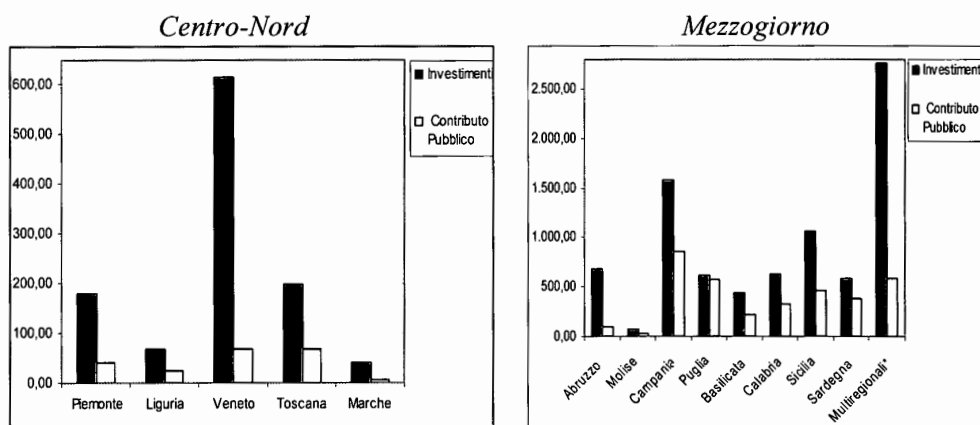


totale) si pone al primo posto, seguita dalla Sicilia con 14 contratti (15,3 per cento) e dalla Sardegna con 9 (9,8 per cento)¹⁰¹. Nel Centro-Nord sono stati approvati in Piemonte 3 contratti (3,3 per cento del totale), in Toscana 2 (2,2 per cento) e in Liguria, Veneto, Marche e Molise un solo contratto (1,1 per cento).

Gli 11 contratti multiregionali rappresentano il 12 per cento del totale e figurano al primo posto per l'ammontare degli investimenti (30,1 per cento); seguono la Campania (16,8 per cento del totale), la Puglia (11,8 per cento) e la Sicilia (11,4 per cento), la Sardegna si colloca al quinto posto (9,1 per cento) mentre il Veneto, pur con un solo contratto attiva investimenti pari al 6,6 per cento del totale, quasi alla pari con la Calabria che ha sottoscritto 9 contratti (6,7 per cento).

La Regione con l'entità maggiore di agevolazioni per contratto stipulato risulta essere la Puglia, seguita dal Veneto, Campania, Sardegna e Calabria.

Figura IV.28 — CONTRATTI DI PROGRAMMA 1996-2005: INVESTIMENTI E CONTRIBUTO PUBBLICO (valori in milioni di euro)



* Per i CP Multiregionali cfr. Appendice tav. a.III.5.g dell'Appendice.
Fonte: elaborazioni su dati MEF.

La maggior parte, infine, dei contratti approvati sono stati promossi da consorzi di Piccole e Medie Imprese con una presenza maggiore nel Mezzogiorno soprattutto nelle regioni Campania e Sicilia. Seguono le grandi imprese e i gruppi industriali con presenza in Puglia e Abruzzo.

¹⁰¹ La Calabria con 8 (8,7 per cento), la Puglia con 7 (7,6 per cento), la Basilicata 6 (6,5 per cento), l'Abruzzo con 5 (5,4 per cento), il Piemonte con 3 (3,3 per cento), la Toscana 2 (2,2 per cento).

Nelle Regioni del Centro-Nord, i consorzi di Piccole e Medie Imprese prevalgono, come soggetti beneficiari in Toscana e Piemonte, mentre la grande impresa si registra in Veneto come grande unico soggetto proponente¹⁰².

Nel 2005 sono stati approvati dal Cipe 23 nuovi contratti per un importo complessivo degli investimenti pari a 2.602 milioni di euro con un onere a carico della finanza pubblica pari a 583,7 milioni di euro ed un incremento occupazionale previsto di 5.148 unità.

Sette contratti approvati interessano la Sicilia; quattro sono multiregionali, due Sardegna e due Piemonte, un contratto rispettivamente per investimenti in Liguria, Marche, Abruzzo, Campania, Basilicata, Calabria.

Nell'anno sono state erogate risorse per un importo pari a 151,6 milioni di euro.

IV.3.6.4 L'attrazione degli investimenti esteri e il contratto di localizzazione

Il "Programma operativo pluriennale di marketing territoriale per l'attrazione degli investimenti esteri", finanziato dal Cipe con la delibera n.130/02, affidato a Sviluppo Italia s.p.a e avviato il 1° settembre 2003, si è posto l'obiettivo di incrementare i flussi di investimenti esteri in Italia attraverso la:

- creazione di un riferimento istituzionale univoco e sistematico per gli investitori stranieri ;
- promozione all'estero delle opportunità di insediamento;
- razionalizzazione del quadro istituzionale, rafforzamento e semplificazione delle procedure per la localizzazione, l'accesso ai finanziamenti e le autorizzazioni amministrative.

Tali obiettivi sono stati perseguiti con le seguenti tre azioni:

1. Definizione dell'offerta territoriale e di un Catalogo delle Opportunità Localizzative;
2. Promozione e Scouting;
3. Sperimentazione del Contratto di Localizzazione e delle relative procedure.

La definizione dell'offerta territoriale ha consentito l'individuazione di 9 settori strategici e di 75 sistemi territoriali con diversi livelli di attrattività, a seguito della

¹⁰² IPI – Contratti di programma -quarto rapporto – 30 giugno 2005.

quale si è proceduto a definire il posizionamento competitivo di 20 sistemi territoriali con una rappresentazione su scala internazionale. La selezione dei settori da attrarre ha combinato esigenze di domanda (convenienza delle imprese a localizzarsi) con esigenze di offerta (attrazioni di investimenti che rendano massima la possibilità di spill over positivi verso il sistema produttivo locale). A supporto dell'intero processo di attrazione degli investimenti è stato collaudato il sistema informativo denominato "Aladino", che garantisce l'organizzazione e la gestione di tutte le informazioni utili alla conoscenza e all'analisi del profilo competitivo di ciascuna area geografica e che pertanto consente di individuare le migliori opportunità localizzative agli investitori che presentino domanda di investimento in Italia.

L'azione di promozione e scouting, attuata attraverso il portale InvestInItaly, l'organizzazione di eventi a carattere nazionale e internazionale e la costituzione di un network di operatori (Investor Scouting Network) ha portato a oltre 140 manifestazioni di interesse sul mercato tedesco e 70 sul mercato britannico. Sono state avviate le attività in Cina, Germania e Regno Unito mentre sono in avvio quelle sui mercati francese, giapponese e statunitense.

La definizione del contratto di localizzazione è frutto del partenariato tra Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero Attività Produttive, Regioni e Sviluppo Italia e vede la combinazione di due strumenti, l'accordo di programma quadro (APQ), per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali materiale ed immateriale (formazione e ricerca), l'accelerazione delle procedure, la condivisione con il territorio ed il contratto di programma per l'erogazione degli aiuti finanziari al programma di investimenti. Finanziato con la delibera Cipe n.16/03, il progetto pilota contratto di localizzazione è stata attuato attraverso la definizione di procedure condivise da un Comitato Interistituzionale composto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero Attività Produttive, Sviluppo Italia s.p.a. e le Regioni del Mezzogiorno. La stipula dei primi contratti pilota ha consentito di verificare le potenzialità dello strumento e di valutare eventuali efficienze ed inefficienze delle diverse fasi della procedura stessa.

Gli investitori che hanno avanzato candidature per la stipula di un contratto di localizzazione hanno in particolare apprezzato il fatto che lo strumento rappresenta un riferimento univoco che può garantire:

- disponibilità di infrastrutture e aree industriali;
- rispetto dei tempi di insediamento dell'impresa;

- sostegno alle attività di ricerca, sviluppo e formazione;
- erogazione di incentivi per l'ampliamento, l'ammodernamento, la ristrutturazione, la riconversione, la riattivazione e il trasferimento di impianti.

La fase pilota ha tuttavia evidenziato alcune criticità che hanno impedito sino a ora un pieno utilizzo delle potenzialità dello strumento stesso. Nelle esperienze pilota sono state rilevate difficoltà che riguardano soprattutto aspetti di tipo procedurale: i tempi di attuazione si sono dimostrati più lunghi del previsto a causa della sovrapposizione di due procedure già esistenti: quella dei contratti di programma e quella degli APQ, alle quali si aggiungono le fasi specifiche del contratto di localizzazione; inoltre a seguito della riforma degli incentivi si è verificata una fase di incertezza sulle caratteristiche e sull'entità degli incentivi.

Una rivisitazione della procedura che consenta il superamento delle criticità emerse e rafforzi il sistema di governance del programma è attualmente allo studio delle amministrazioni coinvolte.

Tavola IV.22 - CONTRATTI DI LOCALIZZAZIONE APPROVATI DAL COMITATO OPERATIVO

Regione	Settore	Investimenti (Meuro)	Contributi (Meuro)	Nuova Occupazione
Calabria	Agroalimentare	32	14	217
Sicilia	Turismo	40	19	222
Sicilia	Turismo	109	44	330
Campania	Componentistica auto	63	24	0
Sardegna	Imballaggi	38	19	60
Puglia	Call Centre	3	1	1.000
Basilicata	Contenitori plastici	26	17	53
Sicilia	Biotecnologie	53	30	59
Sardegna	Componentistica auto	20	10	15
Sicilia	Turismo	599	120	702
Campania	Cavi per telecomunicazioni	7	3	60
Abruzzo	Chimica	25	8	20
Totale		1.015	309	27.380

Fonte: MAP e MEF - DPS.

V. MODERNIZZARE E DARE CAPACITÀ ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Nel 2005, anche in connessione con l'avvio del processo di programmazione della politica regionale comunitaria 2007-2013, si è fatta più serrata la discussione sulla strategia di politica di sviluppo in Italia, sulla sua efficacia, sulle condizioni necessarie per conseguire gli obiettivi che ne sono alla base. Al centro di tale discussione è anche l'obiettivo di rendere più capace e più moderna la pubblica amministrazione; come condizione essenziale di miglioramento della competitività del sistema paese e come elemento decisivo per accrescere l'efficacia delle politiche di sviluppo.

Delle modalità e dei percorsi attraverso cui tale obiettivo viene perseguito nel complesso delle politiche di sviluppo e nell'azione del Dipartimento si è dato conto nelle precedenti relazioni annuali e si continua a dar conto, in questa con riferimento agli sviluppi e alle tendenze affermatasi nel 2005.

La questione
“capacità” della
Pubblica
Amministrazione

In questi anni molti progressi sono stati già conseguiti come attestano, fra l'altro, la consapevolezza, ormai generale e condivisa, della centralità e dell'urgenza della questione “capacità” nella pubblica amministrazione, la sua priorità nell'agenda programmatica a tutti i livelli, la “messa a fuoco” delle carenze più urgenti, i successi evidenti di alcune strategie specifiche. Molto resta ancora da fare, mantenendo alto il livello di priorità assegnato a questo obiettivo e forte l'ambito di cooperazione istituzionale necessario per conseguirlo¹.

In questo campo i risultati e i progressi tendono a manifestarsi, come è anche nell'esperienza di altri paesi, non per progressioni lineari ma piuttosto attraverso “salti” di qualità, attraverso capacità che cominciano improvvisamente ad operare mentre prima non c'erano o comunque non erano sufficientemente robuste. Questo è vero ancora di più per l'ambito — più limitato e che costituisce oggetto specifico di questa analisi — di quella parte della pubblica amministrazione impegnata nella programmazione e attuazione di politiche di sviluppo e che esercita un ruolo e una

¹ Nella relazione 2004 si individuavano tre specifiche condizioni di successo della strategia di capacity building. In particolare come sia necessario: a) che la strategia di modernizzazione amministrativa e i processi che avvia e cui dà luogo 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 di carattere pluriennale e un impegno di risorse (non solo finanziarie) adeguato; c) che vi siano segnali, elementi, tracce che il percorso che si sta realizzando è corretto e va nella direzione giusta e che questo, quindi, accresca le convinzioni

Verso il “salto
di qualità” ...

funzione che si collocano vicine (a valle e a monte, ma vicine) al momento della decisione, delle scelte attraverso le quali la strategia e la politica di sviluppo diventano azione concreta². Nel 2005 in aree estese della pubblica amministrazione impegnata nelle politiche di sviluppo, si è avuto più di un significativo segnale nella direzione di quel “salto di qualità” che costituisce il risultato di un’accumulazione, estesa nel tempo di elementi costitutivi delle “capacità”: fra queste la capacità delle amministrazioni di collaborare e di operare secondo modelli di governance multilivello (quella che si è definita nelle precedenti relazioni la “capacità di cooperare”) e la capacità delle amministrazioni di analizzare e approfondire andamenti ed esiti delle loro scelte in tema di sviluppo (la capacità di misurare e valutare).

... legato all’avvio
della
programmazione
2007-2013

In entrambi i casi si tratta di progressi molto legati all’avvio, nel 2005, del processo di programmazione unitario del ciclo 2007-2013 della politica regionale.

Nel caso della “capacità di cooperare” l’avvio di tale processo ha condotto a impostare una riflessione ampia sulle modalità attraverso le quali i processi di cooperazione (nella fase di programmazione e di attuazione delle azioni di sviluppo) possono divenire lo strumento principale di attuazione della strategia di sviluppo³.

La capacità di misurare e valutare, a parziale e ancora non concluso compimento di un processo di rafforzamento che ha interessato – come rilevato nei precedenti Rapporti – parte rilevante delle pubblica amministrazione, è stata posta al centro dell’avvio del processo di programmazione 2007-2013: gran parte del processo avviato nel 2005 è stato infatti improntato ad una intensa attività di valutazione e di

sulla realizzabilità e anche sulla convenienza di tale strategia. Queste condizioni non solo rimangono valide e attuali ma risultano in qualche modo “rafforzate” da quanto è stato fatto nel 2005.

² Nello stesso capitolo della Relazione 2004, descrivendo questa capacità che in qualche modo sussume e sintetizza tutte le altre, si scriveva: “Decidere tempestivamente, decidere attraverso la partecipazione, decidere (di progettare, realizzare, gestire) secondo criteri di qualità, efficacia e coerenza, diventa una capacità indispensabile nel momento in cui si accentua lo sforzo per attuare una politica di sviluppo basata, assai più che in passato, su investimenti in conto capitale volti a realizzare infrastrutture e servizi pubblici di qualità”. Naturalmente questa è una capacità che ha un significato e una valenza più generale e che non riguarda solo o più specificamente le politiche di sviluppo. Non si è lontani tuttavia dal vero (anche se su questo potrebbe essere utilmente sviluppato qualche approfondimento) se si dice che, negli ultimi anni, è nell’ambito delle politiche di sviluppo che si è fatto il tentativo più organico e più diretto per migliorare questa capacità della pubblica amministrazione e che, per questo specifico aspetto, l’adozione esplicita di questa priorità e la strategia di capacity building che ne è seguita all’interno dei programmi per le aree sottoutilizzate hanno innestato un processo che ha poi toccato (attraverso il mutuarne metodi, strumenti, qualche volta modelli) altri settori della pubblica amministrazione. La valutazione (sempre complessa e non conclusiva) dei risultati di quanto si è fatto finora su questi temi dovrebbe tenere conto di più anche di questi aspetti.

³ Una riflessione che ha già dato esiti significativi (anche se provvisori nel Documento Strategico preliminare Nazionale) nella direzione dell’indicazione di un’articolata e a tratti radicale proposta di riforma la cui definizione (e l’ampio confronto che ha suscitato) testimoniano tuttavia della maturità e anche della profondità (anche critica) che tutte le amministrazioni hanno raggiunto nell’esercizio della cooperazione istituzionale e soprattutto tecnica.

auto-valutazione (supportate e qualificate da una disponibilità di dati inedita rispetto al passato) delle politiche attuate e in corso di attuazione e dei risultati conseguiti o in via di conseguimento (e naturalmente anche di quelli non conseguiti e delle ragioni per cui questo è avvenuto).

Il sistema di consolidamento della premialità conferma e rafforza i progressi

Carattere comune che ha consentito progressi più consistenti per queste capacità è dunque la convinzione forte delle amministrazioni che da esse si sarebbe tratto vantaggio nella qualità della programmazione⁴. I dati e le indicazioni che emergono dal “Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi di premialità” confermano che la persistenza di un sistema di informazioni di lunga durata sulle innovazioni amministrative introdotte contribuisce a rendere tali innovazioni più solide e induce le amministrazioni a continuare a operare nella direzione di un progressivo radicamento e di un ulteriore sviluppo del processo di trasformazione innescato con gli obiettivi di premialità.

Il conseguimento di obiettivi di innovazione e di miglioramento delle performance amministrative e tecniche attraverso l'adozione di meccanismi di premialità si è infatti largamente diffuso nelle Regioni del Mezzogiorno, molte delle quali hanno individuato e messo in pratica sistemi originali di applicazione del metodo nei loro rapporti di cooperazione con le realtà e i livelli istituzionali locali.

Estensione ed efficacia dei metodi premiali

Procedure premiali sono inoltre in progressiva estensione ad altri ambiti di rilievo della programmazione regionale: un nuovo meccanismo premiale è già operativo con riferimento agli obiettivi di rientro effettivo dei disavanzi sanitari regionali mentre è ormai forte l'orientamento all'applicazione di tali metodi ad obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi collettivi nelle politiche di sviluppo.

⁴ E' la trasparenza e la conoscenza reciproca e trasversale dell'andamento di tali processi che produce, ad un certo punto, la convinzione generalizzata della correttezza del percorso e la condivisione, certo dialettica e spesso contrastata, dello sforzo per arrivare al risultato.

Se questo avviene si forma poi legittimamente l'aspettativa che il miglioramento non solo sia utile e necessario ma anche in qualche modo ineluttabile e quindi i comportamenti amministrativi tendono ad adeguarsi. Questo ovviamente qualche volta può essere percepito come un rischio. Ma proprio la trasparenza e la larga diffusione di conoscenze che caratterizza il processo fanno sì che il rischio sia ragionevolmente calcolabile e non dia luogo invece a quelle situazioni di incertezza (legate il più delle volte ad opacità e a scarsa informazione) che sono invece spesso alla base di decisioni di attesa e quindi di sostanziale blocco delle tendenze all'innovazione.

Peraltro c'è anche da dire che la trasparenza e la diffusione di informazione espone, a livello più generale, ad altri tipi di rischi. Più le amministrazioni che, per esempio, cooperano, sono trasparenti fra loro e con l'esterno, più valutano apertamente i loro successi e i loro insuccessi, più rischiano di fornire armi e anche munizioni a chi intende evidenziarne carenze, errori di previsione, ripensamenti (utili ! guai a non averne !). Ma questo, appunto, è un rischio che conviene correre perché è dal confronto e dalla dialettica sui contenuti (possibile solo se c'è trasparenza e informazione, dunque conoscenza) che trae vantaggio e qualità il processo decisionale. Soprattutto quando tale confronto è fra interlocutori che ne condividono l'obiettivo (qualità dello sviluppo, qualità degli investimenti, modalità efficaci per conseguire risultati).

E' l'efficacia mostrata dai sistemi premiali a spingere in tale direzione: la trasparenza (e i meccanismi reputazionali che ad essa risultano connessi) funziona infatti come strumento che alimenta il processo di riforma, come elemento che rende possibile comportamenti emulativi positivi, e assicurando fra le amministrazioni, la circolazione di "buone pratiche innovative".

Un "sistema di informazione" che funzioni non può non mettere in luce – e così ha fatto - anche situazioni di maggiore difficoltà, casi di resistenza al cambiamento, processi di trasformazione che si arrestano e perfino rischi rilevanti di arretramenti. Ma anche questo concorre all'esito finale.

La capacità di progettare

Particolarmente delicata appare la capacità delle amministrazioni di progettare interventi di sviluppo coerenti con gli obiettivi di programmazione. Sotto questo profilo, nel 2005 si è prodotto uno sforzo notevole pur tenendo conto del vincolo rappresentato da una normativa ancora confusa e incerta. Ora l'occasione è costituita dal processo di impostazione della programmazione 2007-2013.

La capacità e formazione

Per le prospettive di miglioramento delle capacità delle amministrazioni pubbliche rimane, infine, decisivo il tema della formazione diretta di tali capacità. Nel 2005 si è continuato a operare nel senso di migliorare radicalmente l'offerta formativa specialistica per la pubblica amministrazione e, insieme, di creare le premesse di una nuova leva di operatori delle politiche di sviluppo. Sono stati conseguiti risultati significativi e sono divenuti pienamente operativi una serie di strumenti e di progetti specifici basati, come necessario, sulla ricerca di condizioni di eccellenza e specializzazione delle attività formative, sulla selezione attenta dei beneficiari, su un rapporto al tempo stesso più stretto e più dialettico con il mondo accademico e della ricerca scientifica.

Per contribuire al progressivo innalzamento delle capacità della Pubblica Amministrazione si è continuato a operare sia con elementi indiretti (gli incentivi premiali, la cooperazione tecnica in programmi di altre amministrazioni, ecc.), sia con strumenti di più diretta responsabilità del Dipartimento, come il Programma di diffusione delle conoscenze (cfr. Riquadro AA)

Il Capitolo si apre con un'ampia sezione sulla diffusione e l'efficacia dei metodi premiali (par. V.1); offre, quindi, una panoramica sulle azioni intraprese e sui risultati conseguiti nell'azione di capacity building, in termini di rafforzamento delle specifiche "capacità": di cooperare (par. V.2.1), di progettare e realizzare (par.

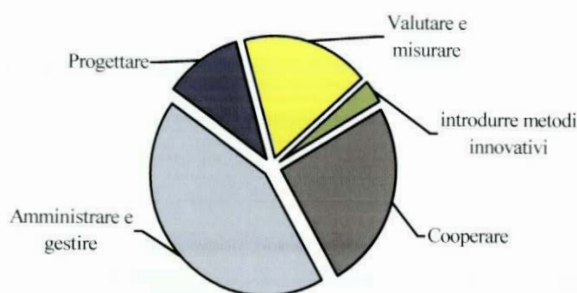
V.2.2), di misurare, valutare e apprendere (par. V.2.3), nonché sullo sviluppo di iniziative formative volte alla crescita di tali capacità (par. V.3).

RIQUADRO AA - IL PROGRAMMA DI DIFFUSIONE DELLE CONOSCENZE

I progetti operativi in cui si articola il Programma concorrono direttamente alla creazione e al rafforzamento delle competenze/capacità operative delle Amministrazioni destinatarie.

Il grafico che segue mostra la distribuzione - dimensione delle risorse stanziare - degli interventi in relazione agli obiettivi di miglioramento delle specifiche capacità di: "amministrare e gestire le risorse e di valutare e misurare".

Figura AA.1 – PROGRAMMA DIFFUSIONE CONOSCENZE,
ARTICOLAZIONE DELLE RISORSE PER MODALITA' ATTUATIVA

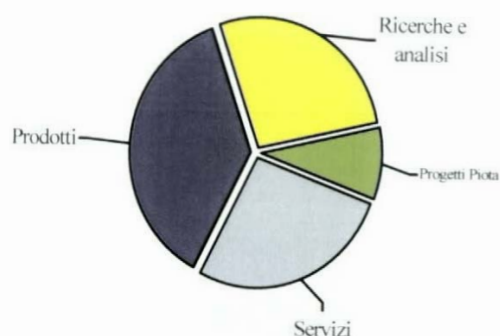


Fonte: DPS.

Quanto agli "output progettuali" le principali tipologie possono essere indicate nelle seguenti:

- servizi, ossia interventi di supporto alla progettazione, alla diffusione di banche dati, correlabili in gran parte a iniziative progettuali che incidono sul processo operativo - amministrativo, con l'introduzione di strumenti innovativi;
- prodotti - che vanno dall'elaborazione di ricerche e analisi su materie di interesse del Dipartimento, alla costruzione di nuove banche dati o di set di indicatori - discendono da iniziative che caratterizzano per la maggior parte dei casi il processo operativo - amministrativo delle Amministrazioni coinvolte e in misura minore quello politico-decisionale;
- ricerche e analisi che forniscono informazioni a forte contenuto strategico e innovativo, finalizzate al miglioramento del processo politico decisionale;
- Progetti Pilota i cui output mirano al miglioramento della capacità progettuale delle Amministrazioni mediante la sperimentazione di idee con un elevato livello di innovatività e impatto strategico, la cui esperienza possa essere replicata e divenire modello di riferimento.

Figura AA.2 -- PROGRAMMA DIFFUSIONE CONOSCENZE,
ARTICOLAZIONE DEGLI OUTPUT PER LINEA
PROGETTUALE



Fonte: DPS.

V.1 Innovazione amministrativa e metodi premiali

V.1.1 Il consolidamento dei risultati della premialità dei fondi strutturali

Gli indicatori della premialità dei fondi strutturali, costituivano nella maggior parte dei casi obiettivi intermedi riferiti a precondizioni per l'attuazione di aspetti strategici del Programma di sviluppo. Pertanto, il completamento del sistema di premialità dei fondi strutturali a marzo 2004 e la conseguente assegnazione di premi o sanzioni non costituisce il termine dei processi in corso e non esaurisce le esigenze conoscitive di monitoraggio.

A questo scopo, sin da luglio 2004, sono periodicamente raccolte e rese pubbliche informazioni in merito agli ambiti tematici oggetto della riserva di premialità nazionale del 6 per cento. Le Amministrazioni titolari di Programma Operativo in Obiettivo 1 compilano semestralmente alcune Tavole di monitoraggio, relative ai progressi compiuti nel semestre precedente per ciascun indicatore di avanzamento istituzionale. Recentemente sono state pubblicate sul sito del Dipartimento le Tavole di monitoraggio aggiornate al 31 luglio 2005⁵.

⁵ Cfr. Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei Fondi strutturali http://www.dps.mef.gov.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp.

Le finalità di stimolo all'attuazione dei processi di modernizzazione amministrativa sono perseguite in questo caso con un meccanismo “soft” che si serve di strumenti di natura reputazionale (il monitoraggio pubblico comparato degli avanzamenti di ciascuno) a cui si aggiunge anche la responsabilizzazione delle Amministrazioni che, nel raccogliere e rendere pubbliche le informazioni, hanno un'occasione di riflessione e confronto, interno ed esterno, relativamente alle attività in corso.

Tale monitoraggio consente pertanto di: 1) verificare se e in che tempi sono conseguiti da tutte le Amministrazioni partecipanti gli obiettivi originari della riserva di premialità nazionale del 6 per cento⁶ 2) verificare se vi siano ulteriori avanzamenti rispetto alla situazione rilevata al termine delle scadenze previste per l'assegnazione di premi finanziari (cfr. tav. V.1).

Continua lo sforzo di
innovazione e
modernizzazione
amministrativa

I dati rilevati nel tempo con i successivi monitoraggi semestrali sono positivi: ogni monitoraggio semestrale ha rilevato nuovi progressi. Il quadro degli obiettivi fissati dal sistema di premialità nazionale è quasi completato. Nel caso della Regione Sardegna, numerosi obiettivi non risultano pienamente conseguiti, ma sono stati compiuti nel corso dell'ultimo anno progressi nei requisiti necessari (in particolare nel caso degli sportelli unici, dei servizi per l'impiego, dell'organizzazione dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente)⁷ Si osserva, quindi, che anche dopo il concludersi del meccanismo di premialità, non si è interrotto lo sforzo di innovazione e modernizzazione amministrativa.

Nel corso dell'ultimo anno sono stati completati gli adempimenti relativi a 19 ulteriori requisiti (colori grigio e azzurro della tavola V.1). Oltre agli esempi citati per la Sardegna i progressi riguardano l'attivazione dell'unità di controllo interno di gestione in Calabria, la Società dell'Informazione in Campania, l'assegnazione del Servizio Idrico Integrato per almeno il 60 per cento della popolazione in Campania e Sardegna.

Gli indicatori originariamente utilizzati per rappresentare i processi di avanzamento istituzionale potenzialmente innescati dalla premialità del 6 per cento (riportati nella tavola V.1) facevano riferimento nella maggior parte dei casi ad ambiti in cui i percorsi di riforma erano a livelli iniziali di realizzazione per cui era

⁶ Il monitoraggio riguarda tutti gli indicatori di avanzamento istituzionale del 6 per cento e un indicatore della riserva comunitaria del 4 per cento (valutazione degli effetti occupazionali degli interventi). Le Amministrazioni Centrali partecipavano alla riserva del 6 per cento per un sottoinsieme di indicatori.

⁷ Cfr. le tavole complete per requisito all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp.

innanzitutto necessario il monitoraggio del compimento di passaggi organizzativi e istituzionali preliminari.

L'aggiornamento
continuo della
base di
rilevazione

Per valutare quindi i progressi ulteriori anche rispetto agli indicatori già soddisfatti, oltre agli indicatori nella formulazione e specificazione utilizzata originariamente per l'attribuzione della riserva di premialità, l'attuale rilevazione include ulteriori elementi informativi allo scopo di monitorare le ulteriori fasi di avanzamento dei processi innescati verso il conseguimento di obiettivi sostanziali. La nuova griglia di rilevazione include pertanto nuovi requisiti (come ad esempio l'aggiornamento delle disposizioni di valutazione e dei progetti di formazione, le attività svolte dai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti, l'attuazione delle tariffe per i rifiuti, gli affidamenti del servizio idrico).

Tali requisiti possono essere soggetti a revisioni per tenere conto in modo dinamico sia dell'evolversi della realizzazione dei processi di riforma sia di eventuali modifiche normative nei settori interessati (è il caso ad esempio dell'entrata in vigore del Codice Urbani per la pianificazione territoriale e paesaggistica).

Tavola V.1 - I PROGRESSI DELLE AMMINISTRAZIONI RISPETTO AGLI INDICATORI DELLA PREMIALITÀ NAZIONALE DEL 6 PER CENTO

I PROGRESSI DELLE AMMINISTRAZIONI

REGIONI

Situazione per requisito degli indicatori di avanzamento istituzionale della riserva di premialità del 6 per cento⁽¹⁾

Legenda	
X	al 30.9.2002
•	al 30.9.2003
▲	al 31.7.2004
■	al 31.1.2005
+	al 31.7.2005

INDICATORI E REQUISITI	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA
A.1 CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI						
1) Recepimento dei principi del D.lgs 29/93	X	X	X	X	X	X
2) Provvedimento di indirizzo annuale per la valutazione dei dirigenti	X	▲	X	X		X
A.2 ATTIVAZIONE DELL'UNITÀ DI CONTROLLO INTERNO DI GESTIONE⁽¹⁾						
1) Adozione di un progetto per la realizzazione del sistema di controllo interno di gestione	X	•	•	X	•	X
2) Costituzione del servizio deputato al controllo	X	•	X	X	X	X
3) Predisposizione di un progetto di formazione	X	•	•	X	X	X
4) Operatività del sistema	X		•	X	•	•
A.3 CREAZIONE E FUNZIONAMENTO DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE						
1) Costituzione del Nucleo	X	X	X	X	X	X
2) Nomina del responsabile e avvio della procedura di selezione dei componenti	X	X	X	X	X	X
3) Rapporto sulle attività svolte	X	X	X	X	X	X
A.4 SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE						
1) Trasferimento telematico alla Regione dei dati di monitoraggio per il 50% dei beneficiari e per il 60% della spesa (fondi strutturali e cofinanziamento)	X	•	•	X		X
A.5 SPORTELLO UNICO PER LE IMPRESE⁽¹⁾						
1) Popolazione regionale coperta da sportelli unici pari ad almeno l'80%	X	X	X	X	74 %	X
2) 90% dei procedimenti conclusi entro i termini massimi o tempi medi non superiori al 75% del tempo massimo	X	X	X	X	•	X

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

A.6 SERVIZI PER L'IMPIEGO ⁽¹⁾						
1) Completamento del percorso istituzionale per l'effettiva erogazione dei servizi sul territorio	X	X	X	X	*	X
2) Popolazione regionale coperta da centri attivati pari ad almeno il 50%	X	X	X	X	34%	X
A.7 ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PAESISTICA						
1) Compatibilità degli adempimenti effettuati con l'art.8 c. 2 dell'Accordo Stato Regioni del 19.4.2001 sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio	X		X	X		X
A.8 SERVIZIO IDRICO INTEGRATO						
1) Istituzione Autorità di Ambito e Approvazione Piano d' Ambito (copertura 50% popolazione)	X	*	X	X	X	▲
2) Approvazione Convenzione e Disciplinare Tecnico (copertura 60% popolazione)	X	*	*	X	*	▲
3) Decisione di assegnazione del servizio idrico integrato (copertura 60% popolazione)	X	*	*	X	*	▲
A.9 ATTUAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI						
1) Delimitazione ATO e disciplina delle forme di cooperazione tra EE.LL. per la gestione	X	X	X	X	X	X
2) Istituzione degli organismi che rappresentano la forma di cooperazione prescelta	X	X	X	X		*
3) Determinazione della tariffa d'ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza	X	*	*	*	*	*
4) Predisposizione e approvazione programma degli interventi, piano finanziario, modello gestionale e organizzativo	X	*	X	▲		*
A.10 ISTITUZIONE E OPERATIVITÀ DELLE ARPA						
1) Approvazione della legge regionale di istituzione dell'ARPA	X	X	X	X	▲	X
2) Nomina del Direttore e degli organi direttivi	X	X	X	X	*	X
3) Regolamento interno di organizzazione dell'ARPA	X	*	X	*		X
4) Assegnazione di personale, risorse finanziarie, dotazioni strumentali e umane per funzionamento	X	*	X	*		X

NOTE:

- (1) La Tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti e indicatori originari della riserva del 6% e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi, riportati invece con dettaglio nelle Tavole di Monitoraggio.
 (2) In coerenza con i criteri utilizzati al momento dell'assegnazione delle risorse il sistema può essere considerato operativo se soddisfa i primi tre requisiti.
 (3) Per questi due indicatori la rilevazione delle informazioni è a cura del Ministero della Funzione Pubblica- Formez e del Ministero del Lavoro- Isfol. Le informazioni sono aggiornate rispettivamente ottobre e dicembre 2004.

I PROGRESSI DELLE AMMINISTRAZIONI

AMMINISTRAZIONI CENTRALI TITOLARI DI PON

Situazione per requisito degli indicatori di avanzamento istituzionale della riserva di premialità del 6 per cento ⁽¹⁾

Legenda	
X	al 30.9.2002
*	al 30.9.2003
▲	al 31.7.2004
*	al 31.1.2005
+	al 31.7.2005

INDICATORI E REQUISITI	PESCA	RICERCA	SCUOLA	SICUREZZA	SVILUPPO LOCALE	TRASPORTI
A.1 CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI						
1) Disposizioni attuative del sistema di valutazione dei risultati dei dirigenti		+	X	X	X	+
A.2 ATTIVAZIONE DELL'UNITÀ DI CONTROLLO INTERNO DI GESTIONE ⁽²⁾						
1) Adozione di un progetto per la realizzazione del sistema di controllo interno di gestione	▲		X	X	X	X
2) Costituzione del servizio deputato al controllo	X	X	X	X	X	X
3) Predisposizione di un progetto di formazione	▲	+	X	X	▲	*
4) Operatività del sistema	▲	+	X	X	X	X
A.3 CREAZIONE E FUNZIONAMENTO DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE						
1) Costituzione del Nucleo	X	X	X	X	X	*
2) Nomina del responsabile e avvio della procedura di selezione dei componenti	X	X	X	X	X	*
3) Rapporto sulle attività svolte		X	X	X	X	*
A.4 SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE						
1) Evidenza dell'avvenuta trasmissione telematica verso la RGS degli OIC		*	X	*	X	+
2) Quota di OIC trasferiti telematicamente sul totale, pari ad almeno il 70% del valore medio		*	X	*	X	

NOTE:

- (1) La Tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti e indicatori originari della riserva del 6% e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi, riportati invece con dettaglio nelle Tavole di Monitoraggio.
 (2) In coerenza con i criteri utilizzati al momento dell'assegnazione delle risorse il sistema può essere considerato operativo anche in assenza del progetto di formazione.

Fonte: elaborazioni DPS.

Nel complesso, facendo riferimento a tutti gli indicatori per tutte le Amministrazioni titolari di Programmi Operativi, come anche riportato nella

Relazione annuale di monitoraggio⁸ sul consolidamento degli obiettivi di premialità, dall'esame delle informazioni raccolte, risulta che in larga parte (oltre l'80 per cento dei casi) le attività sono proseguite anche a conclusione dei meccanismi di incentivazione finanziaria, indicando che probabilmente si tratta di processi sostanziali e irreversibili.

Nella tavola V.2 si riporta come esempio la situazione rilevata nei successivi monitoraggi con riferimento all'indicatore relativo al conferimento degli incarichi dirigenziali per le Amministrazioni Centrali. Si tratta di un aspetto importante per il corretto funzionamento delle strutture amministrative per il quale, soprattutto per le Amministrazioni centrali, si era osservata alla scadenza del sistema di premialità una situazione di forte variabilità. Anche a causa delle riorganizzazioni che hanno interessato i rispettivi Ministeri, di recente Ricerca e Trasporti hanno conseguito l'originario obiettivo di adozione formale delle disposizioni attuative del sistema di valutazione dei risultati dei dirigenti (come indicato nella parte alta della tavola V.2), mentre nel caso della Pesca le disposizioni non risultano ancora adottate.

Per quanto riguarda le altre amministrazioni sono indicati in grigio i progressi compiuti da un semestre all'altro. L'osservazione di ulteriori aspetti, oltre all'adozione del provvedimento, consente di valutare se al di là dell'adempimento formale richiesto le Amministrazioni hanno fatto proprio l'obiettivo di procedere nel percorso di riforma innescato grazie al premio finanziario. Nella maggior parte dei casi le disposizioni sono state, come dovrebbe essere a regime, periodicamente aggiornate nel corso dell'ultimo anno di rilevazione.

⁸ La Relazione è predisposta annualmente da un Gruppo di lavoro composto dall'UVAL, dall'Ufficio del Dipartimento responsabile per le attività di modernizzazione e innovazione amministrativa e da due rappresentanti della Rete dei Nuclei. La Relazione Annuale 2005 è disponibile all'indirizzo citato.

Tavola V.2 - PROGRESSI RELATIVI ALL'INDICATORE RELATIVO AL PROSEGUIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI PER LE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI- Amministrazioni centrali						
INDICATORI E REQUISITI	PESCA	RICERCA	SCUOLA	SICUREZZA	SVILUPPO LOCALE	TRASPORTI
Disposizioni attuative del sistema di valutazione dei risultati dei dirigenti (Obiettivo originario premialità 6 per cento)		+	X	X	X	+
AVANZAMENTI ULTERIORI*						
Al 31/01/2005 (Emanazione o aggiornamento delle disposizioni al II semestre 2004)	Disposizioni in corso di adozione	Disposizioni in corso di adozione	Disposizioni parzialmente aggiornate	Disposizioni aggiornate	Disposizioni aggiornate	Disposizioni parzialmente adottate
Al 31/07/2005 (Emanazione o aggiornamento delle disposizioni al I semestre 2005)		Disposizioni adottate	Disposizioni aggiornate	Disposizioni parzialmente aggiornate	Disposizioni parzialmente aggiornate	Disposizioni adottate

(*) In grigio i progressi rilevati rispetto al periodo precedente

LEGENDA X=30.9.2002; ●= 30.9.2003; ▲=31.7.2004; *=31.1.2005; +=31.7.2005

Fonte: elaborazioni DPS su dati forniti dalle Adg dei Programmi Operativi.

Più complessa è invece l'analisi dei casi in cui si rileva un arresto dei processi che si può ricondurre o a un iniziale soddisfacimento formale degli adempimenti richiesti (potrebbe essere il caso di alcune situazioni di arresto nel campo della Società dell'Informazione o della realizzazione del sistema di valutazione della dirigenza e del Controllo di gestione) o a situazioni in cui i progressi ottenuti si sono rivelati deboli in assenza dell'incentivo finanziario o di ulteriore sostegno da parte delle amministrazioni. Alcune situazioni di particolari difficoltà si concentrano attualmente nella gestione dei rifiuti e nell'assegnazione del servizio idrico (cfr. tav. V.3 e parr. II.3.1 e II.3.2) dove soprattutto nell'ultimo semestre si sono rilevati avanzamenti limitati.

Tavola V.3 - AGGIORNAMENTO DEGLI INDICATORI DELLA
PREMIALITÀ RELATIVI AL SERVIZIO IDRICO
INTEGRATO E ALLA GESTIONE DEI RIFIUTI

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO							
INDICATORE E REQUISITI	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	
<i>Obiettivo originario premialità 6 per cento</i>	Istituzione Autorità d'Ambito e approvazione del Piano d'Ambito con copertura di popolazione pari almeno al 60%	X ATO unico	● 5 ATO	X 4 ATO	X ATO unico	X ATO unico	? 9 ATO
	Approvazione convenzione e Disciplinare Tecnico (copertura > o = 60%)	X	●	*	X	●	?
	Decisione affidamento di gestione copertura > o = 60%)	X	●	*	X	*	?
AVANZAMENTI ULTERIORI*							
<i>Al 31/01/2005</i>	Espletamento delle procedure di affidamento	Procedura espletata	Procedura in corso in 3 ATO di cui 1 parzialmente effettuata	Procedura espletata in 2 ATO e in corso in 1 ATO	Procedura espletata	Procedura espletata	Procedura espletata in 1 ATO e in corso negli altri
	Firma del contratto di concessione per la gestione del servizio idrico integrato	Contratto firmato	Contratto firmato in 1 ATO	Contratto firmato in 2 ATO	Contratto firmato	Contratto firmato	Contratto firmato in 1 ATO
	Popolazione servita da ATO che hanno completato l'iter previsto	100%	36,35%	39,80%	Acquedotto 96% Fognatura 78% Depurazione 76%	100%	
<i>Al 31/07/2005</i>	Espletamento procedure		Procedura in corso				Procedura in corso
	Firma del contratto						
	Popolazione servita da ATO che hanno completato l'iter previsto				Fognatura 79%		3,60%

(*) In grigio i progressi rilevati rispetto al periodo precedente

LEGENDA X=30.9.2002; ●= 30.9.2003; ▲=31.7.2004; *=31.1.2005; +=31.7.2005

Fonte: elaborazioni DPS.