del DPS-2005.

Tavola S.1 - SINTESI E AVANZAMENTO DEI SISTEMI REGIONALI DI PREMIALITÀ A DICEMBRE 2006¹

REGIONE	PROGETTI DI QUALITÀ		RAFFORZAMENTO ISTITUZIONALE	
	Ambiti dei progetti SITUAZIONE ATTUALE	Soggetti interessati	Obiettivi di avanzamento istituzionale	Soggetti interessati
MOLISE Del. Giunta n. 371 del 4.4.2005	Risorse culturali	PIT		
graduatoria emanata con Del. Giunta n.844 del 19.06.2006	SELEZIONATI 4 PROGETTI			
BASILICATA Bando emanato DGR. 686 23.3.2005 Scadenza 27.10.2005	Rete ecologica Tutela e valorizzazione risorse culturali	PIT	Avanzamento procedurale degli interventi. Funzionalità unità di coordinamento o gestione;	PIT
Graduatoria emanata con Del. Giunta 2059 del 29.12.2006	14 PROGETTI IDONEI, FINANZIAMENTO A SCORRIMENTO			
CALABRIA (proposta formalizzata a dicembre 2006)			Istituzione e attivazione Ufficio Comune/Unico; funzioni di servizio; monitoraggio e rendicontazione; rispetto piani di spesa; attivazione partenariato;	Organismi gestione dei PIT
CAMPANIA Decreto approvazione bando 26.11.2004	Settori IIP (sistemi urbani, Beni culturali, Viabilità, Infrastrutture per attività economiche)	PIT (Tavolo di concertazione tramite Ente Capofila)	Aspetti organizzativi degli Uffici Unici/Comune; avanzamento spesa; avanzamento procedure ambientali;	PI e Beneficiario finale del progetto
Graduatoria emanata con Decr.Dir n.420 del 29.12.2005	78 PROGETTI IDONEI, FINANZIAMENTO A SCORRIMENTO			
PUGLIA Del. 2048 29.12.2004 a) Selezione progetti entro 31.5.2005 b) due tranches 30.9.2005 e 30.9.2006 c) 31.7.2005 e 31.7.2006 d) esito 31.9.2005			a) Qualificazione ambientale in aree urbane; b) Gestione rifiuti; c) Diffusione Società dell'informazione; utilizzo e diffusione servizi tra i cittadini e imprese; d) Rete ecologica - Parchi Regionali	Enti locali anche collegati in PI Comuni in ATO Comuni aderenti alla RUPAR, Enti di gestione aree naturali protette
Del. Giunta n.2017-2020 del 30.12.2005	RISORSE ASSEGNATE			
SARDEGNA DGR 36/10 26.7.2005 Bandi e avvisi da emanare	Patrimonio culturale paesaggistico e ambientale IN CORSO	Raggruppamenti di Enti locali	Cooperazione tra istituzioni locali (Uffici Unici PIT, Sportelli Unici); Programmazione, pianificazione e concertazione (Sistemi Turistici Locali Piani Gestione Aree Protette)	Aggregazioni di Comuni Soggetti pubblici
SICILIA Relazione di monitoraggio per assegnazione risorse 15.10.2007	IN CORSO		Pianificazione territoriale urbanistica o provinciale; diffusione utilizzo monitoraggio e rispetto scadenze; diffusione finanza di progetto; Rispetto tempistica di spesa; Coordinamento con altri enti	PIT, PIOS, PROVINCE PIT, PIOS, PROVINCE

LEGENDA:

PIT: Progetti Integrati Territoriali

PI: Progetti Integrati

PIOS: Progetti Integrati Operazioni Strategiche

¹ La proposta della Regione Abruzzo, relativa a progetti nel campo della società dell'informazione è in corso di formalizzazione al momento di chiusura del Rapporto

Fonte: DPS-UVAL, elaborazioni da documentazione ufficiale delle Regioni

V.2 La capacità della Pubblica Amministrazione nelle politiche regionali di sviluppo

Il processo di decentramento di responsabilità a livelli di governo più vicini al territorio, in corso da alcuni anni, si trova attualmente in una fase di transizione: sia perché la riforme che hanno concorso a promuoverlo hanno dato luogo a un federalismo ancora incompiuto, sia perché il percorso di devoluzione di responsabilità di programmazione, selezione e attuazione degli interventi richiede, per essere compiuto, il necessario rafforzamento delle competenze nelle Amministrazioni che ne sono investite.

L'impostazione della politica regionale per il 2007-2013 ha tenuto conto tuttavia dei percorsi di apprendimento già effettuati dalle Amministrazioni¹⁷: nel nuovo disegno degli APQ, dove si applicano per la prima volta principi di "proporzionalità" nella decisione relativa all'opportunità di ricorrere all'Accordo per il governo degli interventi (paragrafo V.2.1.1); nell'individuazione e attuazione del meccanismo degli obiettivi di servizio (paragrafo V.2.1.2), con cui si vuole rafforzare l'aspetto cooperativo dei meccanismi di relazione nel conseguimento di determinati obiettivi.

Ad un quadro caratterizzato da una (almeno tendenziale) diversa dislocazione delle responsabilità deve corrispondere da parte delle Amministrazioni Regionali e Centrali uno sforzo, ancor più mirato e intenso che in passato, in direzione dell'acquisizione di maggiori capacità di progettazione e attuazione degli interventi, di analisi, di utilizzo di informazioni, di lettura critica delle valutazioni sulle *policy* in corso.

V.2.1 Cooperazione istituzionale

Il lavoro svolto in questi anni per accrescere intensità e qualità della cooperazione istituzionale nelle politiche di sviluppo ha trovato conferma nell'ampio processo che ha condotto, con il contributo delle Amministrazioni Centrali e Regionali, alla definizione – caratterizzata da forte elementi di innovazione – delle procedure di attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN).

Il QSN (cfr. paragrafo IV.1) delinea la *governance* multilivello che deve accompagnare il processo di programmazione e attuazione della strategia alla base della politica regionale unitaria per il 2007-2013¹⁸. Elemento centrale di tale strategia è la condivisione delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti della politica nell'ambito del dialogo istituzionale tra governo centrale e governi regionali e locali,

¹⁷ Il riferimento è in particolare alle esperienze di gestione e attivazione degli APQ descritte nel Capitolo IV, alle pratiche di promozione di sviluppo locale (paragrafo V.2.2) e agli aspetti problematici emersi nel primo periodo di attuazione della politica regionale 2000-2006 (cfr. paragrafi V.1.2 e V.3).

¹⁸ Cfr. QSN paragrafo VI.1.5: "La strategia di politica regionale unitaria delineata nel Quadro Strategico Nazionale per il 2007-2013 si attua attraverso strumenti e modalità in grado di garantire, indipendentemente dalla fonte di finanziamento specifica (risorse della politica regionale comunitaria, nazionale o ordinaria), la migliore realizzazione dei livelli di cooperazione istituzionale necessari, la più ampia e funzionale partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti - che includono anche il sistema delle autonomie locali -, condizioni adeguate di efficienza ed efficacia nelle procedure e nelle modalità attraverso le quali pervenire al conseguimento degli obiettivi e dei risultati. In questo ambito, la cooperazione istituzionale (verticale e orizzontale) nella fase di attuazione costituirà il modello preferenziale attraverso il quale la realizzazione degli interventi sul territorio promuoverà la partecipazione, in forme e con intensità diversa, di più soggetti istituzionali al conseguimento degli obiettivi della politica regionale. Ciò secondo criteri di proporzionalità, utilità ed efficacia dei livelli di cooperazione necessari o più adeguati in relazione agli obiettivi da conseguire e al settore e alla tipologia di intervento e non più riferibili, quindi, alla specifica fonte di finanziamento".

e con i soggetti portatori degli interessi economici e sociali presenti sul territorio.

Sono espressione significativa di tale impulso ai processi di cooperazione istituzionale: a) l'accresciuto ruolo degli strumenti negoziali nella fase di attuazione della programmazione e quindi in particolare il rinnovamento dell'Accordo di Programma Quadro (paragrafo V.2.1.1); b) la fissazione di obiettivi vincolanti in termini di prestazioni offerte ai cittadini in alcuni ambiti essenziali per lo sviluppo del Mezzogiorno e il conseguente impulso a processi cooperativi fra diversi livelli di amministrazione per la definizione di accordi espliciti finalizzati al raggiungimento di obiettivi di servizio quantificati (paragrafo V.2.1.2).

V.2.1.1 Il nuovo ruolo dell'Intesa e dell'Accordo di Programma Quadro

Le modalità di attuazione della politica regionale unitaria per il 2007-2013 prevedono un processo decisionale articolato su tre livelli¹⁹: il primo, relativo alla programmazione specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale unitaria, cui è associata, per ogni Amministrazione centrale e regionale che partecipa al processo, la definizione delle modalità con cui si concorre agli obiettivi generali di tale politica; il secondo, relativo alla condivisione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma; il terzo relativo all'attuazione e quindi agli specifici strumenti con cui la strategia di politica regionale unitaria si realizza.

**Nell'Intesa
la condivisione
istituzionale
delle priorità
e delle modalità
di cooperazione**

Sia l'Intesa Istituzionale di Programma, sia l'Accordo di Programma Quadro assumono, in questo ambito, un ruolo rinnovato e anche, in prospettiva, nuove caratteristiche funzionali. L'Intesa costituisce un momento "alto" di condivisione istituzionale di strategie specifiche che, nell'ambito della politica regionale, investono determinati territori e che, per larga parte, sono definite nelle programmazioni comunitarie e nazionali, rese, nell'ambito delle procedure del QSN, più esplicite e trasparenti (in particolare attraverso i documenti di declinazione di strategia specifica delle Amministrazioni Centrali e Regionali). Tale condivisione istituzionale non è evidentemente solo una presa d'atto di decisioni assunte altrove ma, piuttosto, l'esplicitazione del quadro di obiettivi condivisi sui quali si concentrano e si articolano le responsabilità assunte dai diversi soggetti per conseguirli. Da qui il suo ruolo di orientamento e garanzia degli impegni istituzionali che sottostanno alle assunzioni di responsabilità rispetto alle priorità e agli obiettivi condivisi nonché la sua valenza di indirizzo per l'individuazione delle priorità della strategia di politica regionale per le quali appare necessario o comunque opportuno sviluppare forme di cooperazione tra Stato e Regione (o anche fra Stato e più Regioni).

La maggiore trasparenza sia nell'indicazione delle priorità e degli obiettivi sia (attraverso l'Intesa) nella condivisione delle priorità e delle responsabilità della strategia di sviluppo regionale, hanno consentito di prefigurare, per la fase attuativa, un utilizzo più flessibile degli strumenti di attuazione della politica regionale. In particolare: l'Accordo di Programma Quadro Stato-Regione sarà lo strumento

¹⁹ Cfr. QSN Capitolo VI.

di attuazione per i casi in cui la cooperazione Stato-Regione è ritenuta necessaria (o comunque opportuna) per l'attuazione di interventi a carattere o comunque a valenza sovragiografica e interregionale, sia di iniziativa di un'Amministrazione centrale sia di iniziativa comune di più Regioni; negli altri casi, ovvero per interventi per i quali non si considerano necessari – per ragioni attinenti ad efficacia, efficienza, proporzionalità o comunque rilevanza solo locale degli interventi - livelli di cooperazione esplicita fra Regioni e Centro, le Amministrazioni potranno procedere autonomamente attraverso specifici strumenti di attuazione (individuati nei rispettivi Programmi Operativi dei Fondi strutturali o nei documenti previsti per la programmazione), per il trasferimento e l'utilizzazione delle risorse FAS e per l'informazione delle sedi appropriate di partenariato istituzionale.

È evidente che questo comporterà una fase di riforma, tanto per quel che riguarda gli adeguamenti del nuovo modello di Accordo di Programma Quadro (APQ), tanto per la definizione dei modelli e dei requisiti dei “documenti programmatici” di programmazione delle risorse nazionali della politica regionale.

Il QSN delinea in particolare tratti fortemente innovativi per il nuovo modello di APQ previsto nelle procedure di attuazione. In primo luogo all'interno del nuovo APQ²⁰ si dovranno individuare – pur tenendo conto della peculiarità dei diversi settori di intervento – gli interventi “cardine” (ovvero gli interventi che costituiscono il fondamento dell'APQ e la cui mancata realizzazione, nei tempi previsti, pregiudica di per sé la possibilità di conseguire gli obiettivi per i quali l'APQ è stato avviato, caratterizzati pertanto da particolari elementi di coerenza) distinguendoli dagli altri interventi, ovvero le linee progettuali che completano e integrano la programmazione di settore e che massimizzano la valorizzazione e l'impatto degli interventi “cardine”.

Questa distinzione dà luogo a una nuova architettura dell'APQ che in prospettiva dovrà consentire: a) l'individuazione ex ante degli interventi “cardine” così da esplicitare il percorso attraverso il quale l'APQ intende conseguire gli obiettivi che dichiara; b) una più attenta selezione degli interventi “cardine”, sulla cui realizzazione si giocano le possibilità di successo dell'APQ e conseguente maggiore concentrazione su di essi del monitoraggio e del supporto tecnico; c) una maggiore flessibilità nella programmazione degli interventi complementari (importanti ma non decisivi per il successo dell'APQ), che consentirebbe sia di operare con liste più ampie rispetto alla capienza finanziaria iniziale dell'APQ, sia di conseguire un alleggerimento sostanziale e la conseguente semplificazione degli adempimenti tecnici connessi a tali interventi complementari, fermi restando gli obblighi di informazione e di monitoraggio comunque connessi all'utilizzo delle risorse della politica regionale, sia comunitarie, sia nazionali trasferite.

Dovranno essere infine definite appropriate tipologie e articolazioni di APQ al fine di favorire la concentrazione delle risorse su obiettivi rilevanti e per verificare più puntualmente i settori e i temi in cui l'APQ Stato-Regione e dunque la cooperazione programmatico-attuativa Centro-Regione ha una sua effettiva ragione di funzionalità ed efficacia rispetto agli obiettivi di sviluppo e quindi assicura un valore aggiunto individuabile.

²⁰ Cfr. QSN paragrafo V.1.5.

**Nuova
configurazione
APQ attorno
a interventi
cardine**

L'evoluzione della governance multilivello della politica regionale verso un modello di cooperazione istituzionale flessibile che si adatta a differenti “contesti di coordinamento” (cfr. Riquadro T), è una innovazione importante che dimostra anche come lo sviluppo di schemi cooperativi per la gestione delle relazioni intergovernative rispecchi un maggiore livello di maturità raggiunto nel dialogo istituzionale. Tale innovazione è inoltre coerente con le conclusioni a cui giungono alcune analisi teoriche basate sull'applicazione della teoria economica dei contratti allo studio delle relazioni intergovernative.

Richiamando tale approccio teorico, per la nuova programmazione della politica regionale sembra dunque delinearsi una tendenza verso schemi di contrattazione di natura relazionale dove il disegno di meccanismi di contrattazione è adattato al contesto di coordinamento e all'obiettivo che di volta in volta è ritenuto importante da conseguire, e dove è forte l'enfasi posta sulla relazione fiduciaria esistente tra le parti. Va evidenziato, comunque, che lo sviluppo di modelli efficienti di contrattazione di questo tipo, molto utili in contesti istituzionali con responsabilità condivise tra differenti livelli di governo, può essere considerato per il caso italiano un obiettivo ancora da perfezionare attraverso il consolidamento dell'esperienza realizzata fino a questo momento, il completamento dei processi di apprendimento dei governi sub-nazionali e l'adeguamento della “cultura” della cooperazione istituzionale alle esigenze poste dal decentramento.

RIQUADRO T - MULTILEVEL GOVERNANCE: GLI APQ A CONFRONTO CON ANALOGHE ESPERIENZE INTERNAZIONALI

La suddivisione di responsabilità e compiti tra livelli di governo nel campo delle politiche regionali per lo sviluppo e il riequilibrio territoriale è un elemento comune alle esperienze di molti Paesi che, nei diversi contesti, ha favorito lo sviluppo di soluzioni istituzionali e strumenti per il governo delle relazioni intergovernative.

Un contributo interessante al tema qui oggetto di approfondimento è fornito da un recente lavoro dell'OCSE¹ - svolto nell'ambito del Comitato per le politiche territoriali (TDPC) e promosso dal DPS - che esamina la governance multilivello delle politiche regionali alla luce della teoria economica dei contratti, mostrando come le relazioni intergovernative in tale ambito possano essere declinate all'interno di un continuum di “schemi contrattuali”² le cui specificità variano in funzione dei contesti (bisogni) di coordinamento da soddisfare.

Richiamando l'economia dei contratti³, nel lavoro si identificano due modelli teorici di contrattazione contrapposti, all'interno dei quali si fanno rientrare le esperienze di cinque Paesi con regimi costituzionali e ordinamenti amministrativi

¹ OCSE (2006), “Linking regions to central governments: contracts for regional development”, presentato al “Territorial Development Policy Committee (TDPC)” - OCSE, 29-30 novembre 2006; in corso di pubblicazione.

² La nozione estesa di “contratto” qui adottata fa riferimento ad un insieme di aspetti che vanno dagli elementi caratterizzanti un contratto tipico, a quelli che derivano dalla cornice costituzionale, legislativa e dalle regole amministrative in vigore nel Paese.

³ L'approccio contrattuale all'analisi delle relazioni tra livelli di governo beneficia del contributo di due importanti filoni di teorie economiche: il Neo-istituzionalismo (teorie dell'agenzia e dei costi di transazione) e la New Political Economy.

diversi⁴. Per l'Italia, in particolare, è analizzato lo strumento dell'Accordo di Programma Quadro.

Il modello transazionale (transactional contracting) fa riferimento a uno schema di contrattazione "completa" nel quale le prerogative e i compiti delle parti sono definiti ex ante e sono pienamente verificabili e nel quale vi è capacità di precisa individuazione, nella fase di formulazione del contratto, dei possibili eventi contingenti determinanti per la sua efficacia. Il coordinamento della relazione contrattuale è in tal caso realizzato ex ante. Diversamente, il modello relazionale (relational contracting o open-ended) corrisponde a una situazione in cui le parti si impegnano a cooperare ex post (successivamente alla definizione del contratto)⁵ sviluppando, per tale scopo, un meccanismo di governance. I contratti sono in tal caso "incompleti" e le azioni dei soggetti agenti non pienamente verificabili. Il coordinamento delle azioni e la gestione dei possibili conflitti avviene per mezzo di meccanismi di negoziazione. Questa seconda tipologia contrattuale, sebbene meno controllabile nei suoi vari aspetti, si adatta meglio, per la sua flessibilità, a progetti complessi e ai casi in cui l'obiettivo di scambio di conoscenza tra gli agenti, in una logica di learning by doing, è ritenuto importante.

Entrambi gli schemi contrattuali applicano meccanismi di enforcement al fine di rendere cogenti gli impegni delle parti e di rafforzare la credibilità dell'accordo. Tali meccanismi saranno differenziati in relazione al grado di controllabilità degli impegni contrattuali; pertanto, mentre nel caso transazionale è immaginabile l'intervento di un controllo esterno, nel caso relazionale l'esecuzione dell'accordo è in misura prevalente lasciata allo spirito cooperativo delle parti (controlli interni, arbitraggio).

Lungo il continuum delimitato dai due modelli sopra considerati, schemi differenti di governance multivello (tipologie di "contratti") possono caratterizzarsi per la coesistenza di elementi transazionali e relazionali, in funzione del "contesto di coordinamento" di riferimento che è definibile sulla base di quattro variabili chiave: i) la complessità dell'ambito di policy che riduce la capacità di scrivere contratti "completi"; ii) la distribuzione - simmetrica o asimmetrica - della conoscenza tra i livelli di governo; iii) il grado di interdipendenza verticale esistente nella materia oggetto di responsabilità condivisa che, se elevata, rende la negoziazione più strategica per le parti; iv) l'accountability dei governi e l'indipendenza del terzo giudicante ai fini della individuazione del bisogno di ricorrere a meccanismi di enforcement e della loro configurazione.

L'approccio teorico adottato suggerisce dunque il ricorso a strumenti di contrattazione differenti in relazione al contesto di coordinamento delimitato dalle quattro variabili sopra specificate. Nella Tavola T.1 si illustrano le diverse scelte effettuate nei paesi considerati dal Rapporto OCSE, caratterizzati da diversi livelli e modelli di decentramento di responsabilità. In alcuni casi (Spagna e Canada) uno stesso strumento è adattato in modo flessibile alle circostanze che caratterizzano lo specifico contesto.

⁴ Sono prese in esame le esperienze di Francia, Italia, Germania, Spagna e Canada.

⁵ Nella teoria dei contratti, è definita ex ante tutta l'informazione che le parti possiedono circa la loro interazione al momento della negoziazione e sottoscrizione del "contratto"; è definita invece ex post tutta l'informazione che si sviluppa durante l'implementazione del "contratto".

Analoghe considerazioni valgono anche per il caso italiano dell'APQ che nelle realizzazioni osservate si caratterizza per complessità ed eterogeneità secondo i diversi contesti in cui interviene, (cfr. paragrafo V.2.1.1). Per alcuni aspetti l'APQ potrebbe avvicinarsi a un modello transazionale in contesti poco complessi⁶ spesso relativi a settori interessati soltanto di recente dal processo di decentramento. In tali contesti, l'applicazione di una logica di contrattazione completa accompagnata da sistemi di monitoraggio e meccanismi incentivanti volti a premiare la performance del soggetto agente, fa sì che l'accordo diventi anche il mezzo per rispondere a un obiettivo di promozione dell'apprendimento dei governi sub-nazionali, attraverso il graduale trasferimento verso tali soggetti di conoscenza e capacità.

A queste situazioni se ne affiancano altre in cui la complessità dell'ambito di intervento rende più difficile, per entrambe le parti, esplicitare l'obiettivo di policy che si persegue per mezzo dell'APQ in un set chiaro di azioni e di reciproci compiti. In tali ambiti, l'applicazione di una logica relazionale che lasci ampi margini alla negoziazione tra le parti durante l'implementazione del contratto, potrebbe essere maggiormente rispondente all'intento di sviluppare l'attitudine alla cooperazione e l'apprendimento reciproco.

Sotto tale profilo, il disegno delle regole e i sistemi di monitoraggio sono visti come mezzi per sviluppare l'attitudine a cooperare e costruire la fiducia reciproca tra gli agenti, per rendere più espliciti e più vincolanti gli impegni legati alla dimensione finanziaria dell'accordo e per migliorare la capacità di programmazione pluriennale delle regioni sulla base di aspettative di realizzazione più stabili (cfr. paragrafo IV.3.2.1).

Il sistema di regole e i meccanismi di monitoraggio potrebbero tuttavia risultare troppo rigidi una volta che il processo di apprendimento e di cooperazione andrà perfezionandosi. A tale riguardo, l'OCSE suggerisce di far evolvere nel tempo il meccanismo interno di governance dell'APQ in funzione dell'avanzamento dei processi di apprendimento e della esperienza accumulata⁷.

Da ultimo, l'analisi dei meccanismi di enforcement, rileva la debolezza dell'attuale controllo esterno anche per la difficoltà di ricondurre l'APQ all'interno di uno schema contrattuale tipico, nel senso giuridico del termine. Una più diffusa informazione sul funzionamento e sul contributo dell'accordo allo sviluppo del territorio, anche condividendo con il partenariato economico e sociale il processo di selezione degli interventi e le modalità attuative potrebbe rafforzare l'accountability dei governi sub-nazionali nei confronti delle collettività locali che beneficiano della realizzazione dell'accordo rendendolo così più efficace. In questa linea si pone il meccanismo definito per gli obiettivi di servizio (cfr. paragrafo V.2.1.2).

⁶ Ad esempio ai progetti le cui azioni, sebbene tecnicamente complesse, possono essere in buona misura esplicitate ex ante e la cui realizzazione è controllabile ex post.

⁷ Seguendo tale logica, la distribuzione della conoscenza tra gli agenti diviene un fattore endogeno al modello di contrattazione piuttosto che una variabile esogena.

Tavola T.1 - ALCUNE ESPERIENZE DI GOVERNANCE MULTILIVELLO NELL'AMBITO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE

	Strumento contrattuale	Modello: Transazionale /Relazionale	Meccanismi di enforcement
SPAGNA	<p>"<i>Convenio de Colaboracion</i>": accordo tra governo centrale e comunità autonome che specifica i compiti di ciascuna parte nella realizzazione di programmi di sviluppo territoriale. I "<i>Convenios</i>" hanno una dimensione finanziaria coperta in quota prevalente da contributi dello Stato centrale a cui si aggiungono contributi delle comunità autonome, dei governi locali, dei privati, dell'UE</p>	<p>Non inquadrabile nell'ambito di uno dei due modelli definiti dall'analisi teorica. La flessibilità dello strumento fa sì che il suo disegno vari in funzione del contesto di coordinamento in cui si interviene. Per programmi complessi che richiedono contratti di natura relazionale con sistemi di arbitraggio, il "<i>Convenio</i>" prevede sia la costituzione di strutture decisionali permanenti ("<i>Consorcio</i>"), per facilitare la negoziazione tra le parti, sia la creazione di Comitati di monitoraggio atti a risolvere i problemi di interpretazione e a garantire l'esecuzione delle clausole contrattuali</p>	<p>Comitati di monitoraggio (controlli interni) e giurisdizione amministrativa per i conflitti non risolti dai Comitati di monitoraggio</p>
FRANCIA	<p>"<i>Contracts de Plans Etat-Region</i>" (CPER). Si tratta di accordi di natura contrattuale sottoscritti tra Stato, Regioni, imprese pubbliche e private al fine di garantire coerenza alle programmazioni regionali rispetto a obiettivi che sono ritenuti prioritari dal governo centrale</p>	<p>Modello "relational" di contrattazione (ambiti complessi; forti interdipendenze tra centro e periferia che caratterizzano il modello di decentramento). Lo scambio di informazioni e l'apprendimento reciproco delle parti è un obiettivo importante sottostante al ricorso al CPER. Fondamentale è, in tal senso, la fase pre-contrattuale durante la quale è preparata la negoziazione tra le parti, anche attraverso la realizzazione di studi volti ad analizzare la situazione locale</p>	<p>Collaborazione reciproca per il perseguimento di obiettivi comuni. Nessun meccanismo di controllo interno se non se non la clausola di uscita dal contratto riconosciuta ai sottoscrittori. Forme di controllo esterno sono raramente applicabili essendo il CPER un contratto di tipo relazionale e quindi difficilmente riconducibile all'interno di uno schema contrattuale tipico</p>
GERMANIA	<p>Nessuna esplicita forma di contrattazione, ma procedure di cooperazione nell'ambito delle politiche regionali. Tra queste: A) Il "<i>Joint task for the improvement of Regional Economic Structure</i>" (Art. 91 della Cost.). Federazione e Länder definiscono insieme e co-finanziano un piano di programmazione per lo sviluppo regionale (Framework Plan) la cui attuazione è lasciata ai Länder. B) <i>Competitive tenders</i> (InnoRegio, City 2030, Learning Region). Attraverso una gara pubblica, sono assegnati ai Länder che presentano i migliori progetti, fondi aggiuntivi da destinare a programmi di sviluppo territoriale (principalmente all'innovazione)</p>	<p>A) Raramente seguita la scelta di ricorrere alla contrattazione esplicita (la negoziazione avviene all'interno dei comitati di programmazione), ma sembra che stia lentamente emergendo. Data la attuale ripartizione di compiti amministrativi tra federazione, Länder e comunità locali, gli accordi contrattuali potrebbero assumere la forma della contrattazione completa. B) Le <i>competitive tenders</i> presentano le caratteristiche di un contratto di natura relazionale anche se non viene sottoscritto un vero e proprio accordo. Rappresentano un importante strumento di estrazione e scambio di conoscenza</p>	<p>B) Per le <i>competitive tenders</i> sembra opportuno introdurre meccanismi di monitoraggio/enforcement con l'obiettivo di spostare l'enfasi del ricorso a tale strumento dal processo (la capacità dei Länder di ottenere il finanziamento) ai risultati e alla diffusione delle migliori pratiche</p>
CANADA	<p><i>Bipartite Framework Agreement</i> utilizzato per la realizzazione di progetti di sviluppo con obiettivi di policy molto ampi e complessi (ricerca e innovazione industriale, competitività). <i>Tripartite revenue-sharing agreement</i>, (federazione, governi provinciali e locali), il cui scopo è di trasferire su base annua una parte delle entrate federali derivanti dalla tassa nazionale sul gasolio e di condizionarne l'utilizzo a specifiche destinazioni (programmi ambientali e infrastrutturali)</p>	<p>Strumenti flessibili, il cui disegno varia in funzione del contesto di coordinamento. La contrattazione rappresenta un importante meccanismo di apprendimento di cui si avvantaggia il governo federale, che, in tal modo, riesce a esercitare un proprio ruolo in un ambito in cui i governi provinciali svolgono una funzione importante sia sul piano politico che su quello economico</p>	<p>La lunga esperienza nell'utilizzo di strumenti di contrattazione intergovernativa e la chiara individuazione delle responsabilità di ciascun livello di governo rendono meno necessario il ricorso a meccanismi di enforcement</p>

V.2.1.2 Cooperazione per i risultati: gli obiettivi misurabili di servizio

Ambiti
per gli obiettivi
di servizio

Le politiche per lo sviluppo territoriale attribuiscono un ruolo chiave al miglioramento dei servizi disponibili per cittadini e imprese per ampliare le opportunità degli individui, ridurre le disuguaglianze e creare condizioni favorevoli per la localizzazione di investimenti privati, attratti anche dalle opportunità create da servizi più accessibili ed efficienti. A questo scopo nel QSN sono individuati quattro obiettivi strategici per i quali sono stati identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini. Gli ambiti sono:

1. la capacità di apprendimento della popolazione,
2. i servizi di cura agli anziani e bambini,
3. la tutela dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato,
4. la tutela dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

Per convogliare un forte interesse e il necessario concorso di responsabilità al conseguimento di questi obiettivi, vengono fissati valori quantitativi degli indicatori selezionati (valori target) da raggiungere nel 2013 (con una prima verifica alla fine del 2009), e al cui conseguimento è collegato un meccanismo di incentivazione, che comprende anche un premio finanziario, a cui partecipano le otto regioni del Mezzogiorno e il Ministero della Pubblica Istruzione.

Raccogliendo sollecitazioni riguardo la capacità delle politiche per la coesione regionale di esibire risultati anche del miglioramento dei servizi offerti sul territorio, la riflessione effettuata²¹ ha promosso l'affermazione del tema tra i soggetti partecipanti alla definizione della strategia per la politica di coesione regionale per gli anni 2007–2013, vale a dire le Amministrazioni Regionali e di settore, le parti istituzionali, economiche e sociali²².

Le attività sono proseguite nel corso di tutto il 2006, nell'ambito di un gruppo di lavoro interistituzionale, a cui hanno partecipato il DPS, alcune regioni del Mezzogiorno, alcuni Ministeri e l'Istat, le cui attività principali sono state: a) selezione degli obiettivi strategici per la politica di sviluppo regionale da misurare con indicatori di servizio, b) scelta degli indicatori e dei target da raggiungere, c) definizione delle modalità con cui rendere tali target vincolanti e delle regole che governano il meccanismo incentivante²³.

Questa esperienza è stata caratterizzata da elementi innovativi per il profilo della cooperazione istituzionale.

Selezione degli
indicatori

La selezione di indicatori che misurino obiettivi dell'azione politica e la costruzione di meccanismi di incentivazione con lo scopo di sostenere e guidare il processo decisionale è un'operazione difficile essenzialmente per due ragioni tra loro collegate. In primo luogo, vi è la difficoltà a tradurre obiettivi di *policy* in misure quantitative e per le quali sia possibile verificare il raggiungimento degli obiettivi, specialmente in un contesto in cui le Amministrazioni non dispongono di tutte e/o delle stesse informazioni. Inoltre, e questa ragione è particolarmente rilevante quando si tratta di obiettivi finali dell'azione politica, è difficile stabilire il nesso di causalità tra interventi e risultati a causa dell'agire simultaneo di molte altre variabili e di diversi attori.

²¹ Cfr. F. Barca (2005) *Italia frenata* e Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (2006) *Fissare obiettivi di servizio per le politiche di coesione regionale: nota tecnica per la discussione*, disponibile su http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_contributi.asp.

²² Come conseguenza di questi mesi di discussione e confronto sul tema, entrambi i documenti preparatori per il Quadro Strategico Nazionale finalizzati a dicembre 2005 dalle Amministrazioni Centrali e dalle Regioni del Mezzogiorno, contengono un paragrafo dedicato al tema. Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale, (capitolo IV.2), e Documento Strategico del Mezzogiorno, (quadro nel capitolo IV) disponibili su <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

²³ Gli esiti delle attività del gruppo di lavoro sono contenuti nel QSN, paragrafo III.4.

Per affrontare entrambi i problemi è stato adottato un meccanismo di decisione partecipata, innanzitutto con le Amministrazioni responsabili a vario titolo di interventi per la politica di sviluppo regionale, per selezionare gli indicatori e stabilire le regole; inoltre, il meccanismo di incentivazione definito per il raggiungimento dei target si fonda sulla cooperazione tra Centro, Regioni e gli Enti territoriali preposti all'erogazione dei servizi e prevede strumenti per la realizzazione delle adeguate condizioni normative al conseguimento degli obiettivi e per accrescere la mobilitazione delle responsabilità.

Metodo cooperativo di decisione partecipata

Per quanto riguarda la selezione di indicatori che misurino obiettivi della politica in termini di servizi resi, sono definite tre condizioni che gli indicatori devono soddisfare per evitare che il meccanismo di incentivazione collegato al raggiungimento dei target generi comportamenti distorti o non sia utile. Vi è innanzitutto un requisito di misurabilità (disponibilità di informazione statistica riconosciuta da tutti come adeguata, affidabile e tempestiva); inoltre il grado di comprensione e condivisione della rilevanza dell'obiettivo strategico e degli indicatori scelti a misurarlo da parte dei cittadini deve essere alto, poiché questo può essere un veicolo della mobilitazione culturale e politica auspicata per contribuire al conseguimento degli obiettivi; infine, deve essere possibile descrivere l'assetto istituzionale necessario per il raggiungimento dell'obiettivo, o in altre parole, individuare le responsabilità per l'attuazione e l'erogazione del servizio ai diversi livelli di governo coinvolti. Gli indicatori selezionati nel QSN 2007-2013 sono descritti nel Riquadro U.

Misurabilità...

...rilevanza...

...responsabilità

La realizzazione di un meccanismo di incentivazione con target fissati direttamente sugli obiettivi finali della politica regionale rappresenta un elemento di notevole innovazione anche rispetto a precedenti esperienze di meccanismi di incentivazione basati principalmente su obiettivi intermedi di costruzione delle capacità o miglioramento delle azioni della Pubblica Amministrazione. Questa scelta comporta il riconoscimento del fatto che gli attori della politica di sviluppo regionale non possono essere considerati gli unici responsabili del raggiungimento dei target di servizio (infatti per ciascun indicatore selezionato viene descritto l'assetto istituzionale rilevante per il raggiungimento dell'obiettivo sia dal punto di vista delle attribuzioni legislative e istituzionali sia delle possibili azioni in capo ai diversi livelli di governo per il miglioramento dei valori dell'indicatore scelto). Pertanto il sistema di incentivazione si basa su responsabilità condivise delle diverse Amministrazioni e sono introdotti tre strumenti per rafforzare la cooperazione e il concorso di responsabilità.

Meccanismo di incentivazione su obiettivi finali

In primo luogo, l'implementazione di questo meccanismo prevede la "contrattualizzazione" delle azioni dei soggetti coinvolti (Regioni, Amministrazioni Centrali, Enti Locali pertinenti), ad esempio all'interno dell'Intesa Istituzionale di Programma (cfr. paragrafo V.2.1), richiamando tali azioni negli Accordi di Programma Quadro.

Rafforzare la cooperazione

Secondo, la cooperazione tra i diversi settori della Regione e di questa con gli Enti territoriali preposti all'erogazione dei servizi può essere rafforzata da meccanismi di incentivazione in capo alla Regione all'interno dello schema incentivante proposto, grazie anche all'effetto reputazionale e alle risorse finanziarie disponibili alla verifica intermedia del conseguimento degli obiettivi dell'anno 2009.

Terzo, per quanto riguarda la cooperazione delle Amministrazioni Centrali di settore²⁴ si riconosce, da un lato, che queste hanno solo responsabilità indirette e

²⁴ Si tratta del Ministero dell'Ambiente, del Ministero della Salute, del Ministero della Solidarietà Sociale, del Ministero per la Famiglia e del Ministero della Pubblica Istruzione.

non operative per il conseguimento degli obiettivi di servizio, fatta eccezione per il Ministero della Pubblica Istruzione²⁵; al contempo è evidente che il successo di questo meccanismo dipende anche dalla partecipazione di tali Ministeri ad accompagnare con politiche ordinarie gli sforzi della politica di coesione per il miglioramento di alcuni servizi e per promuovere il quadro legislativo e istituzionale adeguato a sostenere il conseguimento degli obiettivi²⁶.

RIQUADRO U – INDICATORI DEGLI OBIETTIVI DI SERVIZIO

Nel corso del 2006¹ a seguito di istruttorie effettuate coinvolgendo le Amministrazioni Regionali e Centrali sono stati selezionati dodici indicatori i cui valori nelle regioni del Mezzogiorno segnalano ancora una situazione di forte arretratezza rispetto al resto del paese. La Tavola che segue contiene gli ultimi valori disponibili degli indicatori selezionati per le regioni del Mezzogiorno e per confronto il valore degli aggregati Italia e Centro-Nord. Sono inoltre riportate la fonte dei dati, le Amministrazioni Centrali di riferimento per il tema e le Amministrazioni responsabili del servizio sul territorio.

I tre indicatori relativi alla qualità del servizio istruzione hanno natura diversa: il primo è la misura degli abbandoni scolastici precoci scelta nell'ambito delle politiche europee di coordinamento aperto, ed è considerato nella strategia di sviluppo di settore condizione necessaria per l'obiettivo finale di migliorare l'apprendimento della popolazione; il secondo e il terzo indicatore, che provengono dall'indagine internazionale effettuata dall'OCSE-PISA (Programme for International Student Assessment), misurano invece direttamente l'obiettivo finale di policy dell'aumento delle competenze degli studenti (cfr. paragrafo I.4.1). Per quanto riguarda l'obiettivo di incrementare i servizi di cura alla persona, si è scelto un target che comprende aspetti relativi alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare che, alleggerendo i carichi familiari prevalentemente ancora di responsabilità delle donne, possono contribuire a elevare il tasso di occupazione femminile. Si sono selezionati due indicatori sia per il servizio di asilo nido sia per l'assistenza domiciliare integrata rivolta agli anziani per cogliere aspetti di disponibilità e di qualità del servizio (cfr. Capitolo I Riquadro D). I tre indicatori relativi alla gestione dei rifiuti urbani colgono tre momenti distinti nel conseguimento degli obiettivi definiti negli indirizzi strategici europei e nazionali: prevenire e ridurre la produzione di rifiuti; rafforzare quanto più possibile il riutilizzo, riciclo e l'uso di materiali alternativi innocui per l'ambiente (cfr. paragrafo II.3.2). Infine gli ultimi due indicatori relativi al servizio idrico misurano la disponibilità per i cittadini del servizio idrico integrato nelle sue componenti di approvvigionamento efficiente e per il segmento depurazione. (cfr. paragrafo II.3.1).

¹ Le Amministrazioni partecipanti al gruppo di lavoro interistituzionale per gli obiettivi di servizio hanno suggerito obiettivi strategici e indicatori che sono stati discussi alla luce dei tre requisiti di misurabilità, rilevanza e responsabilità. La lista provvisoria degli indicatori selezionati, contenuta nella bozza tecnico amministrativa del QSN di aprile 2006, è stata successivamente affinata e in parte modificata grazie anche al contributo alle attività del gruppo di lavoro dei responsabili di settore delle Regioni e dei Ministeri, degli Enti preposti alla rilevazione e misurazione degli indicatori e di Istituzioni che svolgono attività su questi temi (ad esempio l'Agenzia per la qualità e il controllo dei servizi pubblici locali del Comune di Roma ha preparato e presentato in un seminario pubblico uno studio relativo a indicatori di servizio per la gestione dei rifiuti urbani). Cfr. Agenzia di Roma (2006) *Fissazione di obiettivi di servizio vincolanti per il settore dei rifiuti urbani*.

²⁵ Quindi, ad eccezione di quest'ultimo, non partecipano direttamente al meccanismo di incentivazione.

²⁶ Pertanto saranno privilegiate le azioni di accompagnamento delle Amministrazioni Centrali alla politica di sviluppo regionale dei prossimi anni direttamente orientate al sostegno degli obiettivi di servizio e sarà istituito un coordinamento del Ministero dello Sviluppo Economico con i Ministeri interessati affinché venga monitorato nel tempo l'impatto di future decisioni rilevanti ai fini dell'attuazione di questo processo e del suo successo.

Tavola U.1 - VALORI DEGLI INDICATORI SELEZIONATI PER MISURARE GLI OBIETTIVI DI SERVIZIO DEL QSN 2007-2013

OBIETTIVO	INDICATORE	Ultimo anno disponibile	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Fonte dei dati	Amministrazione centrale di riferimento	Responsabilità sul territorio (oltre alla Regione)
Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	1) Percentuale della popolazione 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione	2005	16,3	15,3	27,8	29,1	18,0	18,2	29,5	32,6	26,8	22,1	18,5	Istat (Rilevazione continua forze di lavoro)		
	2) Percentuale di 15-enni, con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura (*)	2003										23,9	14,9	Indagini OCSE-PISA	Ministero della Pubblica Istruzione	Provincia; Istituti scolastici
	3) Percentuale di 15-enni, con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica (*)	2003										31,9	19,3	Indagini OCSE-PISA		
	4) Percentuale di Comuni che hanno attivato il servizio di asilo nido (sul totale dei Comuni della regione)	2003	15,7	2,2	11,1	25,2	15,3	5,6	31,3	11,1	15,0	30,5	37,6	Istat (Indagine censuaria sui servizi sociali dei Comuni)	Ministero della Solidarietà Sociale; Ministero della Famiglia	Comuni
	5) Percentuale di bambini in età tra zero e tre anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido (sul totale della popolazione in età tra zero e tre anni)	2003	6,4	4,4	1,2	3,4	4,5	1,2	4,8	5,2	3,1	9,1	12,8			
	6) Percentuale di anziani che riceve assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (superiore ai 65 anni)	2005	1,8	6,1	1,4	2,0	3,9	1,6	0,8	1,1	1,6	2,9	3,5	Ministero della Salute (Sistema Informativo Sanitario)	Ministero della Salute	Comuni; ASL
	7) Incidenza percentuale della spesa per l'assistenza domiciliare integrata sul totale della spesa sanitaria regionale	2005	1,1	0,7	0,4	0,5	1,5	0,5	1,4	0,5	0,8	1,1	1,2			

(*) In base all'ultima rilevazione (anno 2003) sono disponibili solo i valori a livello di macroarea.
 Fonti: Istat, OCSE-PISA, SIS del Ministero della Salute, APAT, Comitato di Vigilanza sulle risorse idriche

Segue: Tavola U.1 - VALORI DEGLI INDICATORI SELEZIONATI PER MISURARE GLI OBIETTIVI DI SERVIZIO DEL QSN 2007-2013

OBIETTIVO	INDICATORE	Ultimo anno disponibile	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Fonte dei dati	Amministrazione centrale di riferimento	Responsabilità sul territorio (oltre alla Regione)
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione dei rifiuti urbani	8) Quantità procapite di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (kg)	2005	398,5	395,1	304,8	453,1	235,2	394,7	473,2	389,6	395,3	310,3	263,8	APAT	Ministero dell'Ambiente e del Territorio	Autorità d'Ambito; Comuni
	9) Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani	2005	15,6	5,2	10,6	8,2	5,5	8,6	5,5	9,9	8,7	24,3	31,8			
	10) Percentuale di frazione umida trattata in compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale	2005	12,1	1,1	2,3	1,8	0,1	0,8	1,3	4,5	2,6	20,5	29,1			
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del servizio idrico integrato	11) Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale	2005	59,1	61,4	63,2	53,7	66,1	70,7	68,7	56,8	62,6	69,9	73,4	Istat (sistema delle indagini sulle acque)		Autorità d'Ambito
	12) Abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali della regione (**)	2005	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			

(**) L'indicatore, in quanto tale, al momento non è ancora disponibile; il numeratore (abitanti equivalenti serviti) è disponibile in quanto è stato rilevato dall'Istat con l'indagine campionaria sul Sistema delle acque (2005), tuttavia sono in corso approfondimenti per pervenire a una metodologia comune di calcolo del denominatore (abitanti equivalenti totali).

Fonti: Istat, OCSE-EPISA, SIS del Ministero della Salute, APAT, Comitato di Vigilanza sulle risorse idriche

V.2.2 Le Capacità nella Promozione dello Sviluppo Locale

L'idea di coinvolgere attori pubblici e privati più vicini al territorio nel disegno e nell'attuazione di politiche di sviluppo nasce con l'intento di raggiungere numerosi obiettivi: acquisendo al processo decisionale una conoscenza del territorio in possesso dei soggetti locali ci si aspetta di accrescere la qualità della scelta pubblica; far sì che politici, amministratori ed altri soggetti pubblici e privati influenti a livello locale sentano queste scelte come proprie, permette di accrescere le possibilità di successo delle politiche sul territorio. Si potrebbe continuare a scorrere la lista dei meriti che vengono attribuiti all'approccio "locale", senza citare effetti di rafforzamento della capacità delle Amministrazioni.

Tuttavia, nell'attuale fase di evoluzione del riparto di competenze tra livelli di governo, le politiche di sviluppo locale sono viste da molti anche come una componente importante di una strategia di rafforzamento degli Enti Locali. La recente riforma costituzionale in senso federalista e la precedente introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, hanno trovato nelle politiche di sviluppo locale una prima occasione di attuazione sostanziale. I ruoli previsti per i livelli di governo più vicini al territorio nel nuovo quadro istituzionale impongono di cimentarsi con compiti nuovi e più complessi di quelli tradizionalmente svolti. Le politiche di sviluppo locale sono così divenute uno strumento di *capacity building* per la novità di queste riforme e per il tempo esiguo che le Amministrazioni più vicine al territorio hanno avuto per adeguarsi alle nuove competenze loro affidate. Più o meno consapevolmente, il disegno di sviluppo locale diventa così un esercizio formativo di capacità latenti o da acquisire; la *capacity* un effetto collaterale delle modalità che oggi si considerano più efficaci nel promuovere lo sviluppo.

Ma che genere di capacità si riesce effettivamente ad indurre o a sviluppare attraverso la pratica delle politiche di sviluppo locale, e in che modo ci si aspetta che essa nasca e si rafforzi? I compiti dello sviluppo locale richiedono lo svolgimento di attività varie, non tutte chiaramente definibili.

Si pensi alla redazione di un progetto da parte di autorità locali in forma associata e con il contributo di rappresentanti del settore privato e della società civile; si pensi alla valutazione di questi progetti da parte di autorità regionali, alle interazioni negoziali di tipo verticale fra livelli di governo locale e regionale aventi per oggetto il contenuto dei progetti, delle strategie, e degli interventi da avviare. Queste attività, a ben vedere, rientrano in una concezione della capacità amministrativa di tipo "alto", assimilabile alle attività speculative intellettuali, e si collocano all'intersezione fra tecnica e politica. Esistono, infatti due concezioni diverse, ed ambedue positive, della capacità amministrativa, che giustificano differenti modalità di intervento per il suo rafforzamento. La prima è legata all'apprendimento di tecniche e pratiche moderne, all'osservanza di regole di buona amministrazione, di trasparenza e di correttezza. Molte di queste pratiche e regole possono essere oggetto di istruzione formale ed essere codificate in regolamenti, manuali o linee guida. In retrospettiva se ne può verificare l'acquisizione da parte di Amministrazioni in partenza deboli.

Ne esiste però una seconda, che meno si presta ad essere trasmessa sotto forma di istruzioni, ed è acquisita dalle Amministrazioni gradualmente, attra-

Politiche di sviluppo locale come strumento di *capacity building*

Costruzione di capacità autonome di decisione

verso uno sforzo di adeguamento. Rientrano in questa visione più alta e meno codificabile della capacità, alcune attività di governo necessarie ai processi di sviluppo locale, come quelle con cui si cerca di far corrispondere le caratteristiche di un progetto di sviluppo alle esigenze di un territorio, o quelle con cui si regola l'accesso dei soggetti portatori di conoscenze e interessi rilevanti al processo di costruzione e approvazione di quel progetto. La costruzione di capacità intesa in questo secondo senso equivale alla crescita nell'autonomia di decisione di parte dell'amministrazione e nella sua abilità nell'utilizzare la conoscenza per governare.

Oltre ad essere difficile da trasmettere, la crescita di questa forma di capacità può incontrare resistenze in altre componenti dell'amministrazione. Pur essendo il sistema nel suo complesso, in principio interessato alla crescita delle competenze della Pubblica Amministrazione in tutte le sue articolazioni, l'esercizio di questa forma di capacità da parte delle Amministrazioni che la sviluppano, nel breve periodo può mettere in difficoltà altre parti del sistema (anche quegli stessi che si propongono come centri di diffusione di competenze, i cui servizi risulteranno meno richiesti). Un'amministrazione capace è una amministrazione esigente ed assertiva verso gli altri centri decisionali con cui interagisce, in quanto conosce i suoi interessi e sa farli valere ricorrendo ad argomenti tecnici e di sostanza. Nel medio periodo, l'aumentare di numero dei centri dotati di questo genere di capacità, migliora la qualità della scelta pubblica in tutto il sistema. Tuttavia, allo stesso tempo complica le attività di coordinamento che si rendono complessivamente necessarie per governare.

Percorsi di apprendimento

Le possibilità di successo degli interventi rivolti a rafforzare questo secondo genere di capacità non sono però così ridotte come queste considerazioni potrebbero indurre a ritenere. Al contrario, nel contesto delle politiche per le aree arretrate, le politiche di sviluppo locale hanno fatto molto per rafforzare varie forme di capacità ai livelli sub-nazionali dell'amministrazione. Non si è trattato solo del trasferimento di competenze attraverso l'istituzione di regole, la diramazione di indicazioni o istruzioni di dettaglio da parte del livello centrale dell'amministrazione. Anzi, l'intervento attivo più determinante per lo sviluppo di capacità è stata l'apertura di uno spazio d'azione e di iniziativa autonoma per le Amministrazioni locali, che molte di esse hanno saputo occupare per cimentarsi con ruoli di governo più avanzati e sofisticati. Si può addirittura sostenere che quest'intervento centrale sia stato tanto più capacitante, quanto meno esso abbia cercato di regolamentare gli aspetti procedurali, e quanto più abbia legittimato il diritto delle Amministrazioni di scegliere nella sostanza i contenuti dei loro programmi e progetti di sviluppo.

Le carenze e le inadeguatezze organizzative in molti casi riscontrate sono state il rovescio della medaglia dell'investimento di queste Amministrazioni nella loro stessa capacità. La richiesta rivolta al livello centrale da quelli periferici, di ricevere un set di istruzioni procedurali più definito e standardizzato per la progettazione e la valutazione delle iniziative di sviluppo locale può essere interpretato come la resistenza di molte Amministrazioni a dotarsi della capacità "alta" necessaria.

L'effettivo svolgimento di quei compiti (anche se con alcuni ritardi e difficoltà) con procedure e con esiti differenti nelle diverse realtà regionali, documenta l'apprendimento delle capacità ad essi connesso, attraverso il loro esercizio. Il percorso intrapreso da molte Amministrazioni di sperimentazione e interlocuzione è stato costellato da inevitabili errori. Ma si tratta di un percorso unidirezionale, in cui gli stessi errori sono elementi necessari di un processo di diffusione delle competenze e delle capacità per lo sviluppo locale. Il prossimo paragrafo, sintetizza alcuni degli orientamenti della programmazione nazionale e regionale in tema di sviluppo locale attualmente in corso di finalizzazione.

Questa concezione della capacità amministrativa e il senso di direzione dei cambiamenti in atto sono il frutto di un'attività di osservazione partecipata e di apprendimento collettivo dai processi di sviluppo locale, condotta negli anni recenti. Una delle iniziative di sistema che alimentano questo apprendimento, allo stesso tempo contribuendo a promuovere pratiche innovative nel campo dello sviluppo locale ed a diffonderne la conoscenza, è il progetto "Azioni Pilota in Aree PIT". Il paragrafo V.2.2.1 riporta alcune delle indicazioni provenienti da questa attività, che hanno alimentato il processo di programmazione attualmente in fase di conclusione. Il QSN, anche tenendo conto degli elementi che emergono da questa osservazione, introduce alcuni elementi di discontinuità negli indirizzi volti allo sviluppo locale (cfr. paragrafo V.2.2.2) e apre quindi una nuova stagione nella quale all'accresciuta responsabilizzazione dei livelli istituzionali decentrati si accompagna l'indicazione di elementi decisivi per il miglioramento delle politiche (qualità progettuale, selettività, apertura alle conoscenze esterne, integrazione con le altre politiche) che implicano (e orientano) un'adeguata (più mirata, più specializzata) azione di *capacity*.

V.2.2.1 Osservazione partecipata e apprendimento collettivo: le Azioni Pilota in Aree PIT

Il progetto "Azioni Pilota in Aree PIT", di affiancamento sul campo a istituzioni locali impegnate in progetti di sviluppo, è giunto nel 2006 a maturità. In molti ambiti le attività si sono concluse; in alcuni altri, dove si è cominciato a operare più di recente, le azioni continueranno anche nel 2007²⁷.

Nei diversi ambiti territoriali prescelti, il progetto ha sperimentato una particolare forma di sostegno, caratterizzata da una presenza e un lavoro sul campo continuativo e di lunga durata. Il lavoro di campo è servito per la raccolta diretta di informazioni presso operatori, imprese ed istituzioni, così da creare una conoscenza dei contesti locali più ricca di quella consentita dai dati statistici e, soprattutto, per sviluppare un'interazione e una collaborazione con gli attori locali, per il rafforzamento dei piani di intervento e di attuazione.

**Sostegno e
accompagnamento
sul campo**

²⁷ La convenzione triennale sottoscritta nel 2003 tra DPS e Studiare Sviluppo è stata prolungata di un anno, sino a giugno 2007, a parità di finanziamento assegnato.

A differenza della più parte delle iniziative di assistenza tecnica, il progetto ha erogato le proprie prestazioni non in risposta a una domanda predefinita, ma a una domanda che ha contribuito a definire. Caso per caso, infatti, si è cercato di definire le azioni di sostegno insieme con le istituzioni locali, facendo valere un proprio autonomo punto di vista costituito mediante la frequentazione diretta dei luoghi e il lavoro di campo. La dialettica che così si è determinata, ha favorito l'analisi critica dei progetti e l'identificazione di opportunità di intervento poco considerate, con effetti anche di rimodulazione dell'agenda locale.

Di guida a questo metodo di intervento c'è la consapevolezza che nessun livello territoriale posseda in sé tutte le conoscenze utili a risolvere le sfide dello sviluppo locale. In questo sta la natura "di sistema" di questo progetto, secondo il quale non è possibile rendere un servizio (di accompagnamento) ad alcuni livelli dell'amministrazione, senza renderne contemporaneamente uno (di diffusione della conoscenza) agli altri.

Attività svolte e localizzazione

Tutte le azioni pilota hanno dato luogo ad attività praticamente rilevanti per il contesto locale. Non si sono limitate a studiare, a consigliare, a fornire apporti specialistici, ma hanno attivamente progettato e realizzato, sempre in un quadro di cooperazione con le istituzioni locali, integrando operativamente conoscenze locali e competenze non locali. La Tavola V.1 sintetizza la localizzazione e il contenuto prevalente delle iniziative che si sono concluse nel 2006.

Tavola V.1 -AZIONI PILOTA IN AREE PIT CONCLUSE NEL 2006	
Aree	Principali iniziative sviluppate
BASILICATA: area del PO "Val d'Agri Sauro Camastra" (province di Potenza e Matera), ambito della Val d'Agri	Creazione di una partnership partecipata di progetto sull'agroalimentare e sviluppo dettagliato del progetto per tutte le filiere produttive rilevanti del comprensorio, con il coinvolgimento dell'Agenzia di sviluppo agricolo regionale (ALSIA) e di una società tecnica specializzata di Veneto Innovazione
CAMPANIA: area del PI "Parco regionale del Matese" (province di Caserta e Benevento)	Coordinamento delle associazioni dell'area del parco regionale, per l'organizzazione di un'offerta di servizi all'Ente parco e la messa a sistema delle azioni di promozione economica dei diversi comuni
MOLISE: area del PIT "Medio Trigno" (provincia di Campobasso)	Animazione sui temi della gestione delle risorse ambientali, indagini sul turismo. Approfondimento progettuale del tema delle fattorie didattiche come opzione di integrazione di reddito per un gruppo di aziende, concreta sperimentazione dell'attività, promozione di una rete di aziende-fattorie
SARDEGNA: area del PIT "Barigadu Ghilarzese Grighine Marmilla" (provincia di Oristano)	Accompagnamento allo start-up dell'Agenzia di sviluppo locale "Due Giare", contributo ad attività conoscitive del territorio e alla definizione di progetti di intervento
SICILIA: area del PIT "Reti Madonie" (provincia di Palermo)	Definizione di azioni per dare sviluppo al turismo naturalistico, svolta con il contributo di esperti internazionali. Svolgimento di Laboratori di progettazione guidata sul tema
SICILIA: area del PIT "4 città e un parco per vivere gli Iblei" (provincia di Ragusa)	Creazione bottom up di un'offerta di fruizione dell'altopiano Ibleo e delle cave a monte di Ragusa, attuata mobilitando e coordinando le associazioni. Creazione di una mappa dell'olio Ibleo (paesaggio ed emergenze storiche, produttori, frantoi, ristoranti, ecc.) ideata e realizzata in cooperazione con il comune di Chiaramonte
SARDEGNA: aree della progettazione integrata (tutte le province): ricerca valutativa	Nel 2004-2006 la Regione Sardegna si è impegnata direttamente nel promuovere i partenariati locali e la formazione dei progetti, per mezzo di "Laboratori territoriali di progettazione" appositamente costituiti. Il processo è stato esaminato su richiesta della Regione, interessata all'analisi e al giudizio di un osservatore indipendente. La ricerca ha dato luogo a due Rapporti, nel giugno e novembre 2006

Fonte: Studiare Sviluppo

Negli ultimi due anni la Regione Sardegna si è impegnata nel promuovere i partenariati locali e la formazione dei progetti, per mezzo di “Laboratori territoriali di progettazione” appositamente costituiti. Il processo è stato esaminato su richiesta della Regione, interessata all’analisi e al giudizio di un osservatore indipendente dando luogo a due rapporti valutativi.

L’azione pilota condotta in Molise ha portato a realizzare il video-documentario “*Tracce di nuovi sentieri. Pratiche di sviluppo locale in Molise*” (aprile 2006). Dando voce a una pluralità di testimoni - cittadini, operatori economici, funzionari pubblici - il video compone un ritratto del territorio e della sua evoluzione, delle criticità, delle scelte pubbliche, delle tensioni al cambiamento. La sua proiezione ha sollecitato la discussione in diverse platee: cittadini e amministratori dell’area dove è stato realizzato, docenti e studenti di numerose sedi universitarie, funzionari della Pubblica Amministrazione, tecnici, professionisti.

Infine, il Rapporto “*Lo sviluppo ai margini. Due anni di lavoro sul campo in aree periferiche del Mezzogiorno*”, ha proposto una sintesi delle conoscenze e delle lezioni estratte dall’insieme delle azioni pilota concluse o già molto avanzate²⁸. Sin dalla sua preparazione, il Rapporto si è intrecciato con la discussione sulle strategie per il 2007-2013, alla quale ha contribuito con un’analisi “dal basso e dall’interno” dei processi di attuazione, e con proposte di rafforzamento della politica di sviluppo locale.

Il lavoro di campo delle azioni pilota ha prodotto indicazioni specifiche su come accrescere le capacità di progetto delle Amministrazioni locali. Tre le proposte principali:

– *rafforzare la coerenza di sistema*. Le relazioni tra Amministrazioni locali e sovralocali (in primo luogo la Regione), sono decisive nell’incentivare o scoraggiare di fatto, impegno, innovazione dei comportamenti, investimento in nuove capacità. La coerenza di approccio al livello di tutto il sistema che contribuisce alla realizzazione della politica di sviluppo, è essenziale per ottenere risultati. Per promuovere tale coerenza, i mezzi normativi (regole, direttive, linee guida) sono necessari ma non bastano. Serve anche che i vari livelli amministrativi abbiano modo di maturare un’interpretazione condivisa delle norme, condividere un linguaggio, allineare i valori di riferimento; risultati conseguibili creando luoghi autorevoli di interazione, e occasioni di lavoro e di progetto comune;

– *spezzare l’autoreferenzialità dei territori*. È importante agire sulle istituzioni locali affinché assumano consapevolezza che, di norma, non tutta la conoscenza necessaria a progettare lo sviluppo locale è presente e disponibile localmente: serve il coinvolgimento di competenze esterne;

– *rinnovare il modello di apprendimento e l’approccio di assistenza tecnica*. Il modello di apprendimento lineare (trasferimento di conoscenze) si mostra poco efficace nella politica di sviluppo locale: ogni contesto è diverso dall’altro per tratti, problemi, risorse e potenzialità. In condizioni di elevata variabilità, più che “copiare e imitare”, o tentare di replicare soluzioni che hanno funzionato altrove, conviene adottare un

Indicazioni
per accrescere
le capacità
di progetto

²⁸ Il volume, di marzo 2006, è disponibile in rete alla pagina Pubblicazioni del DPS.

modello di apprendimento interattivo, basato sul dialogo tra conoscenze diverse: una conoscenza "situata" (che sa moltissimo del territorio specifico e quasi nulla delle condizioni esterne influenti, di mercato e istituzionali) e una conoscenza "globale" (che sa molto delle condizioni di mercato e istituzionali, e nulla del territorio). Il processo da favorire è, in sostanza, di *conversione e integrazione* tra tipi di sapere tra loro assai diversi. L'assistenza tecnica efficace tende a coincidere con l'allestimento di uno spazio cooperativo, di analisi e di progetto, che a più riprese intreccia dati di diversa origine, si interroga sulla loro interpretazione, disegna soluzioni specifiche.

Le azioni pilota che proseguono nel 2007 (cfr. Tavola V.2) mantengono l'approccio descritto. Si applicano alla creazione di una conoscenza di prima mano dei contesti locali, e a un lavoro progettuale partecipato per la definizione di iniziative rilevanti, centrate e alla portata delle comunità locali.

Tavola V.2 - AZIONI PILOTA IN AREE PIT CHE PROSEGUONO NEL 2007

Aree	Iniziative in corso
BASILICATA: area del PO "Val d'Agri Sauro Camastra" (province di Potenza e Matera), ambito della Camastra	Ricerca sulla gestione del patrimonio forestale e sulle potenzialità di sviluppo di attività di lavorazione e trasformazione del legno, in vista della creazione di una partnership di progetto con i Comuni, proprietari della più parte dei boschi
MOLISE: aree dei PIT "SLOT Alto Molise" e "Civiltà dell'acqua" (intera provincia di Isernia)	Accompagnamento allo start-up dell'Agenzia di sviluppo provinciale "Sfide", contributo alla realizzazione di analisi economiche territoriali funzionali alla definizione di progetti di intervento
BASILICATA: area del PO "Senisese" (provincia di Potenza)	Individuazione dei temi progettuali da privilegiare nell'ambito del PO

Fonte: Studiare Sviluppo

V.2.2.2 Cooperazione nelle Politiche di sviluppo locale - orientamenti nazionali e regionali per il 2007-2013

Complessità di ruoli per il governo delle politiche

In materia di sviluppo locale, il Quadro Strategico Nazionale ed i Documenti Strategici Regionali introducono discontinuità rispetto al periodo di programmazione precedente sia dal punto di vista dell'assetto organizzativo-istituzionale, sia dal punto di vista dei contenuti dell'intervento prospettato. Il primo aspetto - organizzativo e di metodo - non rappresenta un elemento neutrale, ma è invece determinante per l'efficacia delle politiche di sviluppo locale, per via dell'aumento del livello di complessità istituzionale all'interno della quale prendono forma e attuazione queste politiche. Tale aumento di complessità è in parte esito del citato processo di decentramento amministrativo ormai da tempo avviato, che ha accresciuto i ruoli che Regioni, Province ed Enti Locali sono chiamati ad esercitare nella promozione dello sviluppo locale, moltiplicando i centri decisionali e di produzione di beni e servizi pubblici. Con i rispettivi documenti strategici, le Amministrazioni Centrali e Regionali hanno cercato di dare contenuti operativi a tale processo di decentramento.

Nel disegno che si delinea, alle Regioni viene riservato il ruolo di governo del processo di programmazione complessivo, con funzioni di indirizzo strategico, rego-

lazione e sorveglianza, e agli Enti Locali viene invece richiesta una rafforzata capacità progettuale e gestionale degli interventi²⁹.

Questo tipo di configurazione ha accresciuto nelle Amministrazioni Centrali e Regionali la consapevolezza della necessità di un aumento delle competenze e dell'opportunità di individuare nuovi meccanismi di coordinamento tra i vari livelli decisionali. Si richiede così una partnership istituzionale che riduca le duplicazioni e sovrapposizioni di progetti, migliori la qualità e l'efficienza della spesa, e costruisca una visione strategica ed integrata dello sviluppo territoriale. In particolare, nel QSN tale opportunità trova una sua prescrizione chiara laddove si afferma la necessità di far discendere dalla natura dei progetti modalità efficaci di cooperazione anche tra livelli di governo diversi per l'ideazione e l'attuazione delle iniziative.

Già dallo stadio preliminare della programmazione è possibile cogliere alcune scelte di contenuto piuttosto definite, che influenzeranno le politiche di sviluppo locale nel prossimo periodo, e le risorse umane ed organizzative da mettere in campo per realizzarle. In continuità con la passata esperienza di programmazione, il territorio rappresenta il criterio guida delle politiche di sviluppo nel senso che la programmazione dello sviluppo continua a fondarsi e partire dall'analisi e considerazione degli elementi idiosincratici del territorio. A questo aspetto si aggiunge il richiamo verso un coinvolgimento sempre maggiore dei vari attori locali, incluse le popolazioni locali, in tutte le fasi di costruzione dei progetti territoriali al fine di dividerne scelte e visione strategica di sviluppo del proprio territorio.

Anche il tema dell'integrazione delle politiche, già centrale nell'attuale programmazione³⁰, trova ampio spazio nel QSN e costituisce un *frame* generale entro cui viene impostata la strategia di sviluppo di tutte le regioni italiane, anche se enfatizzando alcuni aspetti nuovi rispetto al passato. Tali elementi di discontinuità rispetto all'esperienza passata riguardano:

- una maggiore selettività dei progetti, che innalzi la qualità progettuale territoriale;
- una maggiore concentrazione di risorse sulle esperienze che hanno prodotto risultati migliori;
- l'apertura a conoscenze esterne, per superare il vincolo dell'assenza di competenze più sofisticate sul territorio locale. In questa prospettiva, viene sollecitata la creazione di reti ed il collegamento con centri di competenza nazionali detentori di conoscenze specialistiche;
- una maggiore e più efficace integrazione rispetto agli altri strumenti territoriali ed alla programmazione settoriale regionale, nonché un migliore raccordo con la programmazione di scala superiore al livello locale.

Centralità
del territorio

Elementi
di discontinuità
nell'integrazione
delle politiche

²⁹ Tra gli elementi nuovi dell'assetto organizzativo e del riparto di responsabilità tra i vari livelli coinvolti nelle politiche regionali, si segnala l'assegnazione alle Province di un ruolo di maggiore protagonismo rispetto al recente passato. In alcuni casi, questa delega da parte delle Regioni va oltre quanto richiesto dall'assetto normativo e costituzionale nazionale, prevedendo per le Province un ruolo di programmazione e gestione diretta di interventi in diversi ambiti (ambiente, formazione professionale, inclusione sociale, servizi alle imprese ed alla collettività).

³⁰ All'attuazione dei PIT nella programmazione 2000-2006 è dedicato il paragrafo IV.3.4.2 di questo Rapporto.

In quasi tutti i documenti strategici regionali, si individua in progetti integrati territoriali il luogo privilegiato per la realizzazione dell'integrazione delle politiche. Le esperienze maturate con la progettazione integrata, ancorché lacunose sotto l'aspetto dei risultati economici attesi, hanno comunque contribuito a promuovere la partecipazione diffusa, la condivisione di scelte e idee progettuali territoriali e istituzionalizzato in molti casi forme di partenariato a livello locale (come ad esempio nel caso della Regione Sardegna che ha istituito tavoli permanenti di accompagnamento a tutte le fasi della progettazione integrata).

Consolidamento di esperienze di integrazione

Inoltre viene proposta una nuova dimensione del principio dell'integrazione territoriale, che va al di là dell'integrazione di settori tematici di intervento e delle relative istituzioni responsabili. Si tratta dell'integrazione come coordinamento e consolidamento ex post delle precedenti esperienze di progettazione attive a livello territoriale. Un esempio è il caso della Regione Marche, in cui è proposto lo strumento delle ARSTEL (Agende Regionali Strategiche per lo Sviluppo Territoriale Locale), concepite come uno strumento della programmazione strategica attivato per riportare a coerenza le diverse iniziative progettuali di carattere socio-economico ed urbanistico-ambientale che investono uno stesso territorio locale³¹. Similmente, in Campania si introducono "accordi di reciprocità", che rappresentano una modalità innovativa con cui i progetti integrati, insieme agli altri strumenti di programmazione negoziata e di programmazione settoriale già operanti sul territorio regionale convergono in un quadro unitario.

Ruolo delle città

Infine il QSN, in linea con gli orientamenti comunitari, individua le città quali luoghi privilegiati per l'attuazione di politiche di sviluppo locale proponendosi l'intento di realizzare nelle aree urbane politiche integrate di valorizzazione dell'ambiente urbano, l'inclusione sociale, la promozione e garanzia di servizi essenziali ed innovativi, la sicurezza e la legalità.

Le regioni possono concentrare la progettazione integrata su città metropolitane ed altre città, con l'idea che la valorizzazione delle aree urbane, in cui sono concentrati la maggior parte dei servizi avanzati e che si caratterizzano per un più alto grado di attrattività, possono avere un effetto di traino per l'intero sviluppo regionale³². La programmazione per le città e per i sistemi territoriali dovrà favorire il decentramento alle Amministrazioni Locali delle funzioni rilevanti per una efficace definizione ed attuazione di programmi o progetti integrati.

Nel caso di città metropolitane e di altre realtà urbane rilevanti per la programmazione regionale, in virtù delle loro maggiori dimensioni e risorse e compe-

³¹ Questo processo verrebbe poi accompagnato dalla stipula di una serie di APQ *territorio-regione*, tra gli attori istituzionali, nazionali, regionali e sub-regionali che già programmano ed attuano azioni sullo stesso territorio. Tale ipotesi di APQ assumerebbe la veste di uno strumento di coordinamento con una funzione di cabina di regia per la definizione unitaria degli interventi finanziati dalla Regione, indipendentemente dalle fonti di finanziamento e dalle responsabilità gestionali.

³² Alcune Regioni hanno pienamente recepito questi orientamenti prevedendo che la progettazione integrata si realizzi su una dimensione prevalentemente urbana. Ne è un esempio la Regione Toscana in cui, in base a quanto programmato nel Documento Strategico Regionale, si realizzeranno progetti integrati da attuarsi essenzialmente sulle aree urbane regionali, considerate quali luoghi strategici per lo sviluppo della competitività e dell'attrattività dei territori regionali, e comunque sulla base di un rapporto equilibrato tra realtà urbane e sistemi rurali.

tenze disponibili, tale principio potrà concretizzarsi in meccanismi di delega delle funzioni da organismo intermedio alle Amministrazioni comunali o alla partnership di progetto metropolitana (le cui modalità di incentivazione e creazione sono rimandate ai POR) per la gestione dei relativi progetti integrati³³.

V.2.3 Capacità di progettare

Il nodo della qualità progettuale – ovvero della capacità di ideare, costruire, valutare e realizzare progetti e interventi efficaci e quindi in grado di contribuire al conseguimento degli obiettivi della politica regionale – rimane sostanzialmente all’ordine del giorno. Su questo tema i progressi sono più lenti soprattutto in ragione del fatto che avanzamenti e miglioramenti significativi qui dipendono non solo dall’efficacia delle azioni di *capacity* (che sono in corso anche, come si vedrà, con qualche successo), ma anche e soprattutto dalla rimozione di alcuni aspetti ad esse esogeni (le incertezze nella normativa sulle opere pubbliche, lo scarso orientamento al progetto di molte Amministrazioni, lo scarso collegamento fra le diverse fasi del ciclo progettuale) che incidono pesantemente sui risultati effettivamente conseguibili e quindi sulla stessa convinzione delle Amministrazioni di impegnarsi in modo organico per migliorare la qualità dei loro progetti³⁴. Su quest’ultimo aspetto si è detto (nel paragrafo V.1) dei parziali ma anche significativi segnali positivi collegati all’applicazione a questo tema dei sistemi di premialità.

Sugli strumenti attraverso i quali si può conseguire un miglioramento della qualità progettuale si deve comunque dire che, pur fra difficoltà e ritardi, soprattutto nel corso dell’ultimo anno si è registrata una notevole maturazione della riflessione sull’analisi di fattibilità quale tecnica in grado di migliorare la qualità della progettazione aumentando il livello della valutazione e quindi della partecipazione nel determinare le scelte e le decisioni pubbliche. Una riflessione che nei prossimi mesi dovrà continuare e diventare ancor più propositiva anche in relazione alle innovazioni che il QSN prevede in tema di attuazione (si pensi al criterio generalizzato della maggiore selettività che è richiesto in tutte le priorità o anche, e più incisivamente, alla nuova configurazione degli APQ intorno a “progetti cardine”) e nell’ambito della quale è importante cominciare a individuare alcuni punti fermi.

³³ Tale delega sarà condizionata alla presenza di garanzie di solvibilità, di buona gestione finanziaria e di competenza nell’organismo intermedio, ed il livello e ampiezza del suo utilizzo dovrà tener conto del concetto di proporzionalità con le risorse disponibili a livello regionale. In ogni caso i programmi operativi dovranno indicare le modalità di gestione prescelte.

³⁴ Anche se va detto che su questo tema non si può dire manchi la consapevolezza dei problemi da affrontare. Nel corso del processo di preparazione del QSN e quindi dall’ampia riflessione condotta dal DPS con le Regioni e con le Amministrazioni Amministrazioni Centrali sul problema del ciclo del progetto e della capacità delle Amministrazioni di migliorare la qualità progettuale emerse una serie di indicazioni insieme alla necessità di affrontare, con urgenza, alcuni nodi di rilievo, ovvero: a) come conseguire l’obiettivo di 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 e convenienza), sia funzionale all’obiettivo di creare un parco progetti coerente ed efficace rispetto alle priorità di programmazione.

In particolare:

a) è decisivo il *legame con la programmazione*: perché un progetto possa essere selezionato è necessario che il fabbisogno che è collegato alla sua attuazione costituisca una priorità nella programmazione e che la sua fattibilità (tecnica, istituzionale, economica, finanziaria dato un vincolo temporale) sia quindi valutabile in relazione a quel fabbisogno;

b) è decisiva la *qualità dell'analisi di fattibilità* e chiara la *percezione della sua utilità*. Lo studio di fattibilità per essere utile dovrà avere due caratteristiche: i) essere realizzato in tempi compatibili con obiettivi di tempestiva realizzazione delle opere (non solo quindi non deve essere realizzato in troppi mesi ma, se possibile, per essere efficace deve indicare vie atte a risparmiare tempo nelle fasi successive); ii) 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.

Su questi aspetti più tecnici si sta lavorando per ora soprattutto su iniziativa centrale e in particolare del DPS nell'ambito dei due programmi operativi di cui si dà conto nei prossimi due paragrafi, l'uno rivolto specificamente al miglioramento della qualità e dell'efficacia dello strumento "studio di fattibilità" (il Programma "Advisoring", cfr. paragrafo V.2.3.1), l'altro maggiormente indirizzato a migliorare la qualità della programmazione "a monte" della valutazione di fattibilità ed efficacia di un progetto (il programma "Committenza Pubblica", cfr. paragrafo V.2.3.2).

V.2.3.1 Il programma di *Advisoring* per gli Studi di fattibilità

Attività del programma

Il Programma di *Advisoring* per gli Studi di Fattibilità, attuato da Sviluppo Italia³⁵, è diretto a migliorare la qualità progettuale attraverso una attività di *Advisoring* alla selezione e valutazione di fattibilità di interventi programmati dalle Amministrazioni Regionali. Il Programma contribuisce allo sviluppo progettuale degli interventi contemplati negli studi di fattibilità e alla loro traduzione in progettazione operativa di opere pubbliche. A questa attività si accompagna un'azione di qualificazione e consolidamento delle competenze tecniche delle Amministrazioni pubbliche per aumentare la loro capacità di selezionare e rafforzare autonomamente i programmi e i progetti da avviare a realizzazione.

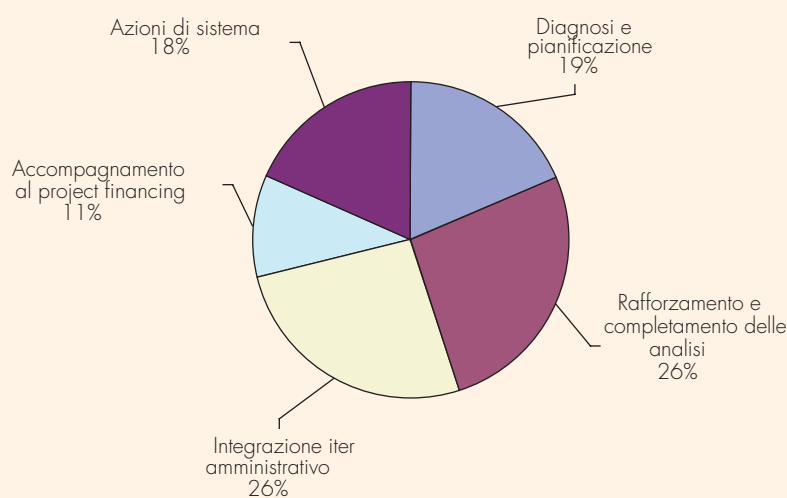
Il programma interviene nelle fasi dello sviluppo progettuale e prevalentemente riguarda le seguenti attività (cfr. Figura V.1):

– *diagnosi e pianificazione*, ovvero verifica e analisi dei risultati degli studi di fattibilità al fine di individuare ed esplicitare gli obiettivi dell'intervento, le priorità progettuali, gli stakeholder, le sinergie con altri interventi, e di sviluppare il piano finanziario;

³⁵ La dotazione finanziaria totale del Programma di *Advisoring* relativa alla sua prima fase di attuazione è pari a circa 14 miliardi di euro. È stata destinata per l'85 per cento a studi di fattibilità nelle regioni del Mezzogiorno e per il restante 15 per cento a studi nel Centro-Nord. Per un quadro complessivo dell'intervento di Sviluppo Italia si veda il paragrafo IV.3.5.

- *rafforzamento e completamento delle analisi*, ovvero individuazione delle condizioni necessarie e delle modalità per completare i relativi percorsi progettuali e garantirne la coerenza interna rispetto agli obiettivi;
- *integrazione iter amministrativo*, ovvero accompagnamento delle Amministrazioni nel percorso progettuale, conferendo a quest'ultimo il valore aggiunto derivante dall'impiego di tecniche e strumenti di project management e rafforzando nel contempo l'impegno e la responsabilizzazione delle Amministrazioni stesse.

Figura V.1 - ARTICOLAZIONE DEGLI INTERVENTI DEL PROGRAMMA ADVISING PER GLI STUDI DI FATTIBILITÀ



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Sviluppo Italia

Finora l'attività di supporto e consulenza è stata fornita con riferimento a 117 interventi³⁶. Di tali studi, 66 si sono conclusi con esito positivo, finanziamento e avvio delle opere previste. In 15 casi, invece, gli studi sono stati portati a termine con esito di non fattibilità. In 9 casi, gli studi sono tuttora in corso di realizzazione³⁷ (cfr. Tavola V.3).

Nei casi restanti le attività di *advising* sulla fattibilità degli interventi sono attualmente interrotte³⁸.

³⁶ Il programma studi di fattibilità ha eseguito le proprie attività di *advising* inizialmente sugli interventi promossi da Amministrazioni Centrali, Regionali e Locali e indicati nelle delibere Cipe n. 70 del 1998, n. 106 del 1999 e n. 135 del 1999. A questi studi si sono successivamente aggiunti quelli indicati nelle delibere n. 20 del 2004 e n. 35 del 2005. È incluso un intervento a carattere sovraregionale.

³⁷ Le attività ancora in corso a fine 2006 confluiranno in un nuovo programma in corso di definizione. Dal punto di vista dell'avanzamento finanziario del Programma si rileva un migliore avanzamento per le attività di diagnosi e pianificazione e di rafforzamento degli studi e per le regioni del Mezzogiorno.

³⁸ In alcuni casi la sospensione è dovuta al fatto che l'oggetto dello studio di fattibilità è stato integrato in interventi di più ampia portata, la cui programmazione è confluita in ambiti operativi diversi; in altri casi alla luce delle prime indicazioni emerse dall'attività di *advising*, la Regione ha ritenuto l'oggetto degli studi non più prioritario; infine in altri casi l'amministrazione regionale ha richiesto la sospensione delle attività in attesa di definire procedure o altre condizioni propedeutiche alla prosecuzione dello studio di fattibilità.

Tavola V.3 - STUDI DI FATTIBILITÀ: DISTRIBUZIONE DEGLI INTERVENTI PER REGIONE, STATO DI ATTUAZIONE E VALORE DEGLI INVESTIMENTI ATTIVATI

Regioni	Attività di <i>advisoring</i>	Stato di attuazione al 31.12.2006					valore degli investimenti attivati ² (milioni di euro)
		in corso ¹	sospesi	Conclusi			
				esito di non fattibilità	esito di fattibilità		
Abruzzo	7	1	3	2	1		
Basilicata	2				2	22,00	
Calabria	7		1	1	5	162,00	
Campania	21	3	3		15	100,00	
Emilia Romagna	1				1	28,00	
Friuli Venezia Giulia	1			1			
Lazio	2				2	180,00	
Liguria	1				1		
Lombardia	1		1				
Marche	1				1	1,00	
Molise	5	1	3	1			
Piemonte	1				1	4,00	
Puglia	13	2	4		7	120,00	
Sardegna	17		11	2	4	78,00	
Sicilia	31	2	1	7	21	347,00	
Toscana	2			1	1	65,00	
Trentino Alto Adige	1				1	7,00	
Umbria	1				1	50,00	
Veneto	1				1	5,00	
Sovra-regionali	1				1		
TOTALE	117	9	27	15	66	1.169,00	

¹ Si tratta di studi le cui attività confluiranno in un nuovo programma in corso di definizione.

² Investimenti contemplati negli studi conclusi con esito di fattibilità e finanziamento, e riguardanti opere puntuali e piani di area vasta; sono esclusi gli interventi di sistema.

Fonte: Sviluppo Italia

Oggetti degli studi

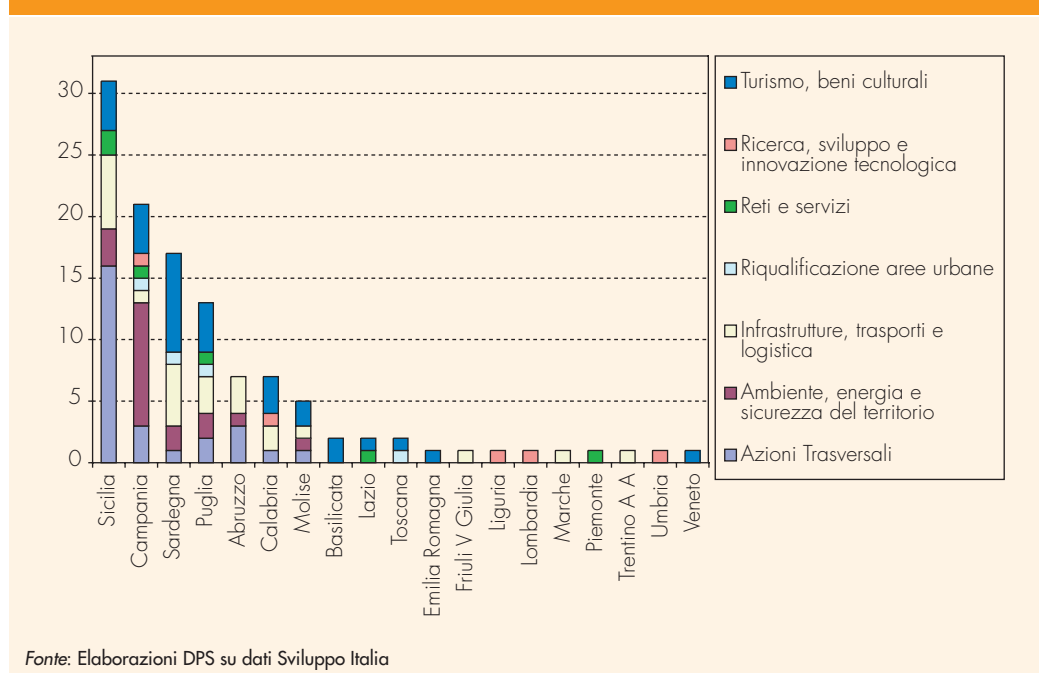
Il contributo fornito dal programma alle Amministrazioni pubbliche, in termini di qualità degli interventi e di volume di investimenti pubblici attivati a seguito degli studi effettuati, è stato certamente non trascurabile. Un primo indicatore è proprio fornito dal numero degli studi che hanno indicato un esito di non fattibilità, di fatto evitando l'utilizzo di risorse pubbliche per investimenti in generale non efficienti. Se si guarda invece, all'opposto, ai soli studi relativi a opere puntuali o piani di area vasta che si sono conclusi con esito positivo e per i quali è possibile dare una immediata valutazione dell'ammontare finanziario degli investimenti, il volume degli investimenti attivati ammonta a 1 miliardo e 169 milioni di euro (cfr. Tavola V.3). A questi va aggiunta l'attività di *advisoring* sui restanti interventi "di sistema".

L'oggetto degli studi ha riguardato opere puntuali, piani di area vasta, interventi di sistema. Nel caso di opere puntuali si tratta di investimenti caratterizzati da omogeneità tecnica ed economica, coincidenti con un'opera o un sistema integrato di opere; nei piani di area vasta, invece, si tratta di un sistema di interventi integrati, relativi a un territorio circoscritto, che determinano l'attuazione di una strategia, tendenzialmente omogenea, di sviluppo dell'area. Gli interventi di sistema, infine, sono quelli funzionali alla messa a punto e/o al miglioramento di proce-

ture, processi, metodi e strumenti di pianificazione, programmazione e attuazione di interventi e investimenti pubblici.

Buona parte degli studi di fattibilità esaminati ha riguardato interventi nel settore turistico e culturale (31 interventi). Cospicuo è anche il numero di studi riguardanti infrastrutture, trasporti e logistica (25 interventi) e ambiente, energia e sicurezza del territorio (19 interventi). Modesto il numero degli studi di fattibilità che hanno interessato i settori reti e servizi (6 interventi), ricerca e sviluppo (5 interventi) e riqualificazione aree urbane (4 interventi)³⁹.

Figura V.2 - STUDI DI FATTIBILITÀ PER REGIONE E SETTORE (numero di studi)



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Sviluppo Italia

In termini di creazione di *capacity* il Programma ha conseguito e sta conseguendo risultati di rilievo consentendo, fra l'altro, di:

- consolidare le procedure attraverso le quali si passa dallo studio di fattibilità al percorso progettuale e alle fasi avanzate della progettazione;
- mettere a punto metodologie di valutazione, integrazione e rafforzamento degli studi affidati (es. metodologia di valutazione rapida della fattibilità di interventi di rilevante dimensione finanziaria e importanza strategica, a uso delle Amministrazioni Regionali per l'avvio dei nuovi studi di fattibilità).
- infine è stato possibile, stabilire e consolidare i rapporti con le regioni, instaurare relazioni di fiducia con gli *stakeholder* locali e costruire un qualificato pool di esperti nei settori interessati dagli studi ai quali fare riferimento per strutturare i lavori su futuri studi di fattibilità.

Contributi del programma

³⁹ Sono state inoltre realizzate "azioni trasversali" ovvero azioni di supporto alla pianificazione, programmazione e organizzazione di investimenti pubblici.

V.2.3.2 Il programma Committenza pubblica

Il Programma operativo Committenza pubblica, attuato anch'esso da Sviluppo Italia,⁴⁰ si propone l'obiettivo di aumentare il rendimento dell'azione pubblica per lo sviluppo attraverso una funzione di supporto alle Amministrazioni nella programmazione e realizzazione di programmi di interventi pubblici per lo sviluppo e la competitività dei territori.

Le tipologie di attività di supporto alle Amministrazioni Regionali hanno riguardato principalmente:

- supporto generale alla programmazione regionale, per dotare le Amministrazioni Regionali, di strumenti e informazioni per l'assunzione di scelte di programmazione e per l'analisi delle politiche e per fornire alle medesime Amministrazioni assistenza procedurale nella gestione di programmi complessi (es. supporto alle Amministrazioni Regionali per l'attuazione degli APQ)⁴¹;
- supporto alla definizione, attuazione e monitoraggio di programmi di investimento specifici⁴²;
- supporto, in particolare nel Centro-Nord alle Amministrazioni Regionali per l'attivazione di interventi su settori e comparti economici specifici (es. distretti tecnologici, distretti industriali, ricerca e innovazione), attuati con l'ausilio di progetti a carattere locale e destinati a rafforzare aree territoriali specifiche.

Le *azioni regionali*, indirizzate alle singole Regioni o Province Autonome in risposta a esigenze specifiche manifestate dalle Amministrazioni destinatarie del supporto, si sono concretizzate principalmente nel supporto alla definizione e attuazione degli APQ in particolare per lo "sviluppo locale", e gli APQ "aree urbane". Nel complesso ad esse è stato destinato oltre l'80 per cento del totale delle risorse del programma pari a 16,5 milioni di euro, di cui l'85 per cento alle regioni del Mezzogiorno⁴³.

In estrema sintesi (cfr. Tavola V.4) il Programma si è articolato in 80 azioni attivate attraverso la sottoscrizione di specifici protocolli operativi e addendum. Gli ambiti di intervento sono stati selezionati in base alle specifiche esigenze delle Regioni.

⁴⁰ Il programma è definito in dettaglio, in attuazione della delibera Cipe n. 62 del 2002, con la convenzione siglata in data 25 luglio 2003 tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione e Sviluppo Italia.

⁴¹ Il Programma Operativo ha dato il proprio supporto a interventi di "nuova generazione", caratterizzati da un rilevante aumento della complessità rispetto agli interventi tradizionali. Si è potuto, per esempio, registrare come tali interventi vengano realizzati con il concorso di una pluralità di attori istituzionali (es. ministeri, uffici regionali, prefetture, enti specializzati, soprintendenze), e richiedano una cruciale attività di coordinamento e facilitazione delle relazioni tra i soggetti coinvolti. L'attuazione del programma ha avuto luogo nell'ambito di un processo di condivisione e negoziazione con le regioni e con il DPS circa la definizione dei piani di intervento e la formalizzazione dei protocolli operativi, e ha richiesto un articolato lavoro di interlocuzione ai vari livelli di competenza.

⁴² Anche tramite la realizzazione di appositi prodotti come, per fare alcuni esempi, il sistema informativo unico per la gestione degli incentivi e le agevolazioni finanziarie della Regione Sardegna; il manuale delle procedure e applicativo PIT dell'ufficio regionale Patti territoriali della Regione Campania.

⁴³ Oltre alle azioni regionali sono state realizzate *azioni di sistema*, cui sono stati destinati 3,5 milioni di euro. Sono azioni caratterizzate da trasversalità rispetto a tutte le Amministrazioni e hanno riguardato principalmente lo sviluppo di un portale web per il supporto alla committenza pubblica, lo sviluppo delle reti ICT nelle aree urbane e industriali, iniziative di confronto e di analisi in tema di programmazione regionale.

Tavola V.4 - SETTORI DI INTERVENTO REGIONALE AFFIANCATI CON LE AZIONI DEL PROGRAMMA COMMITTENZA PUBBLICA E NUMERO DI AZIONI EFFETTUATE

Regione	Settori di intervento	Azioni effettuate
Abruzzo	Programmazione Regionale, Aree urbane, Beni culturali, Sviluppo locale	6
Basilicata	Programmazione Regionale, Sviluppo locale, Turismo	6
Calabria	Programmazione Regionale, Ambiente e Difesa del suolo, Aree urbane, Beni culturali, Legalità e Sicurezza, Ricerca scientifica e Società dell'informazione, Sviluppo locale, Trasporti	6
Campania	Programmazione Regionale, Sviluppo locale	10
Emilia-Romagna	Ricerca e Innovazione tecnologica	1
Friuli Venezia Giulia	Ricerca e Innovazione tecnologica, Sviluppo locale	1
Lazio	Programmazione Regionale	1
Liguria	Ricerca e Innovazione tecnologica	1
Lombardia	Ricerca e Innovazione tecnologica	1
Marche	Ricerca e Innovazione tecnologica	1
Molise	Agricoltura, Ambiente, Beni culturali, Città, Infrastrutture sanitarie, Legalità e Sicurezza, Pesca, Politiche del Lavoro, Ricerca e Innovazione, Sviluppo locale	2
Piemonte	Ricerca e Innovazione tecnologica, Sviluppo locale	2
Puglia	Programmazione Regionale, Sviluppo locale, Beni culturali, Ricerca e Innovazione tecnologica	20
Sardegna	Programmazione Regionale, Sviluppo locale	6
Sicilia	Programmazione Regionale, Aree urbane, Energia, Marginalità sociale, Ricerca, Sviluppo locale	12
Toscana	Programmazione Regionale, Sviluppo locale	1
Trentino Alto Adige	Ricerca e Innovazione tecnologica	1
Umbria	Ricerca e Innovazione tecnologica	1
Veneto	Programmazione Regionale	1
TOTALE AZIONI		80

Fonte: Sviluppo Italia

L'azione di *capacity building* si è rivolta alle strutture dedicate e agli operatori delle Amministrazioni Regionali. La progettazione e la periodica pianificazione delle attività hanno consentito di attuare processi di trasferimento delle competenze sulle strutture regionali interessate consentendo la formazione e il rafforzamento delle competenze nelle materie oggetto del programma, sulle tematiche della programmazione regionale e dell'attuazione dei programmi di investimento pubblico.

A tale risultato il Programma ha anche contribuito, anzitutto, con la messa in opera di strumenti e processi di programmazione efficaci e stabili nel tempo, nonché con la costituzione di strutture organizzative dedicate. In secondo luogo, avviando una azione di *networking* mirata a mettere in contatto interlocutori interni ed esterni alle Amministrazioni. Infine, promuovendo la diffusione e la condivisione di buone pratiche e studi.

V.2.4 Capacità di misurare, valutare e apprendere

L'aumento della capacità delle Amministrazioni di valutare i propri interventi si conferma come linea fondamentale di azione nelle politiche di sviluppo per aumentare efficacia e trasparenza dell'azione pubblica e perché esse possano renderne conto agli attori dello sviluppo ed alla cittadinanza nel suo complesso.

Nel corso del 2006 si sono registrati progressi significativi sia sul piano della diffusione delle attività valutative e dei loro risultati sia sul piano dell'utilizzazione della valutazione nell'impostazione del nuovo ciclo di programmazione.

A questi aspetti positivi si è tuttavia accompagnato anche un certo rallentamento delle attività di valutazione in itinere ed ex post della programmazione in corso, elemento invece più preoccupante anche in prospettiva in quanto segnala la difficoltà di un'estensione e di una diversificazione dell'attività di valutazione quando le esigenze valutative aumentano nella stessa fase. Di questo occorrerà tenere conto in sede di programmazione delle attività di valutazione nella politica regionale unitaria in quanto l'estensione della pratica valutativa all'insieme dei programmi e degli strumenti della politica regionale unitaria (quindi anche a quelli finanziati con risorse della politica regionale nazionale) implicherà un'attenzione maggiore che in passato alla selezione e alla concentrazione della valutazione su aspetti nodali e significativi della programmazione.

Quanto ai progressi registrati nel 2006 va innanzitutto evidenziato, sul piano della diffusione dei risultati della valutazione, come i rapporti di aggiornamento delle valutazioni intermedie dei programmi operativi e del QCS Obiettivo 1 (o sintesi dei rapporti)⁴⁴ siano stati posti, in parte per iniziativa autonoma delle Amministrazioni, in parte su suggerimento del Sistema Nazionale di Valutazione, a disposizione del pubblico sui siti web delle Amministrazioni responsabili dei programmi⁴⁵ e, in qualche caso, sono stati oggetto di ulteriori forme di diffusione⁴⁶. Si tratta di un avanzamento significativo rispetto a quanto formalmente richiesto dai Regolamenti dei Fondi strutturali (che impongono unicamente che i rapporti siano messi a disposizione di chi ne fa richiesta, previo parere del Comitato di Sorveglianza) nella direzione di un'accresciuta consapevolezza delle Amministrazioni della rilevanza e dell'utilità delle valutazioni sia nel promuovere una maggiore trasparenza istituzionale, sia nella capacità di comunicare ai cittadini le scelte fatte e i risultati ottenuti.

Per quanto riguarda i progressi nella capacità di apprendere dalle valutazioni, quindi di utilizzarne i risultati nella gestione e programmazione, va osservato il loro ruolo nella riflessione e nel confronto istituzionale che ha portato alla definizione della proposta del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN). In questa riflessione, le discussioni sulla programmazione da impostare hanno fatto frequente riferimento a quanto appreso,

⁴⁴ Il regolamento comunitario poneva al 31 dicembre 2005 il completamento degli aggiornamenti delle valutazioni intermedie per i programmi operativi e per il QCS. Il lavoro di aggiornamento per il QCS, articolato in modo da eccedere i requisiti minimi, è proceduto anche nel 2006.

⁴⁵ I link ai rapporti di valutazione sono contenuti nella pagina http://www.dps.tesoro.it/uval_linee_valutazione.asp#8.

⁴⁶ Altre forme di disseminazione osservate sono state l'organizzazione di seminari o la pubblicazione di sintesi, in casi sporadici ma significativi.

sia formalmente tramite le valutazioni, sia attraverso l'esperienza, e, comunque, a risultanze relative a quanto realizzato, e non solo alla mera capacità di spesa. Tali riferimenti sono apparsi andare al di là dei richiami alle sezioni sulle lezioni apprese dei documenti formali (che in passato costituivano pressoché il principale riferimento e che spesso si rivelano essere puramente convenzionali e slegati rispetto al contenuto di merito delle discussioni e dei programmi). Questo progresso rispetto al passato⁴⁷ non va sottovalutato, anche se i riferimenti all'esperienza non sempre si sono tradotti in termini del tutto conseguenti nelle nuove proposte di intervento – che sono influenzate, naturalmente, da considerazioni, informazioni, limiti (ad esempio quelli provenienti dal nuovo quadro regolamentare comunitario) che trascendono le evidenze delle valutazioni⁴⁸.

Per quanto riguarda la capacità di richiedere e condurre attività valutative, va menzionato il completamento dell'aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Obiettivo 1 2000-2006, condotta in parte attraverso affidamento a valutatori indipendenti, e in parte dalla struttura di valutazione interna (UVAL) del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione.

A sostegno della preparazione della programmazione 2007-2013, le Amministrazioni hanno inoltre richiesto, sulla base dei requisiti regolamentari dei Fondi strutturali, valutazioni ex ante. In questo campo, un elemento di novità potenzialmente positivo è costituito dal fatto che, seguendo le indicazioni provenienti sia dalla Commissione Europea, sia dal Sistema Nazionale di Valutazione, varie Amministrazioni Regionali hanno affidato ai Nuclei di valutazione il compito di condurre i processi di valutazione ex ante, invece di affidarsi esclusivamente a valutatori esterni, (cfr. Riquadro V).

Sono, infine, da mettere in rilievo i cambiamenti nel quadro della valutazione nella nuova fase di programmazione 2007-2013. Alcuni di questi cambiamenti provengono dai requisiti comunitari, che hanno finito per riflettere le sollecitazioni di molti stati membri (tra cui l'Italia) in favore di un'organizzazione delle valutazioni più libera di soddisfare le esigenze conoscitive delle Amministrazioni e più aperta al dialogo con il partenariato. Sono, quindi, state eliminate le scadenze fisse e collegate le valutazioni alle esigenze conoscitive e, in ogni caso, all'emergere di difformità dell'attuazione rispetto a quanto programmato.

L'UVAL, ha coordinato⁴⁹ la riflessione sul ruolo e l'organizzazione della valutazione all'interno della politica regionale unitaria da cui dovrebbe scaturire un ruolo più incisivo della valutazione, in un quadro organizzativo più complesso e più pluralistico. In questo quadro, saranno sottoposti a valutazione, in ossequio al principio dell'unitarietà della programmazione, non solo gli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali, ma anche quelli finanziati interamente dalle fonti nazionali. Le valutazioni dovranno

⁴⁷ Nel passato, i riferimenti alle valutazioni apparivano molto più scarsi o puramente formali. I progressi sono certamente dovuti ad una crescita del sistema, cui non sono estranei gli sforzi del Sistema Nazionale di Valutazione. Va rilevato, tuttavia, che durante la fase di preparazione degli attuali programmi (in particolare nel 1999), l'intero sistema era pervaso dall'intenzione di imprimere una forte discontinuità nell'intervento pubblico di sviluppo. Tale intenzione probabilmente accentuò la tendenza delle Amministrazioni a non tenere conto degli effetti di quanto già fatto nella programmazione futura.

⁴⁸ Tuttavia, alcune indicazioni dei valutatori si sono, effettivamente, tradotte in caratteristiche dell'intervento, come ad esempio la maggiore rilevanza ed autonomia attribuita al turismo nella programmazione 2007-2013 rispetto al 2000-2006.

⁴⁹ All'interno dello specifico gruppo tecnico di sostegno al processo di elaborazione del QSN.

rispondere a domande circoscritte, relative ad interventi individuati o a territori, scaturite da esigenze conoscitive delle Amministrazioni o dei partner istituzionali e sociali. Le valutazioni potranno avere diverso carattere, a seconda delle funzioni che svolgeranno (di informazione del pubblico, di *accountability*, di sostegno all'amministrazione), e potranno essere condotte internamente o da valutatori indipendenti. Si richiede alle Amministrazioni di predisporre e riservare esplicitamente risorse umane, finanziarie ed organizzative per le valutazioni. Lo sforzo di costruzione di capacità di valutazione si estenderà anche alle Amministrazioni locali. Tale quadro risponde alla complessità dell'intervento, alla pluralità delle funzioni della valutazione e all'eterogeneità dei soggetti coinvolti.

La disponibilità di statistiche dettagliate a livello territoriale per sostenere le

RIQUADRO V - LA CAPACITÀ DI VALUTARE. IL RUOLO DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE: BILANCIO E PROSPETTIVE

Una scelta da fare

L'esperienza più intensa di rafforzamento e in molti casi vera e propria creazione di capacità di valutazione interne alle pubbliche Amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo rimane quella dei Nuclei di valutazione e verifica (Nuvv) e della loro Rete. È un'esperienza che ha caratteristiche rilevanti per complessità e anche estensione della costruzione tecnico-istituzionale cui ha dato luogo e che vive oggi una situazione di transizione e di parziale incertezza, a cavallo da un lato di opportunità importanti legate al ruolo che ai Nuclei è riconosciuto nel quadro della nuova impostazione della valutazione nella politica regionale unitaria, dall'altro alle difficoltà legate al mancato completamento del necessario processo di integrazione nelle procedure di programmazione e di valutazione delle rispettive Amministrazioni.

Questa situazione di incertezza (che non riguarda tutti i Nuclei, ma certamente una loro buona parte) impone, in questa fase di avvio del nuovo ciclo di programmazione della politica regionale unitaria, una scelta necessaria fra il procedere con i tempi lenti di un cambiamento tecnico-istituzionale ormai innestato, ma che affronta difficoltà crescenti (è la strada che si è sostanzialmente seguita finora) e, invece, il rilancio di un confronto aperto e alto sul ruolo che i Nuclei possono avere, sulle competenze che possono offrire per esercitarlo, sui cambiamenti che occorre ulteriormente innestare perché la loro attività sia effettivamente utile e integrata nel processo di programmazione della politica regionale unitaria, di valutazione del QSN (che per questo chiede ai Nuclei di essere perlomeno competenti e funzionalmente indipendenti), di supporto e analisi alla programmazione delle rispettive Amministrazioni.

È una scelta cui, evidentemente, sono chiamate a esprimersi in primo luogo le Amministrazioni. Ed è bene quindi che tale scelta si basi intanto sulla conoscenza della situazione attuale della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica. Di seguito si affrontano taluni aspetti fornendo indicazioni che emergono dalle più recenti rilevazioni disponibili e anche qualche elemento di tipo più valutativo sullo stato delle cose (così come è percepito, naturalmente, dal punto di osservazione del DPS).

Alcuni numeri sui Nuclei

I Nuclei di valutazione e verifica (Nuvv) previsti dalla legge 144/1999 sono oggi formalmente costituiti in tutte le Regioni e le Province autonome, e nella maggioranza dei

Ministeri¹. Secondo l'ultima rilevazione del Cipe effettuata nel 2005, operano nei 32 nuclei attivi circa 400 componenti. Tra questi, il 70 per cento sono dipendenti dalla stessa amministrazione con contratti a tempo indeterminato o determinato, mentre gli altri provengono dall'esterno delle Amministrazioni.

I Nuclei e la valutazione: ruolo, funzioni, differenziazioni

L'affermazione dei Nuclei come organismi di riferimento per le funzioni di valutazione degli investimenti pubblici nelle Amministrazioni ha vissuto di recente importanti accelerazioni, ma ha anche subito momenti di stasi e, talvolta, di arretramento. Se, da un lato, il quadro delle competenze formali dei Nuclei appare ampliarsi e arricchirsi anche grazie a previsioni normative (ad esempio, per lo specifico ruolo loro assegnato dal Cipe nel processo di preparazione e valutazione ex ante degli Accordi di Programma Quadro - APQ), dall'altro, il processo di consolidamento sostanziale (sotto il profilo delle concrete capacità di esercitare effettivamente e con efficacia tale ruolo) si presenta più complesso e, per certi versi, incerto. In questo appare chiara tuttavia una certa differenziazione interna al sistema dei nuclei rispetto al loro profilo istituzionale, livello di specializzazione tecnica e responsabilità funzionale. Pur con tutte le cautele del caso (e quindi le eccezioni che si possono trovare rispetto all'evidenziazione di tendenze generali) l'analisi dei Nuclei può essere riferita a insiemi distinti, corrispondenti ai nuclei che operano nelle Regioni del Mezzogiorno, a quelli delle Regioni del Centro-Nord e, infine, ai nuclei nelle Amministrazioni Centrali.

I Nuclei delle Regioni del Mezzogiorno

I nuclei che operano nelle Regioni del Mezzogiorno sono oggi organismi tecnici in linea generale ben radicati nelle rispettive Amministrazioni e svolgono ruoli e funzioni rilevanti e riconosciute (nella distinzione con le attività di programmazione e quindi anche con la costruzione di una precisa identità di struttura tecnica interna all'amministrazione). Essi svolgono oggi funzioni di valutazione (ex ante, in itinere e ex post) diretta e indiretta (esercitando la funzione di supervisione di valutatori esterni); collaborano alle attività di programmazione delle risorse aggiuntive; sono spesso coinvolti in processi di selezione di progetti e interventi a bando o con processi negoziali; e realizzano o coordinano attività di ricerca e analisi territoriale per l'impostazione delle politiche regionali.

Nella loro composizione, le strutture sono formate prevalentemente da esperti selezionati dall'amministrazione con procedure di evidenza pubblica aperte (e talvolta segmentate) per candidati esterni e interni. Il reclutamento esterno, che di per sé non costituisce sempre un indice di qualità di una struttura tecnica in un organismo pubblico, può diventarlo in questo caso, sia perché gli esperti individuati e

¹ Il funzionamento dei Nuclei è cofinanziato con risorse di uno specifico fondo nazionale pluriennale per un importo annuo di circa 20 milioni di euro fino al 2005, ridotto nel 2006 a 17 milioni e nel triennio 2007-2009 a circa 12 milioni.

contrattualizzati attraverso processi di selezione aperti possono apportare competenze specialistiche non sempre presenti nella Pubblica Amministrazione sia perché questo si è accompagnato con la richiesta e l'attivazione di contratti basati sull'impegno a tempo pieno nell'attività istituzionale di valutazione.

Soprattutto quest'ultimo elemento risulta spesso decisivo nella capacità di un Nucleo di esercitare il proprio ruolo: i componenti dei Nuclei che provengono dall'interno delle Amministrazioni sono nella maggioranza dei casi impegnati a tempo parziale e questo incide spesso sulle capacità operative dei Nuclei (per non dire sulla loro possibilità di esercitare un ruolo valutativo da una posizione di indipendenza funzionale).

Il maggior grado di consolidamento istituzionale e funzionale dei Nuclei regionali nel Mezzogiorno è testimoniato dal maggiore spazio loro affidato dalle rispettive Amministrazioni nella preparazione della programmazione 2007-2013 (alcune delle Regioni del Mezzogiorno hanno infatti affidato ai Nuclei il compito di supervisione delle valutazioni esterne, quando non direttamente la realizzazione diretta della valutazione ex ante).

I Nuclei delle Regioni del Centro-Nord

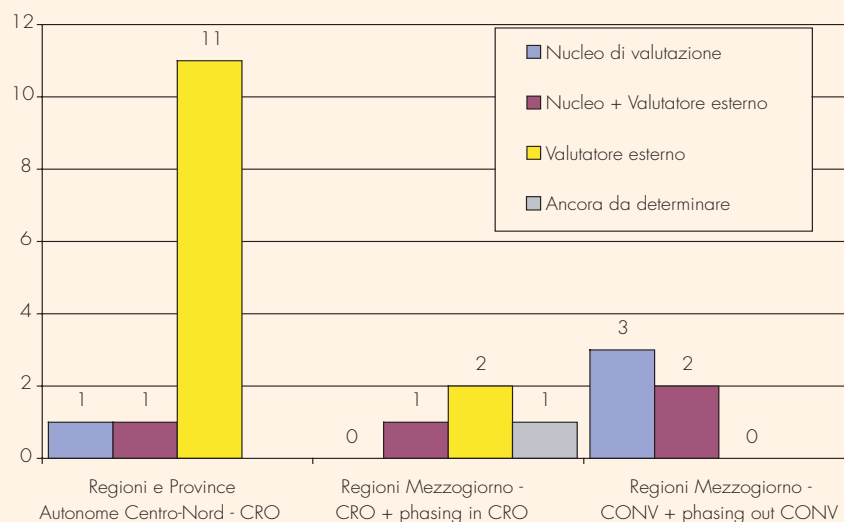
La struttura tecnica dei Nuclei delle Regioni del Centro-Nord è per lo più formata da personale individuato all'interno delle Amministrazioni (spesso, nei dipartimenti di programmazione) e che quindi esercita le attività di valutazione proprie del rispettivo Nucleo a tempo parziale. Questo dato, di per sé non decisivo nel trarre implicazioni sul ruolo e sulla profondità dell'attività dei nuclei, se contestualizzato, pone alcune questioni: in primo luogo segnala una (potenziale) confusione (nel senso etimologico del termine) dei nuclei con la struttura di programmazione; inoltre non consente all'amministrazione di acquisire, attraverso una composizione del proprio Nucleo più aperta all'internalizzazione di esperti esterni, competenze ulteriori e specialistiche rispetto a quelle che già ha.

Nelle Regioni del Centro-Nord si è quindi scelto un modello diverso basato sull'utilizzazione prevalente, e spesso esclusiva, di componenti interni all'amministrazione e quindi dando implicitamente maggiore rilevanza a criteri di conoscenza della struttura, delle procedure amministrative e di programmazione rispetto all'impulso innovativo che avrebbe potuto produrre, soprattutto sul piano dell'esercizio della funzione valutativa, l'immissione dall'esterno di competenze specialistiche.

Naturalmente questo ha poi conseguenze sul ruolo che ai singoli Nuclei viene affidato nell'ambito dell'attività di ogni amministrazione. Ma ha conseguenze anche sulla possibilità di tali Nuclei di esercitare funzioni valutative importanti. Lo conferma un'indagine conoscitiva condotta dal Sistema Nazionale di Valutazione, conclusa nell'estate del 2006, che ha infatti registrato la sostanziale marginalità dei nuclei del Centro-Nord dalle responsabilità di conduzione, cooperazione o anche

solo supervisione della valutazione ex ante richiesta dai Regolamenti Comunitari per i programmi operativi del FESR e FSE (cfr. Figura V.1).

Figura V.1 RESPONSABILITÀ DELLA VALUTAZIONE EX ANTE PER I PROGRAMMI COMUNITARI 2007-2013



Fonte: DPS-UVAL (2006)

I Nuclei delle Amministrazioni Centrali

I Nuclei delle Amministrazioni Centrali rappresentano una realtà poco uniforme e, in molti casi, ancora poco strutturata. In generale sono Nuclei costituiti prevalentemente da componenti interni e impegnati a tempo parziale. Inoltre, solo pochi tra i nuclei centrali appaiono svolgere con continuità attività e funzioni riconducibili alla preparazione e diffusione di prodotti valutativi focalizzate sugli investimenti pubblici nel settore in cui operano. Inoltre, se nei nuclei regionali, pur con modelli diversi, appare piuttosto consolidato il rapporto tra amministrazione e unità di valutazione, nei nuclei centrali il rapporto con la propria amministrazione appare più fragile.

Naturalmente sulle difficoltà (anche qui con eccezioni, ovviamente) dei Nuclei delle Amministrazioni Centrali di esercitare un ruolo specifico nell'ambito del processo di programmazione incidono fattori a loro esogeni e che, in estrema sintesi, possono attribuirsi alle condizioni di continuo cambiamento dell'assetto istituzionale e organizzativo dei Ministeri, il che non favorisce l'allocatione e il riconoscimento di funzioni tecniche specifiche quali quelle proprie di un Nucleo di valutazione e verifica.

Tavola V.1 - ORGANIZZAZIONE E ATTIVITA' DEI NUCLEI NELLE REGIONI DELL'OBIETTIVO 1, LUGLIO 2006

Regioni (avvio operatività: mese e/o anno)	Il Coordinatore responsabile ricopre altri incarichi (si/no): quali	Componenti attuali; di cui a tempo pieno e/o parziale; esterni e/o interni all'Amm.ne	Ultimo aggiornamento nomine	Attività svolte
Basilicata (Febbraio 2002)	Si: Dirigente dell'Ufficio Affari Legislativi e Qualità della Normazione	7 interni, 4 esperti esterni e 4 esperti junior; a tempo pieno	Delibera regionale n. 2824 del 30.12.2005	Valutazione: ex ante (POR 2007-2013), SdF, programmi e progetti; Supporto tecnico-metodologico per la programmazione (DAPEF, POR, Prog.ne Negoziata e altro) e nella definizione degli indirizzi di attuazione delle politiche di intervento; Partecipazione al sistema regionale di monitoraggio degli investimenti pubblici; Formulazione di pareri
Calabria (Giugno 2001) ^w	Non pervenuto	Direttore, vice Direttore e 3 unità; 2 a tempo pieno, 1 a tempo parziale. (Struttura di supporto: 7 unità)	Delibera regionale n. 339 del 22.05.2006	Valutazione e Istruttoria degli SdF; Supporto tecnico-metodologico per la programmazione 2007-2013; Supporto all'AdG del POR, alla predisposizione e attuazione degli APQ, all'elaborazione del DPEFR 2007-2009 e all'avanzamento dei PIT; Aggiornamento degli indicatori per la premialità nel QCS; Partecipazione all'attività della rete dei nuclei
Campania (2001)	No	8; tutti a tempo pieno	Delibera regionale n. 1966 del 29.10.2004	Valutazione: ex ante (PSR-FEASR, POR, FESR, FSE, FEP), degli SdF, di progetti a valere sul bando di cui alla Del. Cipe 20/04 e intermedia del POR; Relazioni tecniche degli APQ; Analisi dei rapporti di controllo di gestione relativi ai Progetti Integrati
Puglia (Giugno 2002)	Si: Dirigente del settore Programmazione	15; 8 esterni all'amm.ne e 7 interni	Delibera regionale n. 332 del 14.03.2006	Valutazione: PIT, piani di gestione dei PIS, progetti e interventi a valere sul POR; Programmazione: contribuisce alla preparazione degli APQ, al progetto monitoraggio PIT, APQ e MIP; Esame degli SdF; Attività di supporto al PRS e al DAP; Partecipazione all'attività della rete dei nuclei
Sardegna (Settembre 2001)	No	9; nessuno a tempo pieno	Delibera regionale n. 25/9 del 13.06.2006	Valutazione di coerenza dei Contratti di Programma e Gestione tecnica della valutazione intermedia; Supporto: all'AdG per le relazioni tecniche agli interventi APQ, alla predisposizione del DSN e al DSR (Prog.ne 2007-2013), modello di valutazione PIS; Parere e certificazione SdF; Monitoraggio PIT e consolidamento premialità
Sicilia (Maggio 2000)	2 coordinatori: non pervenuto	34; nessuno a tempo pieno	Decreto D.G. n. 200 del 22.12.2003	Valutazione: ex ante (POR, FESR e FSE), di proposte a valere su POR e FAS, sui contratti di programma e sulle proposte di piani strategici; Partecipazione alla predisposizione del QSN; Certificazione SdF; Supporto alla fase di programmazione del POR FESR 2007-2013; Relazioni di accompagnamento agli APQ

Fonte: Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi della premialità (luglio 2005 - luglio 2006)

L'attività di rete

L'andamento delle relazioni di collaborazione e scambio nel sistema dei nuclei riflettono le caratteristiche delle singole parti che lo compongono. La Rete dei Nuvv, l'organismo federato dei nuclei che ha iniziato a operare tra il 2003 e il 2004², ha promosso diverse attività seminari, conoscitive e di diffusione rivolte alla propria comunità di riferimento. In alcuni casi, la Rete, con il sostegno della propria Unità Tecnica, ha anche contribuito, con altri soggetti istituzionali, alla realizzazione e gestione di sistemi di monitoraggio (per i progetti integrati nelle regioni dell'Obiettivo 1) e alla redazione di valutazioni ex post di strumenti di politica industriale (analisi dei Contratti di Programma).

Tuttavia, la stessa Rete non ha avuto finora l'impatto sperato nel proporsi come un soggetto di riferimento per la maggioranza dei nuclei. I nuclei aderiscono con scarsa intensità e partecipazione alle iniziative della Rete in attività analitico-conoscitive, di scambio e diffusione di esperienze³.

Gli organi direttivi della Rete, rinnovati alla fine del 2006, sono impegnati nel rilancio del ruolo della stessa attraverso un programma di lavoro centrato sulle sfide alla comunità dei nuclei portate dalla programmazione di risorse aggiuntive per il periodo 2007-2013. Il rafforzamento della Rete, ma anche dei singoli nuclei regionali e centrali che la compongono, passa per la loro affermazione come soggetti solidi e propositivi nelle rispettive Amministrazioni su temi e strumenti innovativi quali: la programmazione unitaria; i programmi operativi inter-regionali; il nuovo obiettivo cooperazione; o il sistema di decision-making cooperativo tra centro e regioni nei programmi operativi nazionali.

² Per favorire le attività di lavoro congiunto e cooperazione tra i nuclei di valutazione, un protocollo di intesa tra Stato-Regioni e Province Autonome costituisce nel 2003 la Rete dei Nuvv che raggruppa tutti i nuclei creati in seguito alla legge 144/99 e l'Unità di Valutazione del DPS. Il protocollo individua finalità e indirizzi della Rete che, per le sue attività, si avvale del supporto di un'Unità Tecnica creata per questo scopo e finanziata con risorse stanziare del Cipe attraverso le allocazioni della legge 144.

³ La Relazione sull'Attività 2006, approvata a inizio 2007 dal Comitato di Gestione della Rete e dalla Conferenza Generale dei Nuclei, denuncia la debolezza di tale status quo quando afferma che "La prima condizione di funzionalità della Rete prevista dal programma 2005, e cioè l'attiva partecipazione dei Nuclei alle attività di interesse generale, è appena soddisfacente per quanto riguarda la reazione positiva agli impulsi della Rete (questionari, richieste di contributi, ecc.) e lo è ancor meno per quanto riguarda i contributi spontanei (suggerimenti, informazioni, materiali ecc.) alla costruzione della Rete".

politiche di sviluppo e fornire elementi sulla peculiarità dei territori e su progressi visibili nel tempo si è ulteriormente rafforzata, anche grazie alla maturazione dei progetti attivati nel quadro degli accordi convenzionali tra il DPS e l'Istat⁵⁰. Nel corso del 2006, oltre al consueto aggiornamento della banca dati degli indicatori di contesto e delle statistiche economiche regionali, sono arrivati alla loro piena realizzazione alcuni nuovi prodotti con articolazione territoriale provinciale e comunale e con suddivisioni funzionali del territorio, quali i sistemi locali del lavoro

⁵⁰ L'obiettivo principale della collaborazione tra Dipartimento e Istat è di contribuire a soddisfare i nuovi bisogni informativi posti dalle politiche di sviluppo, aumentando in modo significativo l'offerta della statistica ufficiale a livello territoriale. In alcuni casi l'attività è diretta a rendere più tempestiva l'informazione regolarmente prodotta dall'Istat, in altri risulta in una messa a punto di rilevazioni ai fini di fornire informazioni più dettagliate a livello regionale o sub-regionale, in altri ancora si concretizza nella produzione di basi dati territoriali originali e pluri-settoriali, di supporto alla programmazione e alla valutazione delle politiche di sviluppo. Vengono inoltre sostenuti studi progettuali e di fattibilità per dar luogo ad una nuova disponibilità di statistiche nel futuro. Per una descrizione più dettagliata e per accedere ai prodotti si veda http://www.dps.tesoro.it/convenzioni_DPS_ISTAT.asp e <http://www.istat.it/ambiente/contesto/>.

e altre aree rilevanti a fini di *policy*. In particolare, sono stati raccolti in un'unica banca dati *indicatori relativi alle infrastrutture civili*, di servizio alle imprese e alle famiglie, nelle province italiane in serie storica a partire dal 1996 ed è stato disposto un *Atlante statistico dei comuni* che consente l'estrazione o la consultazione di dati di fonte ufficiale secondo partizioni territoriali predefinite oppure attraverso insiemi personalizzati di comuni.

Entrambi i progetti sono caratterizzati dalla messa in opera di veri e propri sistemi informativi, con software di interrogazione e moduli cartografici, che facilitano l'accesso ai dati, la loro ulteriore elaborazione da parte dell'utente e rappresentazioni grafiche di facile lettura. Accanto a queste estese collezioni di statistiche si è proseguito nell'aggiornamento di *Health-for-All*, una banca dati contenente indicatori relativi a condizioni di salute, assistenza sanitaria, risorse e servizi sanitari prevalentemente a livello provinciale, e nell'arricchimento dei dati (prevalentemente a livello comunale) del *progetto INCIPIT* sulle risorse culturali, turistiche, naturali e sulle produzioni tipiche e di qualità.

Nel corso del processo di definizione del QSN è stata confermata l'importanza di queste iniziative e l'utilità di una batteria ampia di indicatori territoriali come strumento di supporto sia all'orientamento delle azioni di *policy*, sia alla valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica. Gli indicatori al momento selezionati per accompagnare il QSN originano in parte dall'attuale *banca dati regionale degli indicatori di contesto* con maggiore attenzione agli ambiti tematici prioritari della nuova programmazione, agli indicatori della Strategia europea di Lisbona e alla misurazione dell'erogazione e della qualità di servizi. In questa direzione vanno i risultati della rilevazione sulle risorse idriche che colmano lacune informative rilevanti sul processo di affidamento della gestione dei servizi idrici, sullo stato degli acquedotti e le reti di distribuzione dell'acqua potabile e sul volume di acqua a scopo potabile.

Maggiore dettaglio
territoriale

Inserire, per alcuni indicatori rappresentativi della strategia annunciata per il prossimo ciclo di programmazione, traguardi quantificati (target) cui mirare è considerato un passo importante per ridurre il grado di indeterminatezza delle politiche stesse, per aumentare il grado di responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo decisionale e per definire una tensione verso il risultato che, se adeguatamente perseguita, può peraltro consentire di per sé di realizzare a valle "risultati" concreti. Questo vale innanzitutto per gli indicatori individuati per gli obiettivi di servizio del QSN (cfr. Riquadro U).

RIQUADRO W - LABORATORIO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E ALTRE ATTIVITÀ PER LA FORMAZIONE E DIFFUSIONE DI CONOSCENZE NELLE POLITICHE DI SVILUPPO

Le attività del Laboratorio per le politiche di sviluppo sono basate sulla riflessione e il confronto tra l'Amministrazione pubblica e il mondo accademico e della ricerca per la condivisione di conoscenze e l'analisi di temi rilevanti per le politiche di sviluppo¹.

¹ Il Laboratorio è guidato da un Comitato di gestione del DPS e le sue attività sono progettate e promosse da un Comitato Scientifico che vede la partecipazione, oltre che di una parte della dirigenza del DPS, di esperti rappresentativi delle varie discipline che interagiscono nell'impostazione delle politiche di sviluppo.

Nel corso del 2006 le attività del Laboratorio sono state fortemente influenzate dal processo di programmazione del nuovo ciclo 2007-2013²: questo ha comportato per un verso una promozione di attività che ha dovuto tenere conto del forte impegno del DPS e del sistema di Amministrazioni Centrali e Regionali nel confronto tecnico-istituzionale in corso; per un altro verso, tuttavia, ha consentito una riflessione sul ruolo del Laboratorio nella fase di avvio del nuovo ciclo di programmazione e in particolare sull'opportunità (concretizzatasi poi nei primi mesi del 2007) di una sua maggiore articolazione, anche tematica, in relazione alle esigenze di conoscenza collegate alle grandi priorità definite dal Quadro Strategico Nazionale.

Le attività realizzate nel corso del 2006 sono rimaste quindi nell'alveo delle attività tradizionali di Laboratorio, ovvero da un lato gli eventi seminariali di approfondimento e confronto su temi rilevanti per le politiche di sviluppo (cui sono sempre collegate attività collaterali e funzionali di produzione di studi, ricerche, paper specifici, poi utilizzati sia per la costruzione di capacity del DPS, sia per migliorare l'impostazione di policy), dall'altro la prosecuzione delle attività collegate più direttamente a iniziative formative.

I Seminari di approfondimento su temi rilevanti per le politiche di sviluppo sono progettati e organizzati sotto il profilo scientifico da esperti del mondo accademico, scientifico o delle professioni che operano insieme a esperti del DPS e si concretizzano in momenti di confronto aperto e multidisciplinare tesi a ricavare suggestioni, indirizzi o contributi veri e propri per il miglioramento delle policy³.

Collegate direttamente o indirettamente all'attività seminariale, nel 2006 sono state condotte e pubblicate attività di ricerca⁴ volte alla costruzione di itinerari di formazione di eccellenza nel campo dello sviluppo economico, anche nella prospettiva di una possibile creazione di una struttura ad hoc per l'attuazione di un primo corso sperimentale di alta formazione sulle politiche di sviluppo⁵.

Il Laboratorio continua quindi, in coerenza con alcuni degli obiettivi alla base della sua attivazione, a proporsi anche come riferimento – tecnico scientifico – per il rilancio di attività formative specialistiche nel campo della programmazione e valutazione delle politiche di sviluppo.

Da qui anche l'attenzione per la formazione e la valorizzazione del contributo dei giovani studiosi interessati ad operare sulle discipline del Laboratorio: sono state attivate mobilitando

² Ma si potrebbe anche dire il contrario: ovvero molte parti della programmazione 2007-2013 (se ne trova chiara traccia nel testo del QSN approvato) sono influenzate dal lavoro svolto e dalle conoscenze acquisite attraverso le attività di Laboratorio 2004-2005. Questo è un risultato che attesta la qualità del lavoro svolto nel Laboratorio e che forse meriterebbe un risalto maggiore di quello possibile in questo momento alla luce di una rilevanza ancora basata su un'osservazione non sistematica.

³ Nel 2006 sono stati organizzati 3 seminari: 1) *Hirschman-Stiglitz: per una teoria economica dello Stato*, 2) *Nuovi Sistemi Locali del Lavoro e i distretti industriali*, 3) *Riflessioni sulla bozza del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013: uno sguardo esterno sull'impianto strategico*.

⁴ È stato pubblicato il lavoro prodotto dal prof. Augusto Vito sull'operatore di sviluppo locale sul sito del Laboratorio alla pagina: http://www.dps.tesoro.it/laboratoriosviluppo/ricerche/operatore_sviluppo_locale.asp.

⁵ Sul piano della formazione interna al Dipartimento, il Laboratorio ha organizzato ed attivato il secondo ciclo dei seminari-incontri (ottobre 2005 – luglio 2006) su argomenti interdisciplinari legati ai temi dello sviluppo.

il contributo anche finanziario di numerosi enti e istituzioni⁶, 18 borse di studio annuali, per la predisposizione di progetti di ricerca conclusi nel 2006, per la realizzazione di progetti di ricerca applicata da parte dei migliori diplomati dei Master Nuval⁷ (Tavola W.1).

Tavola W.1 - PROGETTI DI RICERCA APPLICATA POST-STAGE MASTER NUVAL CONCLUSI NEL 2006

Argomenti del progetto (autore)	Ente ospitante
I beni culturali come elemento strategico dello sviluppo locale in Calabria. Analisi dei fattori critici della programmazione territoriale e ruolo degli APQ (Alessandro Rotilio)	Regione Calabria Direzione Generale dei Beni Culturali e Paesaggistici
QSN 2007-2013: il partenariato socio-economico (Dhebor Mirabelli)	CGIL Nazionale- Dipartimento Politiche Coesione, Economica, Sociale e Mezzogiorno
Tendenze delle economie locali: strategie territoriali e sistemi agro-alimentari. Indagine su due casi pilota (Francesca Alfano)	Coldiretti
Incentivi al settore terziario: tendenze emerse dalle policies adottate da alcuni Paesi Europei attraverso l'analisi condotta su un campione di aree obiettivo 2 (Giovanni Catalano) La politica di coesione regionale per un nuovo approccio allo sviluppo territoriale e urbano (Silvio Liotta)	Confcommercio
Cooperazione territoriale per lo sviluppo del mercato energetico nel contesto internazionale (Stefano Amoroso)	DPS - Servizio Relazioni Paesi terzi
Un'analisi degli effetti degli interventi relativi alle misure di cui al D.Lgs. 185/2000 (Andrea Maresca)	DPS - Laboratorio politiche di sviluppo
Valutazione delle politiche e degli incentivi nel settore della gestione delle risorse idriche (Domenico D'Amico) Dal government alla governance nelle politiche del territorio: una discussione sulle ipotesi, i limiti e le interconnessioni dei due modelli (Erica Melloni)	DPS - Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL)
Verso un miglioramento dell'applicabilità della VAS per lo sviluppo e l'integrazione territoriale: dalla teoria alla pratica (Martina Bolli)	Legambiente
Poli museali di eccellenza nel Mezzogiorno (Riccardo Cipriani) POR Campania 2000-2006: valutazione degli incentivi alle imprese mediante l'applicazione di tecniche statistiche "il caso della misura 2.2" (Antonella Perillo)	NVVIP Campania
Politiche di Coesione nell'area Balcanica (Iginia Mingrone)	Regione Emilia-Romagna
La valutazione degli impatti delle politiche della Ricerca e dell'innovazione: programmi, metodologie e strumenti (Carolina Bloise)	Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici
La Biblioteca di Babele: dinamiche e percorsi dello sviluppo locale (Antonella Borriello) Conoscenza e gestione del patrimonio immobiliare: Atlante immobiliare come strumento per una maggiore efficienza nei programmi di rigenerazione urbana (Giuseppina Laurenzano) La programmazione regionale: metodi e strumenti (Stefano Loporati) L'applicazione degli strumenti di analisi economica nel processo di valutazione degli investimenti pubblici (Caterina Sensenhauser)	Sviluppo Italia

Fonte: Laboratorio per le politiche di sviluppo

I borsisti sono stati selezionati con procedura di evidenza pubblica e hanno svolto il progetto di ricerca (proseguendo così il loro itinerario formativo sui temi delle politiche di sviluppo) presso istituzioni e Enti regionali, locali e soggetti del partenariato⁸ sperimentando "sul campo" le competenze acquisite.

⁶ I° edizione Borse di Ricerca enti finanziatori: DPS/Laboratorio, Fondazione Cariplo, Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica delle Amministrazioni Centrali e Regionali, Sviluppo Italia s.p.a., Confcommercio.

⁷ Per maggiori dettagli sui Master NUVAL si veda il Rapporto Annuale del DPS-2005, capitolo V.

⁸ Ospitano i progetti di ricerca del primo ciclo, oltre al DPS, 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.

Nel corso del primo ciclo delle Borse di ricerca (gennaio – dicembre 2006) attraverso la struttura tecnica del Laboratorio i progetti di ricerca sono stati accompagnati e seguiti assicurando un'attività di rete fra le iniziative in corso presso i diversi enti e strutture; è stato assicurato il necessario coordinamento scientifico e amministrativo di tutte le ricerche; sono state promosse e realizzate giornate di incontro/verifica sui progetti di ricerca; si è provveduto a dare piena visibilità ai lavori (anche attraverso il sito web del Laboratorio) e a promuovere il collegamento con altre azioni di studio, formazione e comunicazione.

L'esperienza nella maggior parte dei casi, ha evidenziato: coerenza tra le attività svolte durante il progetto di ricerca e i contenuti didattici dei master, elevata qualità del lavoro svolto durante il progetto, ed infine la concreta possibilità di continuare il rapporto instaurato anche al termine del periodo di ricerca.

Il Laboratorio ha attivato, con la partecipazione di altri soci finanziatori⁹, ulteriori Borse di ricerca destinate ai migliori Diplomatici del secondo ciclo dei Master Nuval¹⁰.

Il progetto “Una nuova stagione di studi per l'analisi dei Conti Pubblici Territoriali”, è stato attuato in collaborazione con il mondo accademico e della ricerca con l'obiettivo di elaborare indicatori affidabili dei flussi di entrate e spese su cui basare le decisioni per le politiche di sviluppo regionale e di fornire una base quantitativa per il confronto sui temi del federalismo, dell'equità e dello sviluppo.

Il progetto ha costituito una “sede di scambio” tra ricercatori ed esponenti delle istituzioni, in cui sono state dapprima selezionate le tematiche e adottato un linguaggio comune, e in itinere condivisi i risultati delle ricerche. Nelle sue diverse azioni operative, il progetto ha consentito l'elaborazione di dieci ricerche i cui risultati sono stati presentati in un convegno e, successivamente pubblicati e il finanziamento di sei borse di studio per la partecipazione a corsi di dottorato triennali con l'elaborazione di una tesi finale che utilizzi la banca dati CPT, avvalendosi delle strutture dipartimentali.

Al fine di realizzare l'obiettivo di diffondere una cultura dello sviluppo e di valorizzare la Biblioteca del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, in quanto sede di accumulazione e deposito di capitale cognitivo, è stato avviato nel 2003 un progetto pluriennale di riorganizzazione e modernizzazione strutturato in più fasi.

Attraverso una puntuale pianificazione è stato realizzato l'obiettivo di introdurre e sviluppare il processo di innovazione senza nuocere alla “storicità” del patrimonio, anzi esaltandolo mediante l'ampliamento sui temi attinenti allo sviluppo con l'acquisizione di nuove pubblicazioni e abbonamenti sia italiani che stranieri. Contemporaneamente, il processo di innovazione in atto nella società dell'informazione e della documentazione, ha consentito il ricorso a nuovi strumenti e procedure che hanno

⁹ II ° edizione Borse di Ricerca enti finanziatori: DPS/Laboratorio, Fondazione Cariplo, Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica delle Amministrazioni Centrali e Regionali, Sviluppo Italia s.p.a., Coldiretti, Formez.

¹⁰ Cfr. <http://www.dps.tesoro.it/laboratoriosviluppo/ml.asp> .

dato avvio alla riqualificazione delle attività tradizionali - “servizi di base” - della Biblioteca, mentre il ricorso alle tecnologie digitali ha costituito un passo significativo verso l’attivazione dei “servizi aggiuntivi”, attraverso un’evoluzione dominata da una attenta analisi della logica, della struttura e dei processi.

Nel dettaglio, l’innovazione dei servizi è iniziata con l’adesione al Sistema Nazionale delle Biblioteche Italiane (SBN), la catalogazione a norma del posseduto e l’adesione agli standard internazionali (ISSBN, OPAC) ed al catalogo dell’Istituto Centrale per il Catalogo Unico (ICCU), per giungere alla realizzazione di una vera e propria “Biblioteca virtuale” che attualmente consente l’accesso su Internet - attraverso l’OPAC (On-Line Public Catalogue) - al proprio patrimonio bibliografico.