

**Alta
Formazione**

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 diplomati¹¹, 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 da 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 che degli Accordi di Programma Quadro¹².

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% dei progetti di valore superiore a 5 milioni di Euro¹³. 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

¹¹ Per maggiori dettagli su queste iniziative si veda il Rapporto Annuale DPS 2005 (paragrafo V.3).

¹² Il finanziamento diretto di studi di fattibilità, previsto dalle delibere CIPE di riparto annuale delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate a partire dal 2003, consentono di destinare fino a un massimo del 3% delle risorse assegnate alle Regioni per la realizzazione di studi e analisi di fattibilità.

¹³ Si tratta dell'indicatore della riserva del 4 per cento A.2.3 *Qualità dei criteri di selezione* che incentivava, oltre l'utilizzo dell'analisi di fattibilità tecnico-economica, anche 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).

interessanti anche sotto il profilo della necessaria cooperazione istituzionale e tecnica verticale.

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

Analisi e
valutazioni a
supporto della
programmazione

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 queste 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 un impulso per l'avvio tempestivo delle attività di valutazione intermedia dei Programmi Operativi, e di adeguamento agli standard previsti dal Sistema Nazionale di Valutazione¹⁴. 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

¹⁴ 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.

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 Regione¹⁵ a favore di amministratori e cittadini.

Per valutare gli effetti sul processo di preparazione della programmazione del periodo 2007-13 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 2007-13 abbia utilizzato in modo critico e consapevole, molto più di quanto non sia avvenuto nel passato, le conoscenze disponibili.

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.

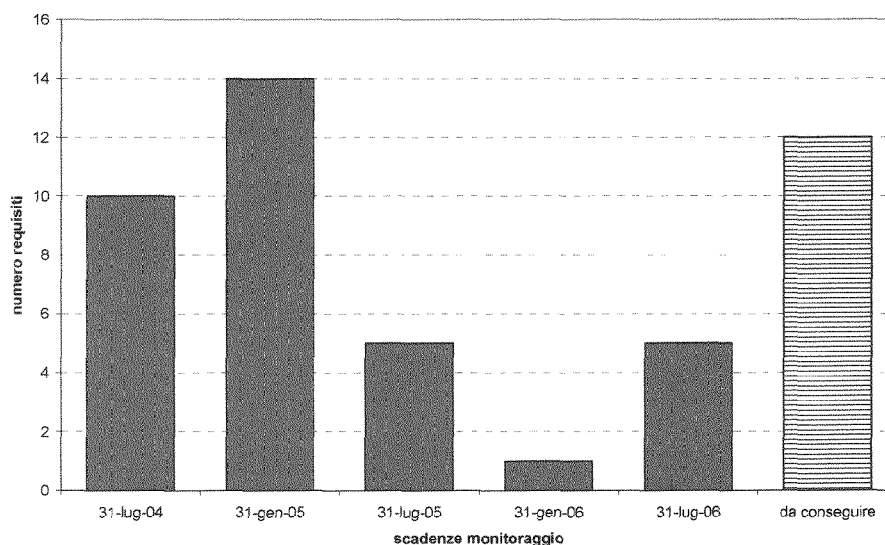
In considerazione della natura particolarmente innovativa e sperimentale dell'introduzione di meccanismi premiali e sanzionatori per sancire il comportamento delle Pubbliche Amministrazioni si è ritenuto opportuno proseguire nel monitoraggio degli indicatori in due direzioni: innanzitutto per capire 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.

¹⁵ Si tratta dell'indicatore della riserva del 4 per cento A.2.5 *Qualità del sistema di valutazione degli effetti occupazionali*.

¹ 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 DPS 2005.

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 R1).

Figura R1-TEMPISTICA DI CONSEGUIMENTO DEI REQUISITI DI AVANZAMENTO ISTITUZIONALE DELLA PREMIALITÀ DEL 6 PER CENTO DOPO LE SCADENZE SANZIONATE*



Nota (*): 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

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 ristretti 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 R1).

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

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.

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 delle amministrazioni, che provvedono anche a periodici aggiornamenti.

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.

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).

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

REGIONI	Legenda					
	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						
2) Provvedimento di indirizzo annuale per la valutazione dei dirigenti		▲				
A.2 ATTIVAZIONE DELL'UNITÀ DI CONTROLLO INTERNO DI GESTIONE ⁽²⁾						
1) Adozione di un progetto per la realizzazione del sistema di controllo interno di gestione			•		•	
2) Costituzione del servizio deputato al controllo		*				
3) Predisposizione di un progetto di formazione		*	•			
4) Operatività del sistema			•		•	
A.3 CREAZIONE E FUNZIONAMENTO DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE						
1) Costituzione del Nucleo						
2) Nomina del responsabile e avvio della procedura di selezione dei componenti						
3) Rapporto sulle attività svolte						
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)		•	*			
A.5 SPORTELLO UNICO PER LE IMPRESE ⁽²⁾						
1) Popolazione regionale coperta da sportelli unici pari ad almeno l'80%					75%	
2) 90% dei procedimenti conclusi entro i termini massimi o tempi medi non superiori al 75% del tempo massimo					*	
A.6 SERVIZI PER L'IMPIEGO ⁽²⁾						
1) Completamento del percorso istituzionale per l'effettiva erogazione dei servizi sul territorio					*	
2) Popolazione regionale coperta da centri attivati pari ad almeno il 50%					34%	
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					□	
A.8 SERVIZIO IDRICO INTEGRATO						
1) Istituzione Autorità di Ambito e Approvazione Piano d' Ambito (copertura 60% popolazione)		•				▲
2) Approvazione Convenzione e Disciplinare Tecnico (copertura 60% popolazione)		•	*		•	▲
3) Decisione di assegnazione del servizio idrico integrato (copertura 60% popolazione)		•	*		*	▲
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						
2) Istituzione degli organismi che rappresentano la forma di cooperazione prescelta						•
3) Determinazione della tariffa d' ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza		•	•	•		•
4) Predisposizione e approvazione programma degli interventi, piano finanziario, modello gestionale e organizzativo		•		▲		•
A.10 ISTITUZIONE E OPERATIVITÀ DELLE ARPA						

[illegible]

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		+				+
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		▲	*
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	•
2) Nomina del responsabile e avvio della procedura di selezione dei componenti	X	X	X	X	X	*
3) Rapporto sulle attività svolte	□	X	X	X	X	*
A.4 SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE						
1) Evidenza dell'avvenuta trasmissione telematica verso la RGS degli OIC	□	*	X	•	X	+
2) Quota di OIC trasferiti telematicamente sul totale, pari ad almeno il 70% del valore medio	□	*	X	•	X	

NOTE:

(1) La Tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti e indicatori originali della riserva del 6% e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi, riportati invece con dettaglio nelle Tavole Regionali di Monitoraggio, 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-Istol. Le informazioni sono aggiornate rispettivamente ottobre e dicembre 2004.

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.

Pianificazione di
settore e regole di
gestione del
territorio

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 sono 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 il cambiamento nelle strutture istituzionali ed il superamento di difficoltà iniziali.

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 (Ambiti Territoriali Ottimali), 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, ed 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.