

In Italia esistono enormi diversità di tipo culturale, di paesaggio, di tradizioni e se volete anche umane e sociali. Questa diversificazione rappresenta una opportunità sulla quale il mio Paese ha costruito le sue fortune. Lo ha fatto, nel Nord-Est e nel Centro (...) innovando: agglomerazioni, coalizioni di piccoli e medi imprenditori hanno innovato i prodotti e i modi di produrre, hanno conquistato nicchie ricche di mercato anche nei settori avanzati, hanno utilizzato risorse naturali e culturali per attrarre turismo. Ora l'Italia vive una doppia sfida. Nel Nord, Nord-Est e Centro i distretti soprattutto quelli industriali subiscono la sfida di nuovi competitori innovativi quanto loro. Nel Sud viviamo, invece, una grande opportunità quella di sfruttare finalmente le risorse rese inutilizzate da quaranta anni di politiche assistenziali. In entrambi i casi molto può venire da una nuova politica regionale fatta di progetti territoriali come quelli che la politica di coesione europea consente di realizzare.

È per questo che abbiamo individuato nuovi metodi di integrazione dei singoli territori con le politiche di sviluppo nazionali e di coesione europee. Ogni area del Paese ha oggi gli strumenti per integrarsi perfettamente con gli assi portanti della politica di coesione: dall'asse ambientale a quello culturale, a quello dei servizi. All'interno dei fondi strutturali abbiamo creato, ad esempio, l'"asse città" e specifici progetti di sviluppo locale integrato con singoli e diversi accordi territoriali.

(...)

La nostra esperienza ci dice che il successo ottenuto è stato il risultato del coinvolgimento e delle scelte condivise. Sinceramente non riuscirei ad immaginare il successo collettivo delle politiche di coesione se ognuna fosse indipendente dall'altra, senza un coordinamento delle stesse e il coinvolgimento dei singoli attori.

(...)

È la politica di coesione, con le sue regole comuni e le sue risorse, se realmente addizionali, che assicura la maggiore visibilità ed efficacia alla politica territoriale.

V. MODERNIZZARE E DARE CAPACITÀ ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

V.1 Strategia e risultati

Il rafforzamento e rinnovamento, ove necessario radicale, delle istituzioni pubbliche costituisce una delle principali componenti della politica regionale, comunitaria e nazionale, con cui si intende in Italia imprimere una svolta allo sviluppo del Mezzogiorno.

Lo sviluppo – ovvero il consolidamento, là dove fenomeni di novità amministrativa e di qualificazione di servizi sono già emersi e vanno affermandosi – di determinate capacità decisive per innescare processi virtuosi di crescita, è la base della strategia di modernizzazione amministrativa intrapresa. È una strategia complessa perché agisce all'interno di un campo di azione nel quale gli strumenti della politica di sviluppo non sono né autonomi né auto-sufficienti, ma possono essere importanti nel conseguire, insieme ad altri, obiettivi condivisi. È, però, anche una strategia selettiva, consapevole cioè che per conseguire risultati visibili occorre concentrare gli sforzi (la cooperazione istituzionale, la programmazione, le risorse finanziarie) su alcuni obiettivi qualificati.

Si pone quindi qui, con maggior forza che per altri aspetti delle politiche di sviluppo, il tema dei tempi e dei risultati dell'azione "difficile" per la modernizzazione amministrativa: delle condizioni che è necessario promuovere perché essa non risulti irrimediabilmente "indebolita" da una carenza di effettiva legittimazione¹ e di come tali condizioni, se verificate, siano in grado di determinare la convinzione (condivisa) che gli obiettivi sono difficili ma possibili e i tempi necessari lunghi ma non indefiniti.

Si possono indicare almeno tre di queste condizioni. Appare infatti necessario:

- a) che la strategia di modernizzazione amministrativa e i processi che avvia siano credibili e suscitino aspettative favorevoli perché sono affidabili (e fra loro cooperanti) i soggetti e le istituzioni competenti a realizzarla;
- b) che la strategia di modernizzazione amministrativa sia percepita come necessaria e strutturale dal complesso della Pubblica Amministrazione impegnata nelle politiche di sviluppo e che acquisisca quindi una prospettiva di programmazione e realizzazione di carattere pluriennale e un impegno di risorse (non solo finanziarie) adeguato;

¹ La mancanza di legittimazione può derivare dalla difficoltà di percepire gli effetti e l'efficacia: se i risultati non si vedono, le azioni di modernizzazione e innovazione della Pubblica Amministrazione sono inefficaci e sono comunque inutili se i tempi necessari perché si manifestino risultano troppo lunghi. Ne deriva la necessità di rispondere (negativamente in entrambi i casi) ai quesiti che ne conseguono: una strategia che agisca sulle capacità (della Pubblica Amministrazione e più in generale dei soggetti che operano nelle politiche di sviluppo) e che quindi miri necessariamente a modificare le condizioni strutturali di produzione e di emersione di tali capacità, può essere valutata sulla base dei risultati che consegue (o che sembra non conseguire) di anno in anno? E, di converso, si può lasciare del tutto inesausta la questione della necessità di cogliere, se non risultati immediati, almeno indizi convergenti sulla possibilità di pervenire a progressi significativi in tempi non indefiniti?

c) che un'analisi attenta, basata su ricognizioni e valutazioni più specifiche e mirate, sia in grado di fornire segnali, elementi, tracce che il percorso che si sta realizzando è corretto e va nella direzione giusta, che si stanno realizzando condizioni coerenti alla possibilità di conseguire i risultati attesi, che qualche risultato è già conseguito o prossimo e che comunque si possono prevedere i tempi in cui potrà essere conseguito.

Questo capitolo del Rapporto fornisce indicazioni che possono avvalorare la sussistenza di quest'ultima condizione: a tal fine nei paragrafi che seguono sono contenuti elementi e dati, spunti di riflessione su un lavoro in corso e che, nel 2004, si è intensificato e concentrato, puntando direttamente e per diverse vie sullo sviluppo di alcune specifiche capacità.

Qualcosa va tuttavia detto anche sulle altre due condizioni.

La cooperazione – pur fra difficoltà non trascurabili e lentezze ancora eccessive – fra DPS e Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio nell'attuazione degli obiettivi di modernizzazione è condizione indispensabile. E deve rafforzarsi ancora per aggredire anche quelle rigidità dell'apparato normativo contro cui si vanno scontrando processi di riforma e di innovazione pure avviati e, in alcuni casi, persino molto avanzati a livello tecnico-operativo.

Una cooperazione istituzionale più ampia e operativa è d'altra parte necessaria anche per rendere effettiva la seconda delle condizioni delineate, ovvero quella di un impegno forte e pluriennale, supportato da risorse adeguate, per conseguire gli obiettivi di modernizzazione e innovazione amministrativa. Qui la partita si gioca evidentemente sul tavolo della programmazione futura, facendo tuttavia tesoro dell'esperienza di quella in corso. Quella che nella programmazione 2000-2006 (e nelle politiche collegate di investimento delle risorse nazionali per lo sviluppo) è stata sostanzialmente considerata una condizione necessaria per il successo delle azioni di sviluppo settoriali e territoriali (quasi un fattore esogeno, come tale non adeguatamente e direttamente trattato nella programmazione operativa e che non si è di fatto realizzato se non quale risultato, significativo ma spesso parziale, degli obiettivi della premialità del 6 per cento) può e deve divenire un obiettivo autonomo, specifico, chiaramente individuabile e perseguibile in una fase di programmazione che si sta aprendo ora e che attraverserà il prossimo decennio.

Venendo ai risultati del 2004, essi hanno trovato propulsione nei programmi operativi specificamente orientati all'obiettivo della modernizzazione - il programma "Empowerment" e il "Programma di diffusione delle conoscenze" di cui al Riquadro V - ma un impulso rilevante è stato dato anche dal nuovo disegno degli strumenti premiali nella fase di riprogrammazione del QCS 2000-2006.

I risultati – gli esiti positivi ma anche gli insuccessi da cui si può imparare qualcosa, come in tutte le sperimentazioni – sono tuttavia ancora poco conosciuti, dunque non ancora nelle condizioni di agire da propulsore del motore della trasformazione. Questo è uno dei compiti urgenti che il 2004 lascia e quasi impone all'azione futura.

RIQUADRO V - IL PROGRAMMA DI DIFFUSIONE DELLE CONOSCENZE

È uno dei pregi della politica regionale comunitaria che i programmi siano accompagnati e rafforzati da interventi di assistenza tecnica e da azioni di sistema (analisi, promozione, produzione statistica, valutazione, verifica, comunicazione, azioni pilota, etc.) volti ad accrescere l'efficacia, l'efficienza e la qualità degli interventi e le competenze delle Amministrazioni attuatrici. Nel Quadro comunitario di sostegno 2000 – 2006 le risorse destinate a tale finalità raggiungono l'1 per cento del Programma.

A partire dal 2003, il CIPE ha scelto di accompagnare anche la politica regionale nazionale finanziata dal Fondo per le aree sottoutilizzate con azioni di sistema di simile natura ed entità relativa. La gestione di una parte di questi interventi, rivolti al complesso delle Amministrazioni centrali e di tutte le Regioni, è stata affidata al DPS, che li ha programmati in modo strategico entro la forma unitaria di un "Programma per la diffusione delle conoscenze".

Obiettivo generale del Programma è la creazione di capacità istituzionale di dati e modelli e di concrete capacità operative nelle "reti di amministrazioni" che operano nelle politiche di sviluppo, in diverse aree di competenza: amministrare e gestire le risorse; avviare e attuare progetti; misurare, valutare e apprendere; cooperare al fine di migliorare il processo decisionale.

Il Programma, dotato di 56 milioni di euro, si articola in 59 linee di intervento (molte delle quali di durata pluriennale), raggruppabili in 10 tipologie di attività.

Tabella V.1 - ARTICOLAZIONE DEI PROGETTI DEL PROGRAMMA DI DIFFUSIONE DELLE CONOSCENZE (2003-04) PER TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ			
Attività	Obiettivi	milioni di euro	composizione %
1. Sostegno al negoziato e alla programmazione della Politica di coesione comunitaria 2007-2013	Ottimizzare il volume e l'utilizzo delle risorse comunitarie per il periodo 2007-2013	14,5	25,9
2. Supporto all'attuazione e monitoraggio del Fondo Aree sottoutilizzate e degli Accordi di Programma Quadro	Accelerare e migliorare la qualità della spesa, dando rapida attuazione alle decisioni CIPE	21,1	37,7
3. Supporto all'attuazione della politica di coesione nelle aree obiettivo 2 (Centro-Nord)	Dare più forza al confronto con l'Unione Europea	0,1	0,1
4. Analisi, studi e formazione sullo sviluppo	Rafforzare e dare forte circolazione ai numerosi metodi introdotti dal DPS	3,3	5,8
5. Supporto alla valutazione di efficacia degli interventi	Accrescere le informazioni del CIPE per le decisioni sull'assegnazione dei fondi	1,8	3,2
6. Supporto alla verifica e eliminazione di criticità nell'attuazione degli investimenti pubblici	Accrescere la conoscenza del CIPE sulla effettiva capacità di spesa degli strumenti e accrescerla	1,0	1,7
7. Produzione statistica aggiuntiva	Completare, rendere più robusta e abbreviare le scadenze delle informazioni statistiche necessarie alle decisioni di politica	2,4	4,4
8. Progetti pilota di sviluppo locale	Sperimentare con Regioni e altre amministrazioni nuovi strumenti e metodi per la progettazione integrata nei territori	6,3	11,2
9. Cooperazione bilaterale sullo sviluppo	Costruire con i paesi rilevanti per lo sviluppo territoriale italiano reti di relazioni tecniche e amministrative	5,0	9,0
10. Comunicazione	Diffondere i risultati conseguiti	0,5	0,8
TOTALE		55,9	100,0

Oltre un quarto di tutte le risorse (circa 15 milioni di euro) è destinato a sostenere le Amministrazioni centrali e le Regioni, del Mezzogiorno e del Centro-Nord, nel difficile negoziato per la politica di coesione 2007-2013 e a finanziare la costruzione del Quadro strategico nazionale 2007-2013 e gli altri atti attraverso cui quella politica sarà attuata: oltre alla produzione di statistiche, a simulazioni, ad analisi documentali, al monitoraggio del confronto interno agli altri paesi dell'Unione – attività finalizzate a massimizzare l'assegnazione di fondi all'Italia – il progetto si sta attuando attraverso analisi specialistiche che dovranno elevare la qualità strategica della prossima programmazione.

Oltre un altro terzo di tutte le risorse (37,7 per cento) è destinato a un gruppo di progetti volti in primo luogo a rendere sistematico, tempestivo e accurato il monitoraggio degli oltre cinquanta milioni di euro di investimenti pubblici programmati negli Accordi di Programma Quadro.

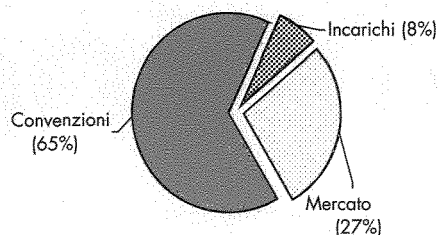
La restante parte di risorse è destinata, in relazione alle indicazioni del CIPE, alla realizzazione di analisi, studi, valutazioni e verifiche direttamente finalizzate a una maggiore efficacia degli interventi (10,7 per cento), alla produzione di nuove statistiche (4,4 per cento) e alla realizzazione di progetti pilota interni (11,2 per cento) e di cooperazione bilaterale.

Per quanto riguarda le modalità attuative adottate:

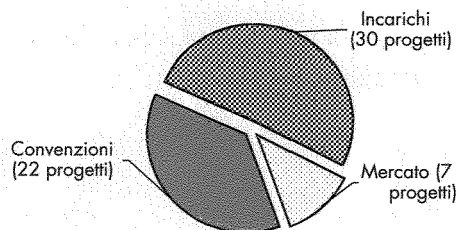
oltre il 65 per cento delle risorse programmate (22 linee di intervento su 59), dove particolarmente rilevanti erano i profili strategici, è stato destinato attraverso apposite convenzioni pluriennali (già interamente operative) a strutture specializzate di natura o proprietà pubblica;

il restante 35 per cento delle risorse programmate è destinato invece ad acquistare expertise sul mercato e, in maniera più contenuta, a realizzare forme di collaborazione con la comunità scientifica e professionale e il mondo universitario, funzionali al raggiungimento degli obiettivi dei restanti 37 progetti operativi.

**ARTICOLAZIONE DELLE RISORSE PER
MODALITÀ ATTUATIVA (2003-2004)**



**ARTICOLAZIONE DELLE LINEE PROGETTUALI
ATTUATIVE (2003-2004)**



A distanza di un anno dall'avvio operativo del Programma di diffusione delle conoscenze, se è prematuro un giudizio sull'impatto dello strumento nel suo complesso, si cominciano a profilare i primi risultati concreti delle singole linee di azione, che hanno già innescato positivi ritorni in relazione agli obiettivi fissati¹.

¹ È il caso ad esempio della linea "Azioni pilota in area PIT" (cfr. paragrafo V.3.2) e del supporto al negoziato comunitario (cfr. paragrafo IV.4).

V.2 La capacità di amministrare in modo efficiente e motivato

Nel 2004 si sono potute in primo luogo rilevare le prime evidenze sull'evoluzione dei processi di innovazione amministrativa innescati dalle due premialità del 6 per cento e del 4 per cento nel periodo 2000-2003.

I primi risultati dell'attività di monitoraggio semestrale che alimenta il *Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi della premialità dei Fondi Strutturali* (si confronti il successivo paragrafo V.2.1) sono significativi e indicano che il consolidamento e anche, in alcuni casi, l'avanzamento dei risultati di innovazione amministrativa sono in corso. Inoltre, in particolare con la riprogrammazione del QCS, si è avviato un altro ciclo di metodi premiali, prevalentemente³ basati sull'iniziativa regionale, sia nella scelta che nella definizione delle regole.

V.2.1 Innovazione amministrativa e consolidamento dei risultati della premialità dei fondi strutturali

Quando si conclusero, con notevoli risultati, con premi e con sanzioni⁴, i meccanismi della riserva nazionale del 6 per cento e della riserva comunitaria del 4 per cento, si decise di avviare un sistema di monitoraggio e di diffusione al pubblico delle informazioni sui progressi che nei processi di riforma e modernizzazione amministrativa incentivati dalle due riserve avrebbero avuto luogo dopo la fine del meccanismo premiale. Si voleva verificare se il meccanismo avesse avviato un processo capace di progredire in modo autonomo e se gli obiettivi conseguiti avessero avuto solo natura formale o se invece essi costituissero la base di una modernizzazione e di progressi reali nell'efficienza ed efficacia delle amministrazioni⁵.

Nella sezione dedicata al QCS Obiettivo 1 del sito del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione è stato a tal fine predisposto⁶ il *Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi della premialità dei Fondi Strutturali*, basato su un monitoraggio semestrale delle informazioni sui processi di innovazione innescati dalle premialità⁷.

Il Sistema di
consolidamento
della premialità

² È il caso ad esempio della linea "azioni pilota in area PIT" di cui si parlerà più diffusamente al paragrafo V.3.2.

³ Oltre ai nuovi sistemi di premialità regionali descritti nel paragrafo V.2.2, è attualmente in corso un sistema di premialità centrale relativamente ad alcuni aspetti della gestione dei Fondi Strutturali considerati essenziali per il perseguimento degli obiettivi del QCS (tempistica del monitoraggio, rispetto anticipato scadenze disimpegno automatico, controlli, regionalizzazione interventi Amministrazioni centrali, conoscibilità interventi FSE). Cfr. Delibera CIPE n. 20 del 29.09.2004 punto 1.2 lett. a.

⁴ Cfr. Rapporto annuale del 2003.

⁵ Come indicato nel QCS 2000-2006, revisione di metà periodo, paragrafo 6.6.1 e Allegato E

⁶ Si veda il sito del DPS all'indirizzo: www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp

⁷ Il monitoraggio, semestrale, coinvolge le 6 Regioni dell'Obiettivo 1, titolari di Programma Operativo Regionale, e 6 Amministrazioni centrali, titolari di Programma Operativo Nazionale, ed è coordinato da un Gruppo di Lavoro del DPS, composto dall'Uval e dall'Ufficio per la Modernizzazione Amministrativa del Servizio Progetti, Studi e Statistiche. Non sono inclusi il PON ATAS e il POR Molise i quali, a causa delle particolari caratteristiche dei programmi, concorrevano per la riserva di premialità del 6 per cento su indicatori specifici e con diverse modalità.

Le informazioni raccolte⁸ non si limitano ad aggiornare gli indicatori già oggetto delle riserve di premialità: l'attuale monitoraggio mira ad accertare in che misura e in che tempi il raggiungimento degli obiettivi intermedi, quali erano per la maggior parte gli indicatori del 6 per cento - che stabilivano le precondizioni necessarie per l'effettivo realizzarsi della diffusione di innovazioni nella PA e delle riforme settoriali - si possa tradurre in risultati sostanziali di migliori servizi disponibili per cittadini e imprese. Pertanto, in alcuni casi sono richieste informazioni di maggior dettaglio, o comunque più mirate all'accertamento dell'effettiva operatività dei processi avviati, anche relativamente a indicatori formalmente già soddisfatti per l'assegnazione delle risorse premiali.

Tavola V.1 - SITUAZIONE PER INDICATORE DI AVANZAMENTO ISTITUZIONALE DELLA RISERVA DI PREMIALITÀ DEL 6 PER CENTO¹

Obiettivi	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	Pesca	Ricerca	Scuola	Sicurezza	Sviluppo Locale	Trasporti
Programmi regionali e nazionali												
A.1 Conferimento degli incarichi dirigenziali	x	○	x	x		x			x	x	x	
A.2 Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione	x		*	x	*	x	○		x	x	x	x
A.3 Creazione e funzionamento dei nuclei di valutazione	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	
A.4 Società dell'informazione nella Pubblica Amministrazione	x	*		x		x			x	*	x	
Programmi regionali												
A.5 Sportello unico per le imprese (al 30.09.2002) ²	x	x	x	x		x						
A.6 Servizi per l'impiego (al 30.09.2002) ²	x	x	x	x		x						
A.7 Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica	x		x	x		x						
A.8 Servizio idrico integrato	x	*		x		○						
A.9 Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ATO	x	*	*	○		*						
A.10 Istituzione e operatività delle ARPA	x	*	x	*		x						

Obiettivo conseguito	
x	al 30.09.2002
*	al 30.09.2003
○	al 31.07.2004
	non conseguito

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. Una selezione di essi è riportata nella Tavola V.2.

² Per questi due indicatori la rilevazione delle informazioni è a cura del Ministero della Funzione Pubblica- Foromez e del Ministero del Lavoro- Isfol. Le informazioni aggiornate saranno disponibili a febbraio 2005.

Fonte: elaborazione DPS.

⁸ Il sistema di raccolta delle informazioni è alimentato dalle singole Autorità di Gestione dei Programmi Operativi che sono invitate a compilare un'apposita Tavola di Monitoraggio già precompilata.

Il monitoraggio riguarda gli indicatori di avanzamento istituzionale, dieci per le Regioni e quattro per le Amministrazioni Centrali, già considerati per la riserva nazionale di premialità del 6 per cento e un indicatore della riserva comunitaria del 4 per cento⁹.

Attualmente le informazioni disponibili riguardano la situazione aggiornata al 31.07.2004¹⁰. Tutte le Amministrazioni, con l'unica eccezione del PON Trasporti, hanno fornito informazioni dettagliate relativamente allo stato di avanzamento, sia rispettivamente agli indicatori e ai requisiti della riserva del 6 per cento, sia agli ulteriori elementi informativi miranti all'accertamento dell'effettiva operatività dei processi avviati.

il primo
monitoraggio

I risultati del monitoraggio effettuato sono nel complesso positivi.

Sono stati rilevati progressi generalizzati sia relativamente agli indicatori della riserva di premialità del 6 per cento per quelle Amministrazioni che non li avevano soddisfatti all'ultima data sanzionata (30.09.2003), sia con riferimento agli ulteriori elementi informativi rilevati.

Per quanto riguarda il primo caso - soddisfacimento degli indicatori nella formulazione utilizzata per l'assegnazione della premialità del 6 per cento (cfr. tavola V.1) - si rileva in Calabria l'emanazione del provvedimento di indirizzo per la valutazione dei dirigenti; in Sicilia il soddisfacimento dell'indicatore relativo al Servizio Idrico Integrato; in Puglia il completamento delle procedure per l'indicatore relativo alla gestione dei rifiuti. Tra le Amministrazioni Centrali si segnala l'attivazione dell'Unità di Controllo Interno di Gestione da parte del PON Pesca.

Per quanto riguarda invece il secondo obiettivo - la verifica del consolidamento dei processi innovativi innescati con il contributo della riserva di premialità del 6 per cento - si rileva per le Regioni il proseguimento generalizzato delle attività per gli indicatori relativi al conferimento degli incarichi dirigenziali e al funzionamento delle unità di controllo interno. Nel primo caso, laddove i provvedimenti erano stati emanati al 30.09.2003, le attività sono poi proseguite con successivi aggiornamenti; nel secondo, i sistemi risultano attualmente operativi in cinque regioni su sei. Notevoli progressi si sono registrati per l'indicatore relativo al sistema idrico integrato: oltre al già citato caso della Sicilia, anche in Campania si è ampliata la misura della popolazione coperta da ATO con procedure avanzate o completamente espletate. Nelle regioni con ATO Unico (Basilicata e Puglia) l'affidamento è stato effettuato tranne che in Sardegna; in tutte le altre, le procedure per l'affidamento del servizio sono in corso e alcuni contratti sono stati firmati. Più problematica risulta invece la situazione rilevata nel caso dei rifiuti dove si erano registrati progressi im-

⁹ Si tratta dell'indicatore relativo alla valutazione degli effetti occupazionali degli interventi.

¹⁰ Le informazioni relative al successivo monitoraggio al 31.01.2005 saranno disponibili nel corso del mese di febbraio 2005.