

il profilo dell'impegno e della rilevanza giuridica delle decisioni. A tale responsabilità non corrisponde spesso un sistema di incentivi adeguati per i funzionari e i tecnici regionali che se ne devono fare carico. Ne discende un atteggiamento prudentiale e conservativo sul piano gestionale che tende a "limitare i danni" piuttosto che a massimizzare il conseguimento di risultati attraverso decisioni tempestive e coraggiose. Affinché il processo di modernizzazione prosegua e si consolidi, dunque è necessario, ora passare ad un sistema di incentivi che rafforzi tutta la "catena di responsabilità" che è alla base delle politiche di sviluppo regionale.

Figura V.1 - ACCELERAZIONE DELLE RIFORME IN ALCUNI SETTORI INDOTTA DAL MECCANISMO DI PREMIALITÀ

STADI DELLE RIFORME (corrispondenti ai requisiti dei rispettivi indicatori della riserve di premialità nazionale)	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA
RIFORMA SETTORE IDRICO (per almeno il 60 per cento popolazione regionale)						
1. Istituzione Autorità di ambito e approvazione Piano di ambito						
2. Approvazione convenzione e disciplinare tecnico per l'affidamento della gestione			(*)			(*)
3. Decisione di affidamento della gestione			(*)			(*)
RIFORMA RIFIUTI						
1. Delimitazione degli ATO e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti Locali						
2. Istituzione degli organismi di cooperazione prescelta						
3. Determinazione della tariffa di ambito per categoria di utenza						
4. Approvazione programma degli interventi, piano finanziario e modello gestionale e organizzativo						
AGENZIA REGIONALE DI PROTEZIONE AMBIENTALE - ARPA						
1. Approvazione della Legge regionale di istituzione dell'ARPA						
2. Nomina del Direttore e degli organi direttivi						
3. Predisposizione di un regolamento interno di organizzazione dell'ARPA						
4. Assegnazione di personale, risorse finanziarie, dotazioni strumentali e umane per il funzionamento						

Stadio raggiunto già al 30.09.2002
(31.12.2001 per ARPA)

Stadio raggiunto al 30.09.2003

* Campania e Sicilia, pur non avendo raggiunto gli stadi previsti dalla riforma in un numero di ATO sufficiente a coprire il 60 per cento della popolazione regionale, hanno comunque completato il percorso in un numero di ATO che copre rispettivamente il 39 per cento e il 56 per cento della popolazione.

Nella figura che precede sono riportati, per alcuni dei settori citati, i risultati ottenuti nelle regioni Obiettivo 1, anche grazie al meccanismo della premialità nazionale, evidenziando gli stadi raggiunti per ogni riforma (corrispondenti ai requisiti previsti dai relativi indicatori della premialità). Si noti l'accelerazione dell'ultimo anno, evidente soprattutto nel settore dei rifiuti.

Al rafforzamento tecnico delle strutture amministrative e programmatiche regionali attraverso immissioni esterne deve in prospettiva accompagnarsi un incisivo intervento volto a trasferire competenze tecniche qualificate alle strutture ordinarie dell'Amministrazione e a consolidare tali competenze attraverso strumenti di accompagnamento e formazione. Rilevano qui i progetti descritti nel riquadro V.

V.2.2 Il ricorso diffuso ai metodi premiali

L'introduzione di meccanismi premiali e sanzionatori rappresenta una delle principali novità della politica adottata, specie nel Sud. In base a tali meccanismi, un livello di governo che finanzia i progetti (quello statale e comunitario per i Fondi strutturali e nazionali, ma a cascata può avvenire a tutti gli altri livelli di governo), subordina il conferimento alle Amministrazioni destinatarie di una parte delle risorse al conseguimento, da parte di queste ultime, di risultati predeterminati. Si conseguirà un premio quando le risorse assegnate dal meccanismo premiale saranno superiori a quelle ripartite ex ante, vi sarà sanzione, quando le risorse assegnate sono inferiori a quella soglia.

La scelta compiuta dal DPS, anche sulla base dell'esperienza condotta nei Paesi anglo-sassoni, è stata quella di non legare i premi o le sanzioni a risultati economici o sociali degli investimenti pubblici realizzati. Troppo differiti nel tempo sono tali risultati e troppo numerosi i fattori esterni che li influenzano, per scegliere questa opzione. La scelta è stata piuttosto quella di legare le riserve proprio ai risultati del processo di modernizzazione amministrativa, ritenuti più efficaci e misurabili: i) la capacità di programmare e qualificare selettivamente la spesa; ii) il rinnovamento interno all'Amministrazione; iii) l'adozione di provvedimenti di pianificazione e gestione; iv) la creazione di istituti o di precondizioni necessari al successo degli interventi territoriali e settoriali.

Si è iniziato, come in altri campi, dai Fondi europei, con l'adozione di una premialità per Regioni e Amministrazioni centrali — 10 per cento di tutte le risorse per l'obiettivo 1 del periodo 2000-2006, pari a circa 4.500 milioni di euro — più del doppio di quella adottata dagli altri Paesi europei. Si è continuato, sempre nei confronti di Regioni e Amministrazioni centrali, con premialità relative ai fondi nazionali per le aree sottoutilizzate. Il processo si è poi esteso, in alcuni casi, alle relazioni programmatiche fra Regioni ed Enti locali.

V.2.2.1 La programmazione comunitaria: le premialità 6 per cento nazionale e 4 per cento europea

Nel 2003 chiusura
delle riserve
di premialità
dei Fondi strutturali

Il 2003 è stato l'anno di chiusura delle riserve premiali del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006. Una scelta difficile, compiuta fra molte opposizioni, si è rivelata capace di produrre un risultato molto netto, di comminare premi e sanzioni e soprattutto di incentivare fortemente il processo di modernizzazione amministrativa.

Il meccanismo del 10 per cento è debitore di una prima esperienza compiuta nella programmazione comunitaria Obiettivo 1 1994-99. Nel 1997, in una situazione di grave ritardo del programma si introdusse il meccanismo della “riprogrammazione automatica”. Essa prevedeva obiettivi annuali di impegno e di spesa comuni su tutti i Programmi Operativi che, se non rispettati, avrebbero portato a spostamenti di risorse dai Programmi Operativi meno efficienti a quelli più virtuosi. Tale modalità di riprogrammazione ha avuto effettivamente luogo e ha visto alcuni Programmi Operativi beneficiare di premi significativi, concorrendo così al raggiungimento di un livello di assorbimento, per il ciclo 1994-1999, dei Fondi strutturali che è stato, a chiusura, pari al 99 per cento per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e al 97 per cento per il totale dei fondi.

Per il ciclo 2000-2006, la accelerazione della spesa è stata affidata dall’Unione europea a un meccanismo di penalizzazione automatico: il Regolamento 1260/99 prevede, infatti, che la parziale o totale mancata spesa all’anno “n + 2” comporti un corrispondente taglio automatico dei finanziamenti nei programmi interessati. La scelta di tale meccanismo è stata per l’Italia assai efficace: sia per l’annualità 2000 che per quella 2001 tutte le Amministrazioni hanno raggiunto, infatti, il livello di spesa richiesto per non avere tagli di risorse.

Per il 2000-2006 il suddetto Regolamento ha, altresì, introdotto un secondo meccanismo di incentivazione: l’attribuzione del 4 per cento delle risorse è stata subordinata, in ogni programma, al conseguimento di obiettivi non solo quantitativi, ma anche qualitativi di miglioramento delle capacità di monitoraggio, controllo e valutazione.

L’Italia, unico fra tutti i paesi europei, ha colto questa occasione per integrare tale riserva con la costituzione di una riserva aggiuntiva, accantonando il 6 per cento da legare a risultati di modernizzazione amministrativa.

Per la riserva del 6 per cento nazionale il Comitato di Sorveglianza del QCS del marzo 2003 ha approvato la proposta dell’Autorità di Gestione del QCS relativa all’attribuzione di tale riserva e di una parte delle eccedenze non attribuite in proporzione alla *performance* delle singole Amministrazioni. Il Comitato di Sorveglianza del dicembre 2003 ha approvato la proposta di attribuzione della riserva comunitaria del 4 per cento poi sottoposta alla Commissione europea.

L’esperienza è stata molto positiva, in primo luogo in termini di capacità del sistema di rispettare le regole che si era dato nel 2000 e di assegnare, con molto rigore, forti premi e forti sanzioni. Tutte le Amministrazioni hanno partecipato attivamente al processo virtuoso innescato dal meccanismo di premialità, accettando di fare propri gli obiettivi posti dalle riserve, anche quando questi si sono rivelati molto difficili da raggiungere.

Si apprezzano i risultati importanti raggiunti da molti programmi. Tale apprezzamento vale anche laddove alcuni programmi non sono riusciti a conquistare l’intera quota di risorse ad essi potenzialmente attribuite per l’importante percorso di rinnovamento comunque compiuto.

Come risulta dalle tavole che seguono, in cui sono indicati i risultati finanziari della attribuzioni delle due riserve di premialità, i programmi più performanti sono quelli di Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia – che hanno compiuto, proprio grazie alla premialità, sforzi di rinnovamento notevolissimi.

Efficacia degli incentivi per il conseguimento degli obiettivi delle riserve 4 per cento e 6 per cento

Tavola V.1 - RISERVA DI PREMIALITÀ QCS OBIETTIVO 1 2000-2006 RISULTATI FINANZIARI
(milioni di euro)

	Premialità 6%			Premialità 4%		
	Risorse potenziali (a)	Risorse assegnate (b)	b/a %	Risorse potenziali (a)	Risorse assegnate (b)	b/a %
POR						
Basilicata	45,48	61,37	134,9	34,23	34,80	101,7
Calabria	122,11	47,12	38,6	91,91	68,94	75,0
Campania	234,20	230,03	98,2	176,29	179,70	101,9
Puglia	161,61	143,62	88,9	121,65	129,74	106,6
Sardegna	119,17	48,77	40,9	89,70	90,94	101,4
Sicilia	236,22	187,82	79,5	177,81	187,48	105,4
Risorse assegnate da destinare ad altre finalità ¹		200,05				
Totale	918,78	918,78	100,0	691,60	691,60	100,0
PON						
Assistenza Tecnica ²	19,07	-	-	14,35	15,63	108,9
Pesca	7,45	3,83	51,4	5,61	6,14	109,5
Ricerca	72,72	51,35	70,6	54,74	71,15	130,0
Scuola	28,84	22,22	77,0	21,71	34,10	157,1
Sicurezza	34,98	20,21	57,8	26,33	28,42	107,9
Sviluppo Locale	120,78	156,79	129,8	90,91	99,58	109,5
Trasporti	109,94	54,11	49,2	82,75	41,38	50,0
Risorse assegnate da destinare ad altre finalità ³	-	85,26	-	-	-	-
Totale	393,77	393,77	100,0	296,40	296,40	100,0

¹ Risorse per le quali è stata già stabilita la finalità con la decisione del Comitato di Sorveglianza del QCS del marzo 2003, ma per le quali non è ancora stata definita la distribuzione tra Amministrazioni. Pertanto la distribuzione delle risorse per Amministrazione non tiene conto degli ulteriori risultati al 30.9.2003, illustrati alle figure V.1 e V.2.

² Il Programma di assistenza tecnica non è compreso nella graduatoria del 6 per cento, in quanto il premio del 6 per cento è attribuito attraverso i criteri del 4 per cento.

³ Di queste risorse 22,67 milioni di euro sono attribuiti al Programma di assistenza tecnica il quale concorreva al 6 per cento con i criteri del 4 per cento.

Si osservano anche i ritardi, e le forti penalizzazioni della Calabria (sanzioni pari al 61,4 per cento delle risorse potenziali per il 6 per cento, del 25 per cento per il 4 per cento) e della Sardegna per il solo 6 per cento. Si tratta di Regioni dove pure il meccanismo ha consentito l'avvio di un processo di modernizzazione.

Anche per le Amministrazioni centrali la premialità ha rappresentato un incentivo importante, in particolare per il miglioramento della capacità di gestione dei Programmi Operativi Nazionali (PON) e per l'integrazione con le strategie regionali. I risultati in termini di allocazione finanziaria mostrano alcune punte di eccellenza in corrispondenza dei Programmi Sviluppo Locale, Assistenza Tecnica e Scuola.

La figura V.2 mostra in dettaglio i risultati raggiunti dalle Amministrazioni regionali e centrali per ognuno degli indicatori della riserva nazionale del 6 per cento. La figura forniscono un quadro complessivo decisamente positivo dei risultati raggiunti dal sistema di premialità. La maggior parte delle Amministrazioni ha soddisfatto più della metà degli indicatori, in alcuni casi raggiungendo o sfiorando il massimo risultato.

Figura V.2 - RISERVA DI PREMIALITÀ 6 PER CENTO - INDICATORI SODDISFATTI PER REGIONE ALLA SCADENZA DEL 30.09.2003

	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	PESCA	RICERCA	SCUOLA	SICUREZZA	SVILUPPO LOCALE	TRASPORTI
INDICATORI APPLICATI A TUTTI I PROGRAMMI												
A.1 Conferimento incarichi dirigenziali												
A.2 Operatività controllo interno di gestione												
A.3 Attivazione Nuclei di valutazione												
A.4 Società dell'Informazione nella PA												
INDICATORE APPLICATO SOLO AI PON												
B2 Integrazione con strategie regionali												
INDICATORI APPLICATI SOLO AI POR												
A.5 Sportello Unico per le imprese												
A.6 Servizi per l'impiego (solo POR)												
A.7 Attuazione pianificazione territoriale												
A.8 Servizio idrico integrato												
A.9 Gestione rifiuti urbani in ATO												
A.10 Istituzione e Operatività ARPA												
B.1 Attuazione dei PIT												
C Concentrazione delle misure												

	Indicatore soddisfatto già al 30.09.2002
	Indicatore soddisfatto al 30.09.2003

La condivisione forte della utilità del meccanismo di premialità è confermata dal fatto che a fine 2002, in sede di prima assegnazione della riserva del 6 per cento, i residui non assegnati sono stati destinati ad un prolungamento dello stesso meccanismo (fino a settembre 2003) per consentire alle Regioni e alle Amministrazioni centrali che avevano mancato di poco l'obiettivo in prima battuta, di allinearsi, seppure in ritardo, agli obiettivi generali di modernizzazione amministrativa. I risultati di tali *addendum* appaiono molto positivi.

In definitiva, la competizione tra Amministrazioni ha funzionato e non ci sono stati comportamenti collusivi per indebolire le regole. A questo risultato ha concorso una serie di fattori.

Un primo fattore è legato alle caratteristiche degli indicatori, chiaramente definiti e misurabili, e degli obiettivi, ambiziosi ma raggiungibili². Il tempo a disposizione per il raggiungimento degli obiettivi era sufficientemente lungo da consentire ai vertici politici e amministrativi di intraprendere tutte le iniziative necessarie, ma al tempo stesso, il minimo indispensabile per consentire di raccogliere i frutti dell'impegno profuso in tempi utili alla prosecuzione virtuosa della programmazione.

Un secondo fattore di successo è legato al ruolo di responsabilità assunta dal Dipartimento nella promozione, spiegazione e gestione del processo. L'importanza del sistema di premialità è stata sostenuta dai vertici del DPS in molte occasioni pubbliche e in incontri con i massimi livelli politici e amministrativi delle Amministrazioni interessate.

Un terzo fattore di successo è rappresentato dalla previsione di un apposito gruppo tecnico indipendente, composto da componenti del Nucleo di valutazione del DPS e dei Nuclei di valutazione regionali (oltre che da esperti indipendenti nominati dalla Commissione europea, nel caso del 4 per cento) che ha esercitato un monitoraggio attivo dell'avanzamento verso gli obiettivi; ha dato conto annualmente, in appositi rapporti, dello stato di attuazione, consolidando una interpretazione comune diffusa dei risultati (non sempre univocamente interpretabili); ha fornito assistenza tecnica e esercitato attività di comunicazione per spingere tutte le Amministrazioni a raggiungere gli obiettivi fissati; ha infine formulato alla Autorità di Gestione del QCS una valutazione finale circa i risultati raggiunti.

In un sistema di regole chiare e applicate in modo trasparente, ha infine giocato un ruolo essenziale per il successo del meccanismo competitivo la risposta delle Amministrazioni, e in particolare dei loro vertici politici, soprattutto nel caso delle Regioni, che si sono sentiti chiamati direttamente in causa. In taluni casi, gli obiettivi da raggiungere sono diventati priorità politiche dei Presidenti e ciò ha rafforzato ulteriormente il meccanismo.

La premialità dei Fondi strutturali, soprattutto nel quadro della riserva del 6 per cento, è un'esperienza innovativa anche nel panorama comunitario e internazionale e rappresenta l'esperienza pilota a partire dal cui esito positivo si è deciso di estendere premi e sanzioni anche nella attribuzione delle risorse nazionali aggiuntive per lo sviluppo.

V.2.2.2 La premialità sui fondi per le aree sottoutilizzate

La strategia perseguita dal Dipartimento ha mirato a una diffusione graduale di metodi premiali, con criteri e meccanismi che variano nel tempo e a seconda dei contesti, ma con strumenti e obiettivi comuni. Attraverso la contrattualizzazione degli impegni, la responsabilizzazione dei vertici politici e amministrativi e l'in-

Ampio sistema di incentivi per tutte le risorse aggiuntive per lo sviluppo

² Tutti gli indicatori della riserva 6 per cento sono stati soddisfatti da almeno una Amministrazione.

roduzione di meccanismi competitivi nell'allocazione di una parte delle risorse, si persegue al tempo stesso l'obiettivo diretto di migliorare la capacità di amministrare nelle Amministrazioni interessate e l'obiettivo indiretto di migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa complessiva.

In generale, l'applicazione dei metodi premiali prevede due livelli: a) si condiziona l'accesso a risorse, già attribuite o potenziali, al perseguimento degli impegni contrattualizzati, pena la decurtazione delle risorse già attribuite o la non assegnazione delle risorse premiali aggiuntive; b) se alcune Amministrazioni non raggiungono i propri obiettivi, si liberano risorse, che possono essere utilizzate per premiare le Amministrazioni che hanno rispettato i propri impegni, in aggiunta alle risorse già loro attribuite.

Nell'ambito dei fondi per le aree sottoutilizzate, i meccanismi premiali hanno riguardato prevalentemente obiettivi di programmazione, impegno e spesa dei fondi, non di avanzamento istituzionale e di miglioramento della qualità della spesa. Ciò riflette sia l'opportunità di non sovraccaricare il processo di rinnovamento, specie quello delle Regioni, già fortemente orientato dalla premialità comunitaria, sia il quadro di ritardo nel quale nel 2001 si trovava l'intero processo di programmazione dei fondi per le aree sottoutilizzate. Il sistema degli Accordi di Programma Quadro (APQ) (cfr. par. IV.4), che rappresenta un metodo moderno di concertazione istituzionale e tecnica fra Stato e Regioni, appariva infatti privo di meccanismi stringenti relativi ai tempi di attuazione. Qui si è, allora, concentrato l'intervento.

Con le delibere CIPE n. 36/2002 e n. 17/2003 sono state introdotte regole di sanzione per ritardi nella programmazione e nella stipula di impegni delle risorse assegnate. Il mancato rispetto di tali regole determina una decurtazione progressiva (5 per cento al mese) o una riprogrammazione delle risorse non ancora programmate o non ancora impegnate e l'attribuzione di una parte delle risorse così liberate alle Amministrazioni che soddisfano le condizioni previste. In aggiunta, le due delibere istituiscono due riserve premiali del 10 per cento per le Amministrazioni che realizzano gli obiettivi di spesa prefissati.

Per quanto riguarda i meccanismi sanzionatori, di accesso condizionato alle risorse, per le risorse assegnate prima del 2002, la delibera CIPE n. 36/2002 richiedeva la programmazione delle risorse attraverso la stipula di Accordi di Programma Quadro relativi ad almeno il 60 per cento delle risorse entro il 31 dicembre 2002 (pena la decurtazione progressiva delle risorse assegnate nel 2002) e del 100 per cento entro il 31 dicembre 2003 (pena la riprogrammazione delle risorse non programmate).

Per le risorse assegnate nel 2002 e nel 2003 le due delibere prevedono invece due tipi di condizione. La prima, da soddisfare per accedere alle risorse e evitare la decurtazione progressiva, richiede una serie di atti propedeutici alla stipula degli Accordi di Programma Quadro (presentazione dei cronogrammi di spesa e elenco dei progetti da finanziare entro il 31 dicembre 2002 per le risorse 2002 e entro il 31 dicembre 2003 per le risorse 2003; per queste ultime alla stessa data è inoltre richiesto di indicare le date previste per la stipula degli Accordi). La seconda condizione, da soddisfare al fine di evitare la riprogrammazione delle risorse, richiede il perfe-

Incentivi per migliorare la capacità di programmazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate: l'accesso condizionato alle risorse

zionamento di impegni, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti da parte dei beneficiari finali (le stazioni appaltanti nel caso delle infrastrutture), per la totalità delle risorse assegnate (entro il 31 dicembre 2004 per le risorse della delibera CIPE n. 36/2002 e entro il 31 dicembre 2005 per la delibera CIPE n. 17/2003).

I primi risultati dell'applicazione della delibera 36/2002 sono assai positivi. Sia alla prima scadenza del 31 dicembre 2002 sia a quella successiva tutte le Amministrazioni hanno rispettato i requisiti previsti relativi alla programmazione delle risorse, e non si è dunque dato luogo alla decurtazione progressiva delle risorse assegnate nel 2002. I meccanismi di accesso condizionato alle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate introdotti negli ultimi due anni hanno dunque consentito una straordinaria accelerazione della programmazione, descritta nel paragrafo IV.4.

Rimane evidentemente il problema della forte concentrazione dello sforzo di programmazione a ridosso della scadenza con possibili effetti non positivi sulla qualità degli Accordi. Specie quando il rispetto del requisito richieda il coinvolgimento di altre Amministrazioni, come è spesso il caso della stipula di APQ, la concentrazione degli atti in un lasso di tempo limitato e la mancanza di incentivi per le controparti possono diventare fonte di problemi per la tenuta del sistema di incentivi. E' anche in considerazione di ciò che per le risorse 2003 si è introdotto l'incentivo a concertare le date di stipula degli APQ, incentivo che consente una migliore distribuzione temporale degli impegni delle Amministrazioni interessate. Al fine di colmare uno squilibrio, che vedeva un'assenza di incentivi finanziari per le Amministrazioni centrali (non percosse dalle sanzioni), le risorse per azioni di sistema assegnate dalla delibera alle Amministrazioni centrali di settore e allo stesso DPS (si tratta di circa 80 milioni di euro) sono state per la metà subordinate al conseguimento di obiettivi relativi all'accordo sulle date di stipula degli APQ di propria competenza (per un importo complessivo ad almeno l'80 per cento delle risorse complessive da programmare) e al successivo rispetto di tali date.

Se con i meccanismi di accesso condizionato alle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate si sono incentivate le Amministrazioni alla programmazione delle risorse, con le riserve premiali si è inteso perseguire l'obiettivo del miglioramento della capacità di previsione e realizzazione della spesa, misurato attraverso il rispetto dei cronogrammi di spesa (al 31 dicembre 2004 per il biennio 2002-2004 e al 31 dicembre 2005 per il biennio 2003-5), e il raggiungimento al 31 dicembre 2005 di un target di spesa pari al 25 per cento del costo totale di ogni APQ stipulato entro il 31 dicembre 2002.

I risultati dell'applicazione delle riserve saranno visibili a partire dal 2005, ma, trattandosi di indicatori ben definiti e monitorabili, sarà possibile e opportuno tenere sotto controllo la performance delle amministrazioni anche prima delle scadenze.

Per queste riserve non si è previsto il ricorso a un comitato tecnico di valutazione, a differenza delle riserve dei Fondi strutturali. La natura degli indicatori li rende infatti meno complessi da valutare rispetto agli indicatori di avanzamento istituzionale. Il monitoraggio attivo degli indicatori è tuttavia altrettanto importante. Il monitoraggio dell'avanzamento procedurale e finanziario degli interventi dovrà, quindi, essere regolare, completo e tempestivo, in modo da consentire di con-