

amministrazione e la sua capacità di esprimere competenze tecnico-amministrative sia adeguate, sia appropriate; gli organi di vertice delle amministrazioni impegnate nell'attuazione della politica regionale cui spetta il compito di assicurare risorse professionali e organizzative quantitativamente e qualitativamente adeguate all'impegno necessario; le organizzazioni rappresentative dei lavoratori, per le funzioni non solo di controllo e di partecipazione, ma anche per il contributo che possono dare per rendere più funzionali competenze e organizzazione del lavoro; gli enti e i soggetti che, nel rappresentare le istanze dei cittadini, possono esprimere proposte e valutazioni atte a rendere più verificabile l'operato della pubblica amministrazione e più chiara la dislocazione di responsabilità¹.

A tutto questo la politica regionale può dare e dà un contributo diretto prevalentemente volto ad accelerare i necessari progressi nelle strutture che operano nelle politiche di sviluppo ma, da sola, non è in grado di arrivare a risultati significativi. E' bene questo ribadirlo anche come valutazione dei risultati in tal senso conseguiti (ma anche non conseguiti o conseguiti solo parzialmente) negli scorsi anni e anche però come elemento in grado di consentire maggiore realismo nel valutare i risultati che potranno essere ottenuti grazie allo sforzo comunque programmato e in atto anche nella programmazione 2007-2013.

In questo capitolo si dà conto principalmente di questo sforzo, ovvero della scelta, operata e perseguita anche per tutto il 2007, di continuare a proporre, anche sulla base dell'esperienza del passato e di risultati comunque significativi anche se non risolutivi, nuove vie e percorsi diversi per modernizzare e rendere più incisive le competenze della pubblica amministrazione. Si dà conto di questo con riferimento ad alcuni aspetti più significativi della programmazione 2007-2013, e quindi senza alcuna pretesa di esaustività ma con l'intento piuttosto di definire in questa sede la cornice coerente del percorso che, con il QSN 2007-2013 e con la delibera CIPE di

¹ Il buon funzionamento delle istituzioni centrali e locali, l'adeguamento del sistema formativo diretto ad aumentare le capacità dei cittadini, dei lavoratori e degli imprenditori, la garanzia di condizioni di sicurezza e di corretto funzionamento della giustizia, la tutela dei territori in termini ambientali e culturali, sono le condizioni indispensabili per il conseguimento di obiettivi più elevati di crescita in tutto il Paese, da perseguire con azioni di politica amministrativa ordinaria. L'impegno del Governo per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione nel 2007 ha riguardato azioni di politica ordinaria attinenti sia al lavoro pubblico sia alla semplificazione amministrativa. Il Memorandum di intesa su "Lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche" tra Governo e organizzazioni sindacali, l'Intesa sulla conoscenza, la direttiva del Governo per i rinnovi contrattuali e gli accordi raggiunti, le linee programmatiche del Ministro per le riforme e l'innovazione della Pubblica Amministrazione hanno delineato gli obiettivi generali per un'azione amministrativa idonea a creare un ambiente favorevole agli investimenti, alla crescita e alla competitività del sistema produttivo e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini, in un contesto di controllo dei costi e aumento della produttività dei dipendenti pubblici.

attuazione, si è deciso di intraprendere per migliorare l'azione pubblica nell'attuazione della politica regionale.

Di alcuni degli avanzamenti registrati, a seguito prevalentemente di specifiche linee di policy perseguite nel ciclo di programmazione 2000-2006, si forniscono elementi di conoscenza che aggiornano e completano il quadro già fornito nel Rapporto dello scorso anno (cfr. par. V.2). La rilevanza di tali indicazioni è nel descrivere in modo oggettivamente rilevabile il quadro di alcuni dei cambiamenti positivamente indotti (sostanzialmente attraverso leve premiali) nelle capacità tecnico-organizzativa (indicatori di avanzamento istituzionale) o nella strumentazione programmatica (pianificazioni di settore) delle pubbliche amministrazioni. Il che significa in primo luogo che tali cambiamenti sono possibili e che per taluni di essi il problema è ora di consolidare e rafforzare i risultati conseguiti rendendo permanenti i progressi registrati. Al tempo stesso l'esperienza realizzata nel 2000-2006 è stata, insieme ad altre, all'origine della riforma della politica regionale e nella sua riconduzione a unitarietà nella programmazione del ciclo 2007-2013.

Di tale riforma costituisce elemento essenziale la nuova architettura della governance della politica regionale 2007-2013, densa di elementi di innovazione e di cui, nel paragrafo V.3, si fornisce una prima descrizione generale.

Un aspetto rilevante della nuova governance della politica regionale 2007-2013 è l'attenzione con cui si guarda al rapporto, considerato necessario, fra programmi da attuare e loro contenuto in termini di azioni e progetti di particolare rilievo (per taluni aspetti essenziali e quindi non sostituibili) nel determinare il successo o l'insuccesso dell'azione di policy (il programma, l'accordo di programma quadro) di cui contribuiscono a realizzare gli obiettivi. Sono definiti progetti/azioni cardine di tali programmi proprio in quanto decisivi nel determinarne le sorti e, per questo, pongono di nuovo l'opportunità e la necessità di una riflessione più avanzata su come si selezionano, valutano, seguono e attuano, nell'ambito della politica regionale, non solo programmi ma veri e propri progetti e interventi (singole opere o progetti più complessi e articolati) (cfr. paragrafo V.4).

L'altra rilevante innovazione della politica regionale 2007-2013, con importanti implicazioni anche in termini di aumento necessario delle relative capacità istituzionali (oltre ovviamente che sui livelli di disponibilità di servizi collettivi per i cittadini), è il meccanismo incentivante degli obiettivi di servizio (cfr. paragrafo V.5).

Anche per queste innovazioni, e per la necessità quindi di accompagnarne in modo consapevole e informato l'implementazione nel prossimo ciclo di programmazione, rimarranno centrali gli obiettivi di miglioramento delle capacità di misurazione e valutazione delle politiche pubbliche attuate nel quadro della politica regionale unitaria. Anche sotto questo profilo nel corso del 2007 si è molto lavorato per costruire strumenti, approcci e procedure in grado di riflettere con maggiore aderenza sia il necessario avanzamento tecnico-istituzionale nelle capacità di misurare e valutare, sia un sistema in grado di supportare l'attuazione di una strategia divenuta unitaria (cfr. paragrafo V.6).

V.2 Indicatori di capacità amministrativa nelle politiche regionali di sviluppo: avanzamenti organizzativi e negli strumenti di pianificazione

Il sistema di obiettivi e regole del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-06 per le aree dell'obiettivo 1 ha rappresentato negli ultimi otto anni una leva per avviare un programma di cambiamento nella Pubblica Amministrazione. Alcuni principi, centrali nella programmazione, hanno agito in questo senso: l'adozione sistematica di un metodo di partenariato istituzionale tra livello centrale e Regioni, fondato sulla consultazione tecnica e politica e sull'individuazione condivisa degli obiettivi; la condivisione di regole, criteri di selezione, attività di monitoraggio e valutazione; l'attribuzione di maggiori responsabilità ai livelli regionali di governo. In considerazione dello sforzo richiesto a questi fini, le strutture responsabili delle politiche sono state sostenute attraverso azioni dirette, mirate al rafforzamento dell'efficienza del sistema amministrativo e al miglioramento della capacità anche attraverso un sistema di premi e sanzioni.

Al rafforzamento dei sistemi istituzionali, amministrativi e di pianificazione, collegati ad alcune 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), sono stati finalizzati infatti, nel ciclo di programmazione 2000-2006, sistemi premiali, appositamente costruiti e dotati di risorse aggiuntive specificamente dedicate.

Indicatori di avanzamento istituzionale previsti dal sistema di premialità del QCS obiettivo 1 2000-06

Alcuni indicatori di avanzamento istituzionale segnalano i progressi conseguiti dal 2002 al 2007 in questo ambito (cfr. Tavola V.1).

A luglio 2007², solo il 4 per cento dei requisiti previsti della premialità dei fondi strutturali non era stato completamente soddisfatto (9 requisiti su 216) e di questi 2, relativi alla Regione Sardegna sono prossimi al traguardo. Tutte le Regioni hanno completato i processi relativi al conferimento degli incarichi dirigenziali e hanno attivato le unità di Controllo Interno di Gestione. Sono operativi dal 2002 i Nuclei di valutazione presso la maggior parte delle Amministrazioni Centrali e Regionali coinvolte nelle politiche di sviluppo. Si è inoltre promossa la diffusione degli strumenti telematici e informatici.

Solo in alcune Regioni alcuni requisiti richiesti dal processo di rafforzamento amministrativo devono essere ancora soddisfatti. Nello specifico: la Sardegna relativamente allo sportello unico, al servizio per l'impiego e all'attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali e la Calabria limitatamente all'attuazione della pianificazione territoriale e paesistica. Tra le Amministrazioni responsabili dei Programmi Operativi Nazionali, il ritardo riguarda aspetti gestionali, quali ad esempio l'attivazione dell'Unità di controllo di gestione del PON Ricerca, il conferimento degli incarichi dirigenziali del PON Pesca e il trasferimento telematico delle informazioni del PON Trasporti.

Avanzamento della pianificazione regionale nel Mezzogiorno

Nelle regioni del Mezzogiorno sono stati raggiunti risultati positivi nell'ambito della pianificazione di settore, in parte riconducibili alle clausole di condizionalità e ai meccanismi premiali contenuti nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-06 per le regioni obiettivo 1.

Gli strumenti di pianificazione sono definiti o sono in corso di definizione in quasi tutti i settori (ad eccezione delle aree protette e dei siti Natura 2000). Per le regioni obiettivo 1, infatti, lo stato di maturazione della pianificazione, ha conosciuto una notevole accelerazione durante gli anni di attuazione del QCS. Nel 2000 soltanto in pochi settori, oggetto dell'analisi, era stato predisposto il piano o la strategia necessari per l'attuazione degli investimenti, nonostante per alcuni di essi la normativa di riferimento prevedesse il conseguimento di tale adempimento già da tempo³. La situazione appariva già notevolmente mutata nel 2005, soprattutto in quei

² Cfr. "Relazione Annuale di Monitoraggio sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei fondi strutturali", anno 2007, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp.

³ E' il caso in particolare della pianificazione di bacino (1989), del servizio idrico integrato (1994) e dei rifiuti, bonifiche e trasporto pubblico locale (1997).

settori per i quali il QCS aveva previsto penalità o aveva incentivato l'iter di adeguamento alle previsioni normative attraverso i meccanismi di premialità (cfr. Tavola V.2).

I meccanismi di penalità/premialità, infatti, hanno inciso sulla definizione delle strategie per l'innovazione e per la società dell'informazione richieste dal QCS, per meglio finalizzare l'efficacia degli interventi su settori particolarmente innovativi, nonché sulla predisposizione dei piani di ATO per la gestione del servizio idrico, per l'assetto idrogeologico, per i rifiuti e le bonifiche e non ultimo per i trasporti. A tali meccanismi, si è aggiunta l'azione dei programmi di assistenza tecnica finanziati dai fondi strutturali (PON ATAS) e dal Fondo aree sottoutilizzate, che hanno accompagnato questi processi con azioni di supporto e di sistema.

Sono attualmente in corso revisioni per alcuni strumenti la cui definizione è stata possibile solo per l'azione degli uffici commissariali preposti al governo delle emergenze. La gestione commissariale di settori importanti per il Mezzogiorno, come le risorse idriche e lo smaltimento dei rifiuti, è presente in alcune regioni da quasi un decennio sostituendosi di fatto alla gestione ordinaria e alla concertazione con gli enti locali. Le procedure emergenziali, quindi, se da un lato hanno accelerato i processi di predisposizione dei piani, il più delle volte adottati senza un preliminare confronto partenariale, dall'altro non sempre hanno ricevuto il consenso dei vari soggetti interessati, necessario per la piena operatività dei piani. Altro elemento che ha pregiudicato la definizione degli strumenti e, in alcuni casi, la loro operatività è l'incertezza del quadro normativo di riferimento. Soprattutto in materia ambientale, infatti, il processo di razionalizzazione della normativa in un unico testo, avviato nel 2004 e ancora oggi in fase di definizione, ha rallentato le riforme di interi settori.

Negli ultimi due anni le Regioni hanno, tuttavia, continuato a lavorare per la predisposizione degli strumenti mancanti, completando quasi del tutto la pianificazione per l'assetto idrogeologico, avviando e in alcuni casi ultimando la definizione dei piani per la tutela delle acque – strumento che, pur non sostituendosi agli adempimenti previsti dalla direttiva comunitaria 2000/604, contiene dati territoriali sulla qualità dei corpi idrici che potranno essere utilizzati per la pianificazione di distretto idrografico introdotta dalla norma comunitaria – oltre ai piani per gli approvvigionamenti energetici, la qualità dell'aria e il paesaggio dove si erano verificati i maggiori ritardi nella predisposizione in quasi tutte le regioni.

⁴ La direttiva istituisce un quadro di riferimento per la protezione delle acque la cui attuazione, a livello nazionale, sta registrando dei ritardi rispetto alla tempistica prescritta.

Tale avanzamento è particolarmente importante; permette, infatti, alle Regioni di rispettare le prescrizioni introdotte dal Quadro Strategico Nazionale per il periodo 2007-2013 che considera la definizione della pianificazione un prerequisito di ammissibilità ed efficacia degli interventi in molti settori.

Tavola V.2 - STATO DELLA PIANIFICAZIONE SETTORIALE NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO 31/10/2007

Settore	Adempimenti	Abruzzo			Basilicata			Calabria		
		2000	2005	2007	2000	2005	2007	2000	2005	2007
Risorse Idriche	Piano di tutela delle acque ¹ (D.Lgs. 152/99)	NO	in itinere	in itinere	NO	in itinere	in itinere	NO	in itinere	in itinere
	Ad. QCS Piano ATO approvati (L. 36/94)	NO	6/6	6/6	NO	1/1	1/1	NO	5/5	5/5
Difesa Suolo	Piani Assetto Idrogeologico ¹ (L. 365/00)	Adottato	NO	2/2	2/2	NO	1/1	1/1	NO	2/2
	Ad. QCS Approvato	NO	0/2	0/2	NO	1/1 dic. 01	1/1 dic. 01	NO	2/2	2/2
	Ad. QCS Piano Forestale Regionale ¹ (D.Lgs. 227/01)	NO	1/1	1/1	NO	in itinere	A	NO	in itinere	A
Qualità dell'Aria	Piano Qualità dell'Aria (D.Lgs. 351/99)	NO	in itinere	1/1	NO	in itinere	in itinere	NO	NO	in itinere
Rete Ecologica	Piani di gestione aree protette approvati (L. 394/91)	0/30	2/30	4/30	0/17	0/17	0/17	0/23	0/23	0/23
	Piani gestione siti Natura 2000 estesi alle aree protette approvati		in itinere	in itinere	0/22	0/22	0/22	0/4	0/4	0/4
Gestione di Rifiuti	Ad. QCS Piano Regionale Gestione Rifiuti (D.Lgs. 22/97)	LR n. 83 del 28/04/00	LR n. 83 del 28/04/00	A in corso aggiornamento	NO	LR n. 6 del 02/02/01	LR n. 6 del 02/02/01	NO	A	A - Aggiornato 2007
	Piani Provinciali dei Rifiuti (D.Lgs. 22/97)	0/4	4/4	4/4	NO	2/2	2/2	NO	5/5	5/5
Aree Contaminate	Ad. QCS Piano Bonifiche (D.Lgs. 22/97)	NO	A	A	NO	A	A	NO	A	A - Aggiornato 2007
Energia	Piano Energetico Regionale (L. 10/91)	NO	in itinere	in itinere	NO	A	A	NO	A	A
Risorse Culturali	Piano Paesaggistico ² (D.Lgs. 490/1999)	NO	A		NO	A	A	NO	NO	
	Piano Paesaggistico (D.Lgs. 42/2004)		in itinere	in itinere		in itinere	in itinere		NO	in itinere
Ricerca	Ad. QCS Strategia regionale per l'Innovazione			in itinere	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03
Trasporti	Ad. QCS Aggiornamento Piano Regionale Trasporti ² (L. 245/84 e DPR 14/03/2001)	NO	in itinere	in itinere	NO	A	A	NO	A in aggiornamento	A in aggiornamento
	Piano Direttore									
	Piani attuativi									
	Recepimento normativo	L.R. 152/98	L.R. 152/98	L.R. 152/98	NO	L.R. n. 22/98 e s.m.i. L.R. n. 9/2204	L.R. n. 9/2006	NO	L.R. 23/99	L.R. 23/99
	Trasporto Pubblico Locale (D. Lgs. 422/97)	NO	in itinere	in itinere	NO	1/1	1/1	NO	in itinere	in itinere
	Identificazione Servizi minimi	NO	in itinere	in itinere	NO	1/1	1/1	NO	in itinere	in itinere
	Piano Triennale servizi									
Società Inform.	Ad. QCS Strategia per la Società dell'informazione	NO	1/1	1/1	NO	1/1 nov.98	1/1 nov.98	NO	1/1 mar. 05	1/1 mar. 05

**Segue (1) Tavola V.2 - STATO DELLA PIANIFICAZIONE SETTORIALE NELLE REGIONI DEL
MEZZOGIORNO 31/10/2007**

Settore	Adempimenti	Campania			Molise			Puglia		
		2000	2005	2007	2000	2005	2007	2000	2005	2007
Risorse Idriche	<i>Piano di tutela delle acque¹</i> (D.Lgs. 152/99)	NO	in itinere	Adottato	NO	in itinere	in itinere	NO	in itinere	adottato
	Ad. QCS <i>Piani ATO approvati (L. 36/94)</i>	NO	4/4	4/4	NO	1/1	1/1	NO	1/1	1/1
Difesa Suolo	<i>Piani Assetto Idrogeologico¹</i> (L. 365/00)	Adottato	NO	6/6	6/6	NO	2/3	3/3	NO	1/1
	Approvato	NO	4/6	5/6	NO	0/3	1/3	NO	1/1 dic. 05	1/1 dic. 05
	Ad. QCS <i>Piano Forestale Regionale¹</i> (D.Lgs. 227/01)	NO	1/1	1/1	NO	1/1 sett.03	1/1 sett.03	NO	in itinere	in itinere
Qualità dell'Aria	<i>Piano Qualità dell'Aria (D.Lgs. 351/99)</i>	NO	NO	1/1	NO	NO	NO	NO	in itinere	in itinere
Rete Ecologica	<i>Piani di gestione aree protette approvati (L. 394/91)</i>	0/22	0/22	0/22	0/7	1/7	2/7	0/72	0/72	0/72
	<i>Piani gestione siti Natura 2000 estesi alle aree protette approvati</i>	0/35	0/35	0/35	0/83	0/83	2/92	0/49	0/49	0/49
Gestione di Rifiuti	Ad. QCS <i>Piano Regionale Gestione Rifiuti (D.Lgs. 22/97)</i>	NO	in OC n. 319 del 30/09/02 aggiornamento per parte rifiuti urbani		NO	DCR n. 280 22/07/03	DCR n. 280 22/07/03	NO	DC n. 41 del 03/06/01	DC n. 41 del 03/06/01
	<i>Piani Provinciali dei Rifiuti (D.Lgs. 22/97)</i>	NO	NO	NO	NO	2/2	2/2	NO	5/5 ²	5/5 ²
Aree Contaminate	Ad. QCS <i>Piano Bonifiche (D.Lgs. 22/97)</i>	NO	A - da aggiornare	A - in aggiornamento	NO	NO	NO	NO	A - da aggiornare	A
Energia	<i>Piano Energetico Regionale (L. 10/91)</i>	NO	in itinere	in itinere	NO	in itinere	A	NO	in itinere	adottato
Risorse Culturali	<i>Piano Paesaggistico²</i> (D.Lgs. 490/1999)	NO	A	A	NO	A		NO	A	A
	<i>Piano Paesaggistico</i> (D.Lgs. 42/2004)		NO	in itinere		in itinere	in itinere		in itinere	in itinere
Ricerca	Ad. QCS <i>Strategia regionale per l'Innovazione</i>	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03
Trasporti	Ad. QCS <i>Aggiornamento Piano Regionale Trasporti³</i> (L. 245/84 e DPR 14/03/2001)	Documento unico						NO	A	A
	<i>Piano Direttore</i>	NO	A	A	NO	A	A			
	<i>Piani attuativi</i>	NO	A	A	NO	in itinere				
	<i>Recepimento normativo</i>	NO	L.R. 3/02	L.R. 3/02	L.R. 19/2000	L.R. 19/2000	L.R. 19/2000	NO	L.R. 18/02	L.R. 18/02
	<i>Trasporto Pubblico Locale (D. Lgs 422/97)</i>	NO	0/1	1/1	NO	in itinere	in itinere	NO	1/1	1/1
	<i>Piano Triennale servizi</i>	NO		demandato a EE.LL.	NO	NO	NO	NO	1/1	1/1
Società Inform.	Ad. QCS <i>Strategia per la Società dell'informazione</i>	NO	1/1 sett. 01	1/1 sett. 01	NO	1/1 giu. 03	1/1 giu. 03	NO	1/1 sett. 01	1/1 sett. 01

Segue (2) Tavola V.2 - STATO DELLA PIANIFICAZIONE SETTORIALE NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO 31/10/2007

Settore	Adempimenti	Sardegna			Sicilia		
		2000	2005	2007	2000	2005	2007
Risorse Idriche	<i>Piano di tutela delle acque</i> ¹ (D.Lgs. 152/99)	NO	in itinere	A	NO	in itinere	in itinere
	Ad. QCS <i>Piani ATO approvati (L. 36/94)</i>	NO	1/1	1/1	NO	9/9	9/9
Difesa Suolo	<i>Piani Assetto Idrogeologico</i> ¹ (L. 365/00)	NO	1/1	1/1	NO	17/107	107/107 ²
	Adottato	NO	1/1	1/1	NO	5/107	107/107
	Ad. QCS <i>Piano Forestale Regionale</i> ¹ (D.Lgs. 227/01)	NO	in itinere	A	NO	1/1	1/1
Qualità dell'Aria	<i>Piano Qualità dell'Aria (D.Lgs. 351/99)</i>	NO	in itinere	A	NO	NO	1/1
Rete Ecologica	<i>Piani di gestione aree protette approvati (L. 394/91)</i>	0/31	0/31	0/31	NO	0/86	0/86
	<i>Piani gestione siti Natura 2000 estesi alle aree protette approvati</i>	0/85	0/85	0/85	NO	0/102	0/102 ³
Gestione di Rifiuti	Ad. QCS <i>Piano Regionale Gestione Rifiuti (D.Lgs. 22/97)</i>	NO	DGR n. 57/2 17/12/98	DGR n. 57/2 17/12/98	NO	OC n. 1166 del 18-12-02	OC n. 1166 del 18-12-02
	<i>Piani Provinciali dei Rifiuti (D.Lgs. 22/97)</i>	NO	4/4	4/4	NO	9/9	9/9
Aree Contaminate	Ad. QCS <i>Piano Bonifiche (D.Lgs. 22/97)</i>	NO	A	A	NO	A - da aggiornare	A - aggiornamento in itinere
Energia	<i>Piano Energetico Regionale (L. 10/91)</i>	NO	A	A	NO	in itinere	in itinere
Risorse Culturali	<i>Piano Paesaggistico</i> ² (D.Lgs. 490/1999)	NO	NO		NO	A	A
	<i>Piano Paesaggistico</i> (D.Lgs. 42/2004)		in itinere	A		in itinere	in itinere
Ricerca	Ad. QCS <i>Strategia regionale per l'Innovazione</i>	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03
Trasporti	Ad. QCS <i>Aggiornamento Piano Regionale Trasporti</i> ³ (L. 245/84 e DPR 14/03/2001)	NO	A aggiornamento in corso	A aggiornamento in corso			
	<i>Documento unico</i>				NO	A 2002	A
	<i>Piano Direttore</i>				NO	A 2004	A
	<i>Piani attuativi</i>				NO	art. 27 L.R. 19/05	art. 27 L.R. 19/05
	<i>Trasporto Pubblico Locale (D. Lgs. 422/97)</i>	NO	L.R. 21/05	L.R. 21/05	NO	1/1	aggiornamento in itinere
	<i>Identificazione Servizi minimi</i>	NO	in itinere	in itinere	NO	in itinere	in itinere
	<i>Piano Triennale servizi</i>	NO	in itinere	in itinere	NO	in itinere	in itinere
Società Inform.	Ad. QCS <i>Strategia per la Società dell'informazione</i>	NO	1/1 dic.01	1/1 dic.01	NO	1/1 sett. 01	1/1 sett. 01

Legenda

Ad. QCS	Adempimento previsto dal QCS
A	Approvato (riferito a quegli strumenti di pianificazione regionale per i quali non è prevista una articolazione sub-regionale)
adottato	Riferito a strumenti di pianificazione che attendono un'approvazione definitiva o per i quali non si prevede un'approvazione definitiva
n/n	Numero di piani approvati rispetto al numero totale previsto
in itinere	Piano in corso di predisposizione
da aggiornare	Strumento esistente ma da adeguare alle normative vigenti
NO	Strumento non ancora predisposto
ancora non previsto	riferito ad adempimenti che sono stati previsti da interventi normativi o dal QCS successivamente al 1999

NOTE

- (1) La normativa prevede che il Piano di Bacino introdotto dalla L. n. 183/89 possa essere approvato per stralci di settore funzionale quali strumenti ordinari che costituiscono una fase del complessivo processo di formazione del Piano. Nella presente tavola sono stati inseriti solo i Piani stralcio richiamati dal QCS.
- (2) Il D.Lgs 42/2004 ha rivisto la normativa preesistente modificando sostanzialmente le modalità di predisposizione e approvazione del Piano paesaggistico. Tra le differenze rispetto alla precedente pianificazione, il nuovo D.Lgs estende la pianificazione all'intero territorio regionale, insiste sul principio di cooperazione e concertazione istituzionale, prevede che gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica dovranno essere conformi con il Piano.
- (3) Il PRT può assumere la forma di documento unico o essere articolato in Piano Direttore e Piani attuativi di settore

Fonte: elaborazione del DPS SPFSC su dati e informazioni tratti dalla documentazione fornita dalle Regioni e/o tratta da siti internet istituzionali.

V.3 Principi generali della governance della programmazione unitaria 2007-2013

Il nuovo ciclo di programmazione potrà trarre beneficio dai miglioramenti innescati nelle strutture amministrative dalla gestione degli interventi finanziati dai Fondi strutturali e dal Fondo aree sottoutilizzate e programmati nell'ambito del QCS 2000-06 e degli Accordi di Programma Quadro. I risultati più significativi sono stati analizzati nel processo di preparazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-13⁵ e riconosciuti in: una maggiore capacità di gestione finanziaria delle amministrazioni attuatrici; una migliore capacità di gestione; una maggiore cooperazione fra amministrazioni, specie fra Stato e Regioni; l'attivazione di un esteso partenariato economico e sociale. Le lezioni tratte dall'esperienza passata hanno segnalato anche il persistere di alcune criticità, quali: la carenza di risorse umane qualificate e di competenze specialistiche; il mancato adeguamento organizzativo delle amministrazioni; l'inadeguata cooperazione istituzionale orizzontale fra Regioni e le difficoltà di relazione fra Regioni e Enti locali.

Nel nuovo ciclo 2007-2013 viene pertanto, da un lato, confermata la centralità dei percorsi di capacitazione dell'operatore pubblico come parte integrante della strategia di intervento complessiva⁶ e, dall'altro, si procede a un'ampia rivisitazione della governance finalizzata a conferire una maggiore efficacia alla politica regionale e a rimuovere le criticità riscontrate nel precedente ciclo di programmazione.

La stessa unificazione della strategia della politica regionale ha richiesto, peraltro, un adeguamento delle modalità di governance delle due componenti nazionale e comunitaria e il rafforzamento del loro coordinamento operativo. L'attuazione della politica regionale unitaria seguirà un'architettura di principi, regole e procedure definiti sia nel QSN 2007-2013⁷, sia nella delibera del CIPE di attuazione del QSN, del 21 dicembre 2007.

Il processo di attuazione adottato si articola su tre livelli:

1. il livello di programmazione della strategia specifica della politica regionale unitaria;
2. il livello della condivisione istituzionale;

⁵ Cfr. cap. II del QSN 2007-13.

⁶ Il QSN dedica la Priorità 10 a "Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci e efficienti", cfr. cap. III.1.

⁷ Cfr. cap. VI del QSN 2007-2013.

3. il livello attuativo.

Di seguito si riporta un quadro sintetico delle scelte operate per rafforzare la programmazione e dell'attuazione.

1. La strategia di politica regionale unitaria perseguita da ogni amministrazione sarà contenuta, per il livello territoriale, nei Documenti Unitari di Programmazione (DUP) per le Amministrazioni regionali e, per quello settoriale, nei Documenti Unitari Strategia Specifica (DUSS) per le Amministrazioni centrali (cfr. paragrafo IV.1.2). In questi documenti, con riferimento alle rispettive competenze istituzionali, ogni amministrazione definisce ed esplicita le modalità di conseguimento degli obiettivi generali della politica regionale e delle Priorità del QSN nel rispetto del principio di aggiuntività in rapporto alle politiche ordinarie (cfr. il Riquadro Z - *Integrazione tra politica ordinaria e politica regionale di sviluppo: i principali istituti e sedi di coordinamento*).

In ogni Amministrazione, al fine di massimizzare la coerenza e l'efficacia del concorso al conseguimento degli obiettivi del QSN dei diversi Programmi della programmazione regionale unitaria, sono istituite sedi per il coordinamento della politica regionale unitaria, affidate alla responsabilità di una struttura di riferimento con la partecipazione dei responsabili dei singoli Programmi (per le Regioni) o linee di azione (per le Amministrazioni centrali). Sono previste sessioni annuali di sorveglianza della politica regionale unitaria a livello regionale con la partecipazione di una rappresentanza dei Comitati e degli organismi di sorveglianza dei singoli programmi interessati.

A livello nazionale, il sistema di sorveglianza riguarderà l'insieme della politica regionale unitaria, nazionale e comunitaria, e sarà attuato attraverso il "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria",⁸ quale riferimento unificato e di coordinamento dell'accompagnamento e della sorveglianza di tutti i Programmi Operativi cofinanziati con risorse dei fondi strutturali comunitari⁹ e dei Programmi FAS Nazionali, Interregionali e Regionali che contribuiscono all'attuazione della strategia di politica regionale unitaria.

⁸ Il Comitato, coordinato dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, è composto dalle Amministrazioni centrali di settore, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dalle Regioni, dai rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico sociale.

⁹ Restano ferme le competenze dell'Autorità di Gestione e del Comitato di Sorveglianza previste nel Regolamento (CE) n. 1083/2006.

RIQUADRO Z - INTEGRAZIONE FRA POLITICA ORDINARIA E POLITICA REGIONALE DI SVILUPPO: I PRINCIPALI ISTITUTI E SEDI DI COORDINAMENTO

Il Quadro strategico nazionale 2007-2013 sollecita a una forte integrazione fra politica ordinaria e regionale nella consapevolezza che “la strategia di sviluppo e riequilibrio dei divari territoriali può essere attuata con successo soltanto se si aggiunge in maniera complementare a una politica ordinaria caratterizzata da chiari indirizzi strategici, certezza e trasparenza del quadro normativo e regolatorio e del quadro finanziario, continuità di azione”¹.

Il primo passo su questa via riguarda una sempre maggiore coerenza fra le politiche stesse da ricercare nelle specifiche sedi di coordinamento a livello comunitario, nazionale e regionale.

Nell'attuale contesto istituzionale dell'Unione europea sia la politica economica, di cui la politica ordinaria per lo sviluppo fa parte, sia la politica regionale fanno riferimento a orientamenti e indirizzi adottati in sede comunitaria. All'impianto istituzionale che ne consegue corrispondono filiere di formazione e di trasmissione delle scelte che vengono esplicitate negli atti e documenti di programmazione dei diversi livelli di governo comunitario e nazionale. Tali filiere, però, rispondono a regole efficaci in senso verticale, ma che solo in parte assicurano il raccordo orizzontale. Il coordinamento fra le due politiche è affidato ai documenti programmatici nazionali², che ne integrano obiettivi e risorse finanziarie e fungono da presupposto per la realizzazione della effettiva aggiuntività dei fondi specificamente dedicati allo sviluppo dei territori rispetto a quelli ordinari.

La declinazione territoriale delle politiche per lo sviluppo è, secondo il QSN 2007-13 e la delibera CIPE di attuazione (n.166/2007), articolata in documenti strategici e operativi. Essi assolvono la funzione di strumenti di programmazione degli interventi della politica regionale unitaria, i cui soli aspetti più operativi rimangono necessariamente distinti a motivo delle diverse fonti finanziarie che li alimentano e dei sistemi di regole cui l'utilizzo di tali fonti deve rispondere. (Cfr. Cap.IV.1.2 e 3).

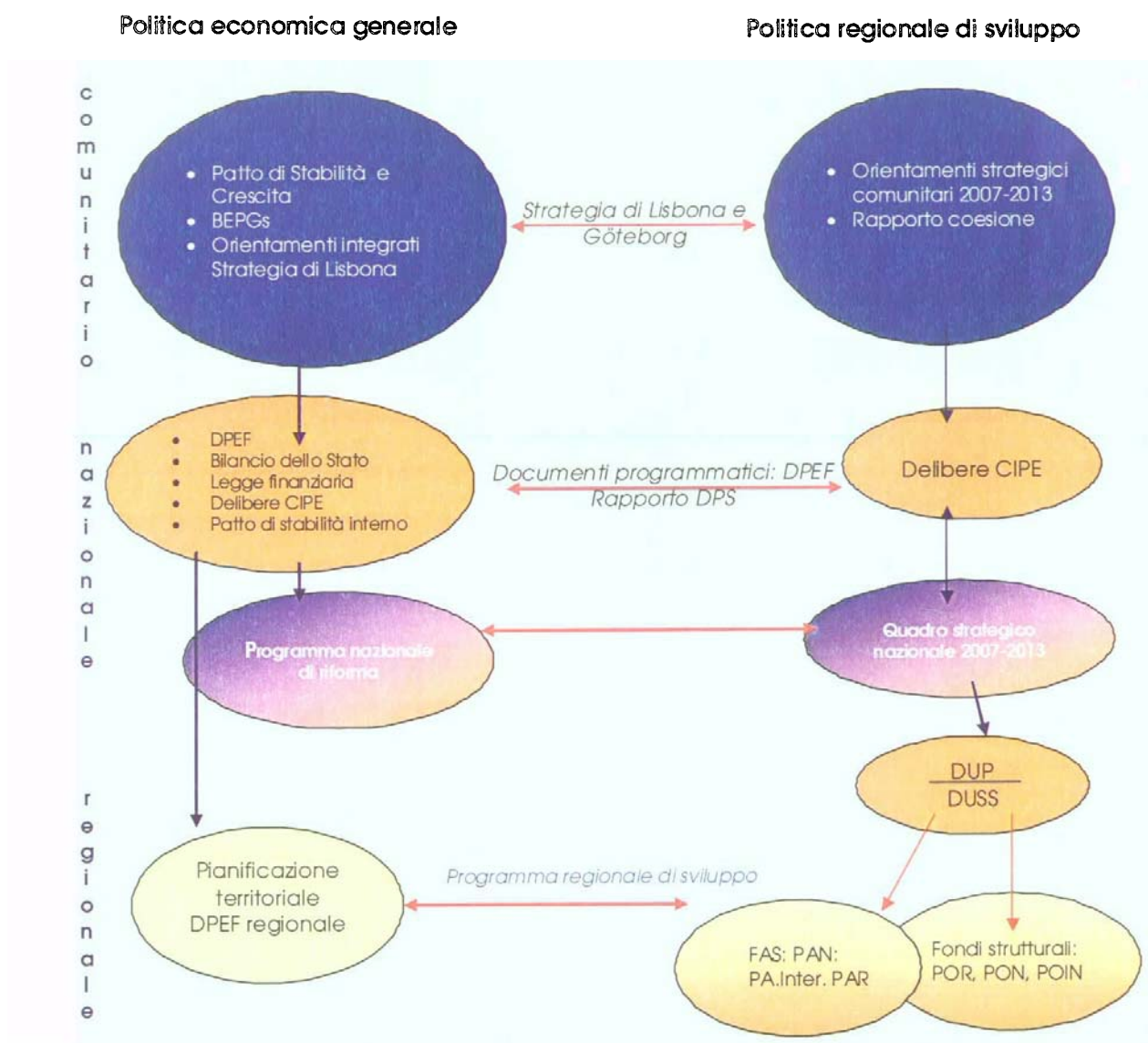
Il quadro riportato nella Figura Z.1 illustra sia la filiera degli atti di indirizzo sia il sistema di coordinamento tra la politica economica e la politica regionale attraverso i principali documenti elaborati dai diversi livelli decisionali coinvolti. Si distingue tra atti che rappresentano una decisione (ovali) e quelli che svolgono un ruolo di coordinamento (freccie) e tra i diversi livelli comunitario (blu), nazionale (senape) e regionale (giallo), il coinvolgimento di più livelli è rappresentato da sfumature di diverso colore.

La figura offre una rappresentazione sintetica e non esaustiva di un insieme assai ricco e talora complesso di interazioni e atti di programmazione e attuazione delle politiche, con l'obiettivo di segnalare come i diversi strumenti si inseriscono nel contesto generale delle fonti e dei documenti di riferimento.

¹ Cfr QSN 2007-13 par. II.2.5.

² I principali sono il Documento di programmazione economica e finanziaria e il Rapporto sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, ma anche la Relazione previsionale e programmatica, La Relazione unificata economica e finanziaria e la Relazione sulla situazione economica del Paese documentano sulla situazione economica dei territori, sul concorso della politica regionale alla politica di investimento pubblica ordinaria, sulle politiche per lo sviluppo regionale. Cfr: MEF I Documenti programmatici, disponibile sul sito www.tesoro.it.

Figura Z.1 - INTEGRAZIONE FRA POLITICA ORDINARIA PER LO SVILUPPO E POLITICA REGIONALE 2007-2013



Nota: Il sistema di coordinamento fra politica economica e politica regionale è espresso attraverso i legami tra i livelli decisionali coinvolti. Si distingue tra gli strumenti che rappresentano una decisione (ovali) e quelli che svolgono un ruolo di coordinamento (freccie)

Legenda.

BEPGs= Broad economic policy guidelines (Orientamenti generali per la politica economica)

DPEF= Documento di Programmazione economica e finanziaria

PNR= Programma nazionale di riforma

QSN = Quadro Strategico Nazionale 2007-13

DUP= Documento unitario di programmazione (per le Regioni)

DUSS= Documento unitario di Strategia Specifica (per le Amministrazioni centrali)

PAN= Programma attuativo nazionale FAS

PAInterreg= Programma attuativo interregionale FAS

PAR= Programma attuativo regionale FAS

POR=Programma operativo regionale Fondi strutturali

PON=Programma operativo nazionale Fondi strutturali

POIN=Programma operativo interregionale Fondi strutturali

Fonte: elaborazioni DPS.

2. L'Intesa Istituzionale di Programma¹⁰ costituisce il luogo della condivisione della strategia di politica regionale unitaria e perviene, anche sulla base del confronto della strategia regionale e delle strategie settoriali delle Amministrazioni centrali (delineate nei rispettivi DUP/DUSS), alla individuazione delle priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni.

Nell'Intesa saranno anche formalizzati gli impegni reciproci per le responsabilità attuative delle politiche ordinarie rilevanti per l'efficacia della politica regionale unitaria.

3. La strategia di politica regionale unitaria si attua attraverso strumenti e modalità in grado di garantire, nel rispetto dei principi di cooperazione e partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti, condizioni di efficienza ed efficacia adeguate rispetto agli obiettivi posti e ai risultati attesi.

Le linee di intervento previste nella programmazione saranno attuate mediante Accordi di Programma Quadro (APQ Stato – Regione e Interregionali) o tramite altri strumenti di attuazione diretti.

L'attuazione degli interventi della politica nazionale aggiuntiva finanziati dal FAS è realizzata attraverso la definizione, da parte delle Amministrazioni regionali e centrali destinatarie delle risorse, di un *documento di programmazione attuativa* FAS Nazionale, Interregionale o Regionale, contenente i profili operativi atti a esplicitare, sul piano realizzativo e delle modalità di attuazione, i contenuti di programmazione strategica definiti nel DUP/DUSS, i relativi obiettivi ed azioni e tale quindi da consentire l'univoca interpretazione della relativa strategia e le necessarie attività di valutazione in itinere ed ex post.

Gli indirizzi generali del QSN in relazione alle condizioni di efficacia della strategia richiedono di adottare impegni stringenti e un criterio di forte concentrazione delle risorse su quei progetti e azioni specifiche in grado di meglio corrispondere in termini di impatto agli obiettivi della strategia complessiva. Tali azioni cardine sono individuate dalle amministrazioni quali azioni da cui si ritiene dipenda l'effettiva possibilità di conseguire i cambiamenti strutturali voluti e attesi nei territori interessati, così come enunciati dal Quadro Strategico Nazionale. (Cfr. paragrafo V. 4)

¹⁰ cfr. Legge 662/96, art.2.

L'attuazione delle priorità del QSN si ispira a principi di aggiuntività delle risorse, selezione, valutazione e monitoraggio degli interventi, nonché a principi orizzontali quali il coinvolgimento del partenariato economico e sociale, il rispetto delle pari opportunità e non discriminazione e la sostenibilità ambientale.

Per il conseguimento degli obiettivi delineati nel QSN è necessario in primo luogo che sia assicurata l'effettiva aggiuntività nell'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate alla politica regionale, selezionando interventi che non si sostituiscano a quelli di natura ordinaria, ma che – qualora operino nei medesimi ambiti della politica ordinaria - accelerino in modo significativo il conseguimento di obiettivi condivisi con l'azione ordinaria, o costituiscano esperienze innovative dirette a sperimentare linee di azione che l'azione ordinaria potrà assumere come proprie nel futuro. Ambito privilegiato della politica regionale rimane comunque quello di realizzare opportunità e contrastare problemi specifici ad aree territoriali circoscritte, dove solo la politica regionale può intervenire con adeguata considerazione e opportuna incidenza.

Ogni programma della strategia di politica regionale unitaria adotta pertanto procedure efficaci di individuazione dei progetti da realizzare basate sull'identificazione e applicazione di criteri di attuazione e selezione trasparenti, facilmente applicabili e verificabili nella loro capacità di orientare le scelte al finanziamento degli interventi migliori, per qualità e per capacità di conseguire risultati.

La funzione e le attività di valutazione sono organizzate secondo i principi e le modalità espressi nel QSN e declinate in alcuni indirizzi operativi per l'insieme della politica regionale unitaria. Il Piano di valutazione rappresenta lo strumento attraverso cui organizzare le valutazioni. All'interno di ciascuna Amministrazione è individuato il Responsabile del *Piano di Valutazione*, che si avvale dell'ausilio di un gruppo di coordinamento di referenti dei singoli programmi per la redazione del Piano di Valutazione e ne promuove l'attuazione e il periodico aggiornamento e/o integrazione. I Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici sostengono le amministrazioni nello svolgimento delle funzioni di redazione, aggiornamento ed attuazione del Piano di Valutazione (cfr. paragrafo V. 6).

Al fine di assicurare la qualità complessiva dei processi valutativi, il Sistema Nazionale di Valutazione offre sostegno e orientamento in tutte le fasi dei processi di valutazione, inclusa la definizione e l'aggiornamento dei Piani di valutazione.

L'unificazione della politica regionale aggiuntiva comporta l'*unificazione dei sistemi centrali di monitoraggio* esistenti in un *sistema di monitoraggio unitario* che spinga verso l'adozione di procedure comuni, per migliorare l'efficacia delle attività atte a rilevare l'attuazione della programmazione e per diminuire gli oneri connessi a tale rilevazione da parte di Amministrazioni responsabili e soggetti attuatori.

Il sistema di monitoraggio della programmazione della politica regionale 2007-2013 si avvale di una base informativa unitaria alimentata attraverso informazioni a contenuto comune da parte di tutte le amministrazioni responsabili di programmi e titolari di strumenti attuativi. Il soggetto responsabile della base informativa unitaria¹¹ assicura e facilita il rispetto degli impegni di monitoraggio attraverso controlli di coerenza e completezza delle informazioni.

La definizione del nuovo quadro di governance della politica regionale unitaria è stato accompagnata anche da un disegno di riorganizzazione e razionalizzazione delle attribuzioni dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti (cfr. Riquadro AA - *Il riordino la riorganizzazione e la nuova missione dell'Agenzia nazionale per l'attrazione investimenti e lo sviluppo di impresa*).

¹¹ Il soggetto responsabile della base informativa unitaria è il Ministero dell'economia e delle finanze - RGS - IGRUE. Il Ministero dello Sviluppo Economico - DPS, svolge un'azione di supporto finalizzata al rispetto da parte delle Amministrazioni responsabili degli impegni di monitoraggio e diretta ad assicurare la coerenza della relazione tra avanzamento della spesa rilevata dal sistema di monitoraggio e trasferimento delle risorse FAS.