

ATTUAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI							
	INDICATORE E REQUISITI	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA
<i>Obiettivo originario premialità 6 per cento</i>	Delimitazione degli ATO e disciplina delle forme di cooperazione tra Enti Locali per l'organizzazione del servizio	X 2 ATO	X 5 ATO	X 5 ATO	X 15 ATO	X 4 ATO	X 27 ATO
	Istituzione degli organismi che rappresentano la forma di cooperazione prescelta	X	X	X	X		•
	Determinazione della tariffa di ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza	X	•	•	•		•
	Predisposizione e approvazione del programma degli interventi, piano finanziario, modello gestionale ed organizzativo	X	•	X	?		•
AVANZAMENTI ULTERIORI*							
<i>Al 31/01/2005</i>	Attuazione della tariffa		Tariffa in corso di applicazione				Tariffa in 3 ATO
	Attuazione del modello gestionale (concessioni, società miste, affidamento diretto o altro)		Modello in corso di attuazione		Procedimenti in corso		Procedimenti espletati in 2 ATO; in corso in 3 ATO
<i>Al 31/07/2005</i>	Attuazione della tariffa			Tariffa attuata in due comuni			Tariffa in 4 ATO
	Attuazione del modello gestionale						Procedimenti espletati in 10 ATO; in corso in 8

(*) 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: elaborazione DPS.

Con il passare del tempo e il consolidarsi degli assetti istituzionali e normativi è sempre più appropriato osservare indicatori dell'effettiva operatività dei processi innescati e gli avvicinamenti verso l'obiettivo finale di assicurare a cittadini e imprese migliore qualità di servizi nei diversi ambiti. Il passo ulteriore costituito dalla fissazione di obiettivi in termini di servizio per le politiche, da accompagnare con la costruzione di appropriate misurazioni, potrebbe costituire uno strumento utile a questo fine (cfr. Riquadro AB).

RIQUADRO AB - SERVIZI ESSENZIALI: OBIETTIVI MINIMI

Il ruolo chiave attribuito alla disponibilità di servizi dalle politiche di coesione regionale realizzate nel contesto italiano è basato su un approccio interpretativo in cui gli investimenti pubblici di qualità – costruendo dotazione infrastrutturale e aumentando la qualità di servizi – migliorano le condizioni generali di contesto in cui vivono i cittadini e operano le imprese. In questo modo si ampliano le possibilità di sviluppo per gli individui e si creano condizioni favorevoli per la localizzazione di investimenti privati attratti anche dalle opportunità create da servizi più accessibili e efficienti.

I risultati osservabili negli ultimi anni rivelano però il persistere di carenze in alcune condizioni minime di servizio in porzioni ancora molto vaste del territorio del Mezzogiorno, determinando una situazione di disagio sociale e di non competitività e alimentando la rappresentazione del Mezzogiorno come area arretrata.

Le analisi effettuate suggeriscono che al mancato raggiungimento di obiettivi minimi di servizio concorrono la lentezza dei percorsi di miglioramento, pure intrapresi, e l'insufficiente sostegno e governo di un vero processo di apertura alla concorrenza, che riduca effettivamente le posizioni di monopolio, e di riorganizzazione industriale di settori rilevanti per l'offerta dei servizi essenziali quali ad esempio acqua, rifiuti e trasporti pubblici locali (cfr. capitolo II). Tuttavia, sembra anche avere pesato una insufficiente "mobilitazione" culturale e politica nel conseguimento di tali obiettivi, che consentisse di vincere le forti resistenze al cambiamento provenienti da interessi favoriti dalla persistenza delle condizioni esistenti.

Nel Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN), approvato da dodici Amministrazioni Centrali a dicembre 2005, si argomenta allora di fissare, nel 2007-2013, target vincolanti di servizio per un numero limitato di servizi considerati prioritari nella strategia di sviluppo della politica di coesione. L'esperienza di targeting vincolante effettuata per gli obiettivi intermedi nel QCS 2000-06 per le Regioni Obiettivo 1, può fornire alcune indicazioni di metodo per costruire un meccanismo efficace nel perseguire l'obiettivo di riportare l'attenzione sulle finalità ultime delle politiche.

In particolare emergono tre dimensioni di cui tenere conto nella definizione di target vincolanti per alcuni servizi essenziali. In primo luogo le considerazioni relative alla misurabilità devono guidare la scelta degli indicatori che approssimano obiettivi di servizio; tra queste bisogna includere anche il grado di condivisione dei cittadini riguardo alla significatività dell'indicatore che può essere un veicolo della mobilitazione culturale e politica auspicata per aiutare al conseguimento degli obiettivi. In secondo luogo deve essere bene identificata la responsabilità per l'attuazione e l'erogazione del servizio e costruiti strumenti che rafforzino i contratti tra amministrazioni nel caso di funzioni condivise. Infine bisogna individuare il meccanismo di incentivazione più adeguato a rendere gli impegni cogenti.

V.1.2 I sistemi di premialità delle Regioni

Nel precedente rapporto è stato documentato l'avvio dei sistemi regionali di premialità previsti dalle disposizioni della Delibera Cipe 20/2004⁹. A partire dalle proposte iniziali definite in partenariato tecnico con il Servizio Fondi strutturali e l'UVAL del Dipartimento, sei¹⁰ regioni del Mezzogiorno hanno emanato apposite delibere di giunta o altri atti formali nei quali si specificano le modalità e i criteri regionali di assegnazione delle risorse. Nel caso di Molise e Basilicata sono stati emanati i bandi con la specificazione dettagliata dei requisiti di ammissibilità e dei criteri di valutazione dei progetti "di qualità"¹¹. Attualmente le proposte presentate (rispettivamente quattro e sedici) sono in corso di valutazione da parte delle strutture incaricate che comprendono i Nuclei di Valutazione e Verifica regionali e l'Amministrazione regionale rappresentata dai dipartimenti programmazione o altri assessorati con competenze specifiche.

Nel caso della Campania, dove il meccanismo di premialità è volto a stimolare la performance procedurale e finanziaria dei soggetti locali coinvolti nella Progettazione Integrata del POR (si veda il bando del 26.11.2004) sono state effettuate alcune fasi intermedie di valutazione di ammissibilità delle 403 proposte presentate, che hanno riguardato il controllo della documentazione, la coerenza con le tipologie di progetto previste dal bando e l'esistenza della progettazione esecutiva. Attualmente sono pertanto in corso di valutazione 272 candidature.

La Regione Sardegna, con delibera approvata a luglio 2005 (n.36/10) ha definito un meccanismo di premialità che riguarda sia la predisposizione di progetti di qualità per i quali è in corso di predisposizione il bando, sia il conseguimento di obiettivi di rafforzamento istituzionale. Per quanto riguarda quest'ultimo obiettivo risorse premiali saranno assegnate ai soggetti gestori delle aree della rete ecologica che si doteranno di strumenti di pianificazione entro il 31 dicembre 2006. Sono in corso di definizione le modalità specifiche di realizzazione degli obiettivi relativi alla diffusione degli Sportelli unici, al funzionamento degli Uffici unici dei PIT e alla pianificazione delle attività da parte dei Sistemi Turistici Locali.

⁹ Si tratta nel complesso di 76,5 milioni di euro ripartiti secondo la consueta chiave di riparto del Fondo Aree Sottoutilizzate.

¹⁰ Nei casi di Abruzzo e Calabria, le proposte preliminari presentate e discusse in partenariato tecnico non state poi presentate formalmente dalle Amministrazioni regionali.

¹¹ Per il Molise si veda la delibera di Giunta n.371 del 4.4.05; per la Basilicata il bando pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n° 50 del 29 luglio 2005.

Per quanto riguarda la Sicilia il sistema di “premialità regionale per i soggetti locali” che coinvolge i comuni, i PIT, le Province e i PIOS (Pacchetti integrati per operazioni strategiche) prevede l’assegnazione delle risorse premiali a ottobre 2007. E’ stato formalizzato un Gruppo tecnico incaricato di predisporre la relazione finale per l’assegnazione delle risorse e di mettere in evidenza progressi o difficoltà rilevate con attività di monitoraggio nel corso del periodo. Il criterio relativo all’avanzamento della spesa nei progetti integrati è oggetto di monitoraggio semestrale.

La Regione Puglia aveva invece previsto una tempistica più ravvicinata per l’assegnazione delle prime risorse (cfr. Delibera 2048 del 29.12.04) e ha concluso nei tempi le procedure previste per l’anno 2005. Secondo quanto stabilito sono state assegnate le risorse per i progetti di qualificazione ambientale in aree urbane e per la rete ecologica. Sono state inoltre assegnate le somme previste per la prima fase per gli indicatori relativi alla gestione dei rifiuti e alla diffusione della società dell’informazione; le restanti somme saranno assegnate entro il 2006 in base ai progressi compiuti rispettivamente al 30 luglio e al 30 settembre (cfr. Riquadro AB).

RIQUADRO AC - IL SISTEMA DI PREMIALITÀ DELLA REGIONE PUGLIA

Il meccanismo definito dalla Regione, avviato con Delibera di Giunta Regionale a fine dicembre 2004, mira a migliorare la qualità dell’azione dei soggetti pubblici che attuano le politiche di sviluppo nel territorio regionale premiando progetti di qualità finanziati nell’ambito del POR con prioritario riferimento ai progetti ambientali e a quelli relativi alla società dell’informazione.

In particolare le assegnazioni effettuate hanno riguardato:

- 1) 20 comuni con il miglior grado di apertura alla società dell’informazione misurato attraverso il livello di utilizzazione della rete RUPAR tramite appositi indicatori di attività del sito web e di diffusione e utilizzo di e-mail. Le risorse assegnate dovranno essere utilizzate per iniziative volte al miglioramento e potenziamento dei servizi offerti. Ulteriori avanzamenti saranno eventualmente premiati a luglio 2006.*
- 2) Attuazione della Rete Ecologica Regionale - Parchi Regionali.*

Il meccanismo prevedeva risorse per i Comuni che portassero a termine le procedure di istituzione delle aree protette regionali individuate dalla L.R. 19/97, per l’accelerazione del regime di pianificazione e gestione dei siti Natura 2000 e per la promozione di Sistemi di Gestione Ambientale dell’area. A seguito della valutazione effettuata da una commissione composta dall’amministrazione regionale, dal nucleo di valutazione e da rappresentanti delle associazioni ambientaliste, verificata la rispondenza ai requisiti di grado di tutela del patrimonio naturale, promozione di sistemi di Gestione Ambientale (EMAS, ISO e altri) e fruizione e valorizzazione del patrimonio naturale, sono risultati vincitori 5

soggetti (Comune di Brindisi, Parco Nazionale del Gargano (FG); Comune di Lesina; Comune di Trinitapoli; Riserve Naturali Regionali Orientate del Litorale e Tarantino Orientale). Le risorse assegnate dovranno essere utilizzate per il potenziamento del sistema di gestione, gli interventi di protezione del patrimonio ambientale e le attrezzature per la valorizzazione del patrimonio e fruizione delle aree e la promozione delle stesse. Sono state previste inoltre verifiche in corso d'opera volte ad accertare la qualità dell'esecuzione e dei risultati conseguiti.

3) Per la finalità "Qualificazione ambientale delle aree urbane", sono stati premiati 6 progetti selezionati nell'ambito di quelli presentati dagli Enti locali che hanno portato a conclusione il processo di Agenda 21 Locale. Le risorse assegnate devono essere utilizzate per iniziative volte all'implementazione di Sistemi di Gestione Ambientale conformi al Regolamento (CE) n. 761/2001 (EMAS).

4) Per i progetti ambientali nell'ambito "Gestione rifiuti", sono previste risorse premiali da erogarsi in due fasi distinte; la prima tranche è stata attribuita ai quattro ATO BA/2, BA/5, FG/4, LE/1 che hanno realizzato la gestione associata dei rifiuti urbani alla data del 30 giugno 2005 e hanno realizzato una percentuale di raccolta differenziata con un valore minimo del 10 per cento. Le risorse assegnate dovranno essere utilizzate dagli ATO per attività di studi e analisi finalizzati a monitorare i costi sostenuti per l'intero ciclo di smaltimento dei rifiuti e piani di comunicazione nei confronti delle imprese e della cittadinanza.

RIQUADRO AD - PREMIALITÀ PER IL RIEQUILIBRIO DEI DISAVANZI SANITARI

I disavanzi sanitari degli ultimi anni, testimoniano la difficoltà in cui si trovano le Regioni ad attuare una politica di riequilibrio finanziario compatibile con l'uniformità dei livelli essenziali di assistenza nel Paese. Le condizioni del sistema sanitario nazionale e gli squilibri finanziari del settore condizionano in misura rilevante anche le politiche di sviluppo; nelle aree più povere del Paese, la carenza dell'offerta di servizi sanitari riduce l'attrattività dei territori per residenti e non residenti, mentre maggiore fabbisogno di finanziamento, crea interferenze nell'utilizzo dei fondi aggiuntivi per lo sviluppo. Per questi motivi è stata varata una norma (art. 51, comma DL 269/2003 convertito in L. 326/2003¹²), a cui il Cipe di recente sta dando attuazione con il parere positivo della Conferenza Stato-Regioni, che introduce un nuovo meccanismo incentivante per promuovere una maggiore responsabilizzazione delle Regioni nella gestione finanziaria del settore sanitario, a valere sulle assegnazioni del Fondo per le aree sottoutilizzate.

Il nuovo meccanismo, che subordina l'accesso alle risorse premiali ai risultati di rientro effettivo dei disavanzi sanitari delle regioni, si affianca a quanto già

¹²L'art. 51, comma 1, D.L. 269/2003 convertito in legge 326/2003 dispone: "Una quota del fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per un importo pari a 350 milioni di euro, di cui 10 milioni di euro per l'anno 2004, 10 milioni di euro per l'anno 2005, e 330 milioni di euro per l'anno 2006, è accantonata quale riserva premiale, da destinare alle aree sottoutilizzate delle regioni che conseguono obiettivi di riequilibrio del disavanzo economico finanziario del settore sanitario. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe), sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, determina l'entità della riserva premiale di ciascuna regione in base alla dimensione del rispettivo fabbisogno sanitario, nonché i criteri di assegnazione in relazione allo stato di attuazione della riduzione del deficit sanitario e tenendo conto dei piani di rientro formulati dalle singole regioni interessate. All'eventuale assegnazione il CIPE provvede con le procedure previste dalla legge 30 giugno 1998, n. 208."

introdotto e sperimentato nell'ambito del controllo finanziario e contabile attuato con le varie edizioni del "Patto di stabilità interno" e con gli accordi Stato-Regioni degli ultimi anni nella distribuzione del Fondo Sanitario Nazionale.

La novità della norma sta nel creare un incentivo per interessi esterni al settore sanitario a premere, sul piano politico e amministrativo, nella direzione di un risanamento finanziario e qualitativo di questo settore. Le risorse allocate a tale scopo (350 milioni di euro), pure limitate con riferimento alle somme in gioco nel settore sanitario, sono assai rilevanti per i settori e gli interessi a cui sono rivolte.

Il ricorso a meccanismi incentivanti porta nel campo sanitario una metodologia già sperimentata, con successo, nella gestione dei fondi per lo sviluppo. Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero dell'Economia ha, infatti, già sperimentato con successo strumenti simili nell'assegnazione delle risorse per le aree sottoutilizzate, con l'obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa delle Regioni e degli altri enti coinvolti nell'attuazione dei programmi di investimento pubblico.

Nel merito, il sistema premiale prevede un percorso di rientro del deficit sanitario. Le Regioni che raggiungono gli obiettivi fissati ottengono la riserva, che può essere utilizzata per investimenti pubblici e per incentivi rendicontabili ai sensi del Fondo per le Aree Sottoutilizzate. Le Regioni che non rispetteranno gli obiettivi non riceveranno i fondi, che saranno invece riattribuiti alle Regioni che si dimostreranno più virtuose.

La procedura prevede i seguenti passi:

- *la determinazione dell'ammontare del premio da attribuire a ciascuna Regione che soddisfa gli obiettivi viene stabilito, all'interno di ognuna delle due ripartizioni territoriali (il Sud ricevendo l'85 per cento del fondo, il Centro-Nord il 15 per cento, secondo la tradizionale chiave di riparto), in base agli stessi criteri di distribuzione del Fondo Sanitario Nazionale;*
- *l'accesso da parte di ciascuna Regione alla riserva premiale accantonata è condizionato al contemporaneo rispetto di due obiettivi sostanziali (da verificare entro il 31 ottobre 2007): (a) un obiettivo quantitativo di riequilibrio del disavanzo economico-finanziario, consistente nell'aver realizzato un disavanzo medio nell'arco del triennio 2004-2006 inferiore del 20 per cento rispetto alla media dei disavanzi realizzati nel periodo 2001-2003 del settore sanitario¹³; (b) il rispetto di almeno sette su nove indicatori quali-quantitativi significativi al fine di orientare la gestione verso il miglioramento dei risultati finanziari e la qualità e modernizzazione della gestione (monitorati all'interno dal tavolo tecnico previsto ai sensi dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 art. 12)¹⁴. L'accesso alla riserva premiale è subordinato inoltre al*

¹³ Nel computo del disavanzo finanziario non si considerano il 60 per cento dell'eccedenza di spesa farmaceutica rispetto al valore tendenziale del 13 per cento sulla spesa complessiva nonché i maggiori oneri contrattuali per il personale dipendente e convenzionato.

¹⁴ Gli indicatori da rispettare in sintesi sono i seguenti:

- adozione dello standard di dotazione media di 5 posti letto per mille abitanti;
- adozione di valori percentuali/soglia di ammissibilità dei ricoveri ordinari per i 43 DRG "ad alto rischio di inappropriatezza";
- adozione di misure volte a disincentivare i ricoveri ordinari per i 43 DRG "ad alto rischio di inappropriatezza";
- definizione di condizioni e limiti di erogabilità delle prestazioni ambulatoriali;
- riduzione tasso di ospedalizzazione per ricoveri ordinari;
- riduzione incidenza spesa ospedaliera sulla spesa totale nel triennio;
- aumento dei ricoveri in Day Surgery;
- adempimento delle disposizioni in materia di acquisto di beni e servizi;
- adozione Piano Regionale della prevenzione.

rispetto di requisiti formali consistenti nella comunicazione al Cipe: dei risultati economico finanziari per gli anni 2004 e 2005, delle risultanze del tavolo tecnico dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) istituito presso il Ministero della Salute, delle previsioni per l'anno 2006 sul risultato economico-finanziario;

- *l'accesso al premio aggiuntivo per risultati eccellenti (costituito dalle somme non assegnate per mancato soddisfacimento degli obiettivi al termine del triennio) alle Regioni non in disavanzo e alle Regioni in disavanzo che avranno raggiunto un disavanzo medio nell'arco del triennio inferiore del 50 per cento rispetto a quello di riferimento (media disavanzi 2001-2003).*

Il monitoraggio dei risultati avverrà in sede tecnica presso la Segreteria del Cipe (al quale partecipano componenti del Ministero dell'Economia e del Ministero della Salute) in coordinamento dei lavori con i tavoli di monitoraggio sulla spesa sanitaria e sui Livelli Essenziali di Assistenza.

V.2 Il miglioramento delle capacità della pubblica amministrazione nelle politiche di sviluppo

V.2.1 La capacità di migliorare e rendere più efficace la cooperazione istituzionale nel processo di programmazione e attuazione

Nel paragrafo IV.1, si è descritto l'ampio processo di riforma del sistema di programmazione della politica regionale innescato nel 2005 e che ha portato a una riflessione assai ampia sugli strumenti e sulle pratiche operative proprie dell'azione di cooperazione istituzionale. In attesa delle scelte che saranno su questo tema concordate nel QSN, un primo risultato (ancora transitorio) verso la istituzionalizzazione delle procedure di programmazione e gestione cooperativa delle risorse nazionali del FAS, è già stato condiviso con l'adozione, in sede Cipe, del testo sul rafforzamento e la semplificazione delle Intese Istituzionali di Programma e degli Accordi di Programma Quadro¹⁵. Si tratta di un'azione per sua natura sempre migliorabile ma al tempo stesso essenziale per migliori risultati.

¹⁵ Si definisce una procedura scadenziata (rafforzata da meccanismi sanzionatori/premiali) di reciproca comunicazione e cooperazione fra Stato e Regioni, da svolgere in coerenza con la programmazione comunitaria. Nel nuovo APQ, in particolare, saranno ricompresi non solo gli interventi immediatamente attivati (sezione attuativa), ma anche un quadro più vasto di interventi coerenti ancora non attivabili per motivi tecnico-finanziari (sezione programmatica), con la previsione di meccanismi di trasferimento alla sezione attuativa al verificarsi delle condizioni.

La nuova politica
regionale e
l'azione di
cooperazione
istituzionale

Il nuovo
modello di
APQ

Le proposte di riforma che nel corso del 2005 si sono progressivamente consolidate¹⁶, ove confermate nel corso del processo di programmazione 2007-2013 che si compirà lungo tutto il 2006, tendono a modificare anche notevolmente, sotto il profilo tecnico, il “luogo” principale dell’esercizio della cooperazione istituzionale tecnico-operativa, ovvero l’Accordo di Programma Quadro. Le riflessioni condotte nel corso del 2005 sulla scorta del “mandato” contenuto nelle “Linee guida per l’elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013”, approvate con l’intesa della Conferenza Unificata il 3 febbraio 2005 (Intese e Accordi di Programma Quadro dovranno essere “rafforzati e semplificati” per essere strumento di attuazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale), hanno portato infatti a delineare un modello di APQ caratterizzato da importanti novità¹⁷:

- a) articolazione dell’APQ per tipologie: i) l’Accordo di Programma Quadro Stato Regione (riformato, anche tenendo conto della opportunità, in relazione a specifiche tipologie di intervento, di prevedere APQ a “geometria variabile”, ovvero con la presenza di più Regioni e/o di più Amministrazioni Centrali); ii) l’Accordo di Programma Regionale (per gli interventi regionali e con il coinvolgimento dei livelli istituzionali sub-regionali a seconda del settore e della materia di intervento);
- b) collegamento più stretto fra priorità di intervento da realizzare nell’APQ rispetto ad obiettivi di sviluppo specifici leggibili nei documenti di programmazione operativa;
- c) miglioramento del sistema di *governance* interno ed esterno all’APQ con attribuzione di maggiori responsabilità, autonomia e flessibilità al processo di decisione interno all’APQ, semplificando radicalmente i passaggi amministrativi ed accentuando invece il momento della motivazione tecnica (e quindi della valutazione programmatica) delle decisioni;
- d) architettura programmatica dell’APQ che distingua fra interventi “cardine” (ovvero gli interventi che costituiscono il fondamento dell’APQ e la cui mancata

¹⁶ Lungo la filiera, già descritta nel par.IV.1, che va dalle “Linee guida per l’elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013” al documento elaborato dal “Tavolo per il rafforzamento e la semplificazione delle Intese Istituzionali di Programma e degli APQ” fino al Documento Strategico preliminare nazionale e in particolare al suo cap. V “Spunti per l’attuazione delle politiche regionali e la governance del processo”

¹⁷ In particolare la riforma mira a: a) rendere l’APQ più efficace, più coerente e collegato alla strategia, più selettivo nell’individuare gli interventi maggiormente in grado di conseguire i risultati attesi; b) rivederne le modalità di riprogrammazione, anche in relazione alla natura delle modifiche; c) “diversificare” l’APQ, o meglio renderlo adatto anche alla realizzazione di politiche e di linee di intervento per le quali le caratteristiche del richiedono un intervento prettamente regionale-territoriale.

realizzazione, nei tempi previsti, pregiudica di per sé la possibilità di conseguire gli obiettivi per i quali l'APQ è stato avviato, caratterizzati pertanto da particolari elementi di coerenza) e altri interventi, ovvero le linee progettuali che completano e integrano la programmazione di settore e che massimizzano valorizzazione e impatto degli interventi "cardine" con conseguente possibilità di approfondire l'analisi, la valutazione e quindi anche la migliore selezione per gli interventi di maggiore rilievo;

e) individuazione, più chiara, delle materie e degli ambiti di riferimento (pur naturalmente salvaguardando casi più specifici che possano discendere da peculiarità di settore o di amministrazione) sui quali si programma e attua un APQ al fine di dare maggiore omogeneità agli APQ sottoscritti da diverse Regioni e di agevolare, là dove necessario, anche interventi sovra-regionali in APQ che riguardino la stessa materia.

Si tratta di ipotesi di riforma ampia che, sotto il profilo delle capacità delle amministrazioni di gestire il processo cooperativo, implica una decisa rivisitazione del fabbisogno di competenze, poiché rende più urgente e necessario che le tradizionali capacità di analisi e negoziazione siano affiancate da competenze tecniche più specifiche.

Dunque la capacità di cooperare diventa una capacità più complessa all'interno della quale si devono integrare le altre capacità trattate in questo capitolo (la capacità di misurare, valutare, monitorare, la capacità di progettare).

Nel 2006, se le linee di riforma delineate saranno confermate e rese operative, si dovrà operare in tal senso. Le amministrazioni dovranno adeguare coerentemente le loro capacità (il che implica mutamenti anche sotto il profilo organizzativo oltre che tecnico), ma adeguamenti e innovazione anche rilevanti dovranno interessare anche le attività "orizzontali" che accompagnano i processi di cooperazione istituzionale nelle Intese e negli APQ.

Dovrà allora essere resa più funzionale e più utile al miglioramento delle capacità di cooperare delle amministrazioni l'attività dei nuclei di valutazione delle amministrazioni centrali e regionali (che nel 2005 hanno cominciato a svolgere un ruolo di rilievo nella sistematizzazione di informazioni e nella reportistica sugli APQ con risultati già incoraggianti ma con margini di miglioramento ancora assai ampi), così come di questi cambiamenti si dovrà tener conto nel modo dovuto nella prosecuzione del "Progetto monitoraggio" che, nel 2005, ha avviato un'analisi ampia

Il rafforzamento
delle attività
"orizzontali" in
Intese e APQ

e articolata della situazione e che nel futuro non potrà non tener conto che una parte sostanziale del miglioramento delle capacità delle amministrazioni di cooperare si potrà avere quando un sistema di monitoraggio unificato per la politica regionale unitaria (da costruire nel tempo a partire dai sistemi esistenti) sarà in grado di dare informazioni affidabili, tempestive e condivise alle attività di analisi, negoziazione, valutazione che sempre più dovranno accompagnare i processi cooperativi.

V.2.2 La capacità di conseguire obiettivi di sviluppo mirati attraverso progetti di qualità

Il miglioramento della capacità progettuale: problematiche e azione del Dipartimento

La capacità di progettare, come sinteticamente si è definita anche nei precedenti rapporti, la capacità delle amministrazioni pubbliche di ideare, costruire, valutare, progettare tecnicamente, istituzionalmente e finanziariamente e poi realizzare interventi efficaci nel conseguire i risultati e soddisfare il fabbisogno che ne aveva determinato l'avvio, è quella che registra una situazione di maggiori resistenze al cambiamento.

L'esigenza di migliorare la qualità progettuale

E'una capacità il cui miglioramento presenta rilevanti gradi di difficoltà perché implica l'interagire di conoscenze e pratiche operative a livello amministrativo, tecnico, finanziario, istituzionale in tempi necessariamente stretti (la variabile tempo, in questo caso, essendo requisito essenziale della qualità) in un ambito di vincoli normativi e di rapporti interistituzionali il più delle volte molto complessi¹⁸.

Un fattore certamente decisivo è quello di una insufficiente qualità progettuale, che si ha comunque, sia quando un progetto è ideato, valutato, analizzato e anche progettato bene ma in troppo tempo (l'analisi del fabbisogno, anche quando corretta, diventa evidentemente obsoleta e anche in molti casi fuorviante quando l'intervento viene poi attivato a distanza di anni dal momento in cui se ne avverte il bisogno), sia quando l'attivazione del progetto è tempestiva ma le analisi che ne sono alla base deboli (perché in tal caso è assai probabile che nella fase realizzativa si sconti tutta

¹⁸ E' un problema su cui si dibatte da tempo a livello nazionale dove pure non sono mancati tentativi rilevanti (la "legge obiettivo" ne è l'esempio più noto) per tentare di incidere su alcuni dei fattori (la complessità delle procedure autorizzative e la conflittualità fra diversi livelli istituzionali e amministrativi) che si riteneva fossero negativamente decisivi (sulla legge obiettivo e sul programma di accelerazione delle opere pubbliche si veda il paragrafo IV.3.2.1).

questa debolezza in termini di imprevisti, necessità di integrazioni, variazioni, generazione di situazioni conflittuali).

Su questo fronte il Dipartimento ha operato in passato e ha continuato ad operare con intensità anche nel 2005, sperimentando approcci diversi.

L'azione indiretta
del Dipartimento

In primo luogo le amministrazioni sono state spinte a rimettere al centro dei loro processi di programmazione il tema della qualità progettuale: rafforzando, anche attraverso l'operatività della rete dei nuclei di valutazione e verifica, la pratica della valutazione ex ante delle condizioni di efficacia e di successo di un progetto; promuovendo l'orientamento all'obiettivo della qualità progettuale dei sistemi di premialità regionali; assegnando uno spazio e un ruolo di rilievo alle analisi di fattibilità negli APQ attuativi dell'intervento regionale nazionale. Linee di intervento, queste, che hanno dato risultati qualche volta incoraggianti ma che, nel loro complesso, non si sono rivelate in grado di cambiare nella misura necessaria una situazione che rimane largamente insoddisfacente.

L'azione diretta
del Dipartimento

Anche per questo già nel biennio 2003-2004 ma con maggiore intensità e con più ampia articolazione di strumenti nel 2005, si è passati a privilegiare un'azione più diretta, la più diretta possibile – dunque un'azione caratterizzata da un intervento prevalentemente di natura sperimentale su casi singoli¹⁹.

Due sono state le direttrici principali di lavoro²⁰:

- I. affiancamento delle amministrazioni “sul campo” per migliorare la qualità di specifici progetti (dunque con intervento diretto in una forma di cooperazione tecnico-istituzionale *dentro* il progetto);

¹⁹ L'obiettivo è intanto almeno dimostrare che è possibile (e anche non molto più complicato o oneroso rispetto a procedure più ordinarie) delineare condizioni di qualità progettuale. Questo definendo modelli progettuali in grado di mirare a standard di qualità elevati e certi per i progetti, in un rapporto funzionale chiaro e riconoscibile con gli obiettivi della programmazione, realizzabili in tempi e con risorse certe. La scelta dell'aggettivazione non è casuale: spesso infatti la criticità principale sta proprio nella incertezza/opacità sotto il profilo teleologico (a cosa serve il progetto rispetto ai suoi obiettivi conclamati ed a quelli della programmazione in cui si inserisce?), dei modelli di riferimento (qual è il modulo concretamente migliore per la realizzazione e la gestione del progetto, anche in riferimento alle peculiarità dell'intervento e del territorio?), dell'implementazione (chi ne ha la responsabilità complessiva; con quali tempi di realizzazione e quali i costi?).

²⁰ In realtà c'è una terza direttrice che ha visto una forte attività del Dipartimento su questo tema della qualità progettuale, vista tuttavia dal lato dell'analisi dell'iter progettuale, proprio in termini di incremento della capacità attuativo / realizzativa, della strategia di semplificazione che è essenza principale della “legge obiettivo”. Dall'attività svolta dall'Uver per il “programma di accelerazione delle opere pubbliche” si parla più estesamente nel paragrafo IV.3.2.1 e dunque non si ritorna in questo capitolo se non per accennare una delle principali conclusioni che da tale attività sta, inesorabilmente emergendo. Ovvero che la sola semplificazione procedurale, anche laddove si avvia faticosamente ad ottenere risultati di accelerazione dell'iter procedurale e quindi anche della spesa ad esso collegata, continua a produrre una situazione caratterizzata da una fortissima incertezza e da rischi rilevanti di blocchi improvvisi (e strutturali: ovvero di assai difficile rimovibilità) proprio perché continua a rimanere largamente indefinito, incerto, opaco il momento dell'analisi ex ante (lo studio di fattibilità e le fasi di progettazione successive ma precedenti l'esecutivo) visto ancora più come momento adempimentale che non come contributo effettivo e decisivo a studiare prima e bene le condizioni di effettiva fattibilità (opportunità, convenienza, accettabilità) di un'opera pubblica. Dunque siamo di nuovo al punto.

- II. sperimentazione diretta di modelli progettuali specifici (progetti pilota o prototipali) e di metodi, approcci, pratiche innovative, con prevalente riferimento a forme di progettazione territoriale integrata.

L'attività di affiancamento delle amministrazioni "sul campo" per migliorare la qualità di specifici progetti

La prima di queste direttrici trova attuazione attraverso il programma operativo "Advisoring e supporto tecnico per lo sviluppo progettuale degli studi di fattibilità" (di seguito "programma advisoring", realizzato da Sviluppo Italia sotto l'indirizzo tecnico-operativo del Dipartimento nell'ambito del "Gruppo di contatto" istituito a seguito dello specifico mandato assegnato dal Cipe) e attraverso il progetto "Azioni pilota in aree PIT" (di seguito "Azioni pilota", realizzate da Studiare Sviluppo sotto la guida e l'indirizzo dell'apposito Comitato di attuazione istituito dal Dipartimento).

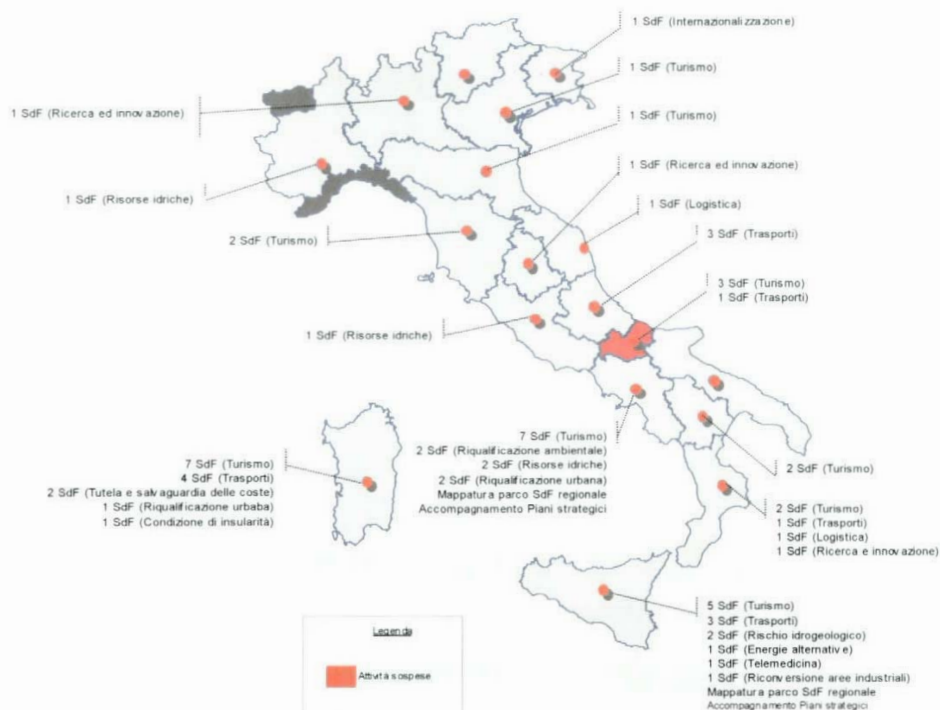
Nel corso del 2005 entrambe queste linee di intervento hanno operato a pieno regime.

Il "programma advisoring" per gli studi di fattibilità

Il "programma advisoring" nel corso dell'anno è stato interessato da decise modifiche, tese a tenere conto, nel quadro dei rapporti di cooperazione istituzionale che ne sono alla base, delle modifiche intervenute nel fabbisogno di supporto della qualità progettuale espresse soprattutto dalle amministrazioni regionali²¹: oltre all'attività di accompagnamento avviata nel 2004 e che continua ad interessare diverse decine di studi di fattibilità avviati negli anni precedenti, il "programma advisoring", nel corso del 2005 ha attivato e realizzato: i) il supporto a 28 nuovi studi di fattibilità (in Calabria, Campania, Sardegna, Sicilia, Puglia, Umbria); ii) l'accompagnamento del percorso di definizione e redazione dei Piani Strategici per le aree urbane (in Sicilia e in Puglia); iii) l'affiancamento all'attività di definizione e individuazione di priorità strategico-progettuali per la nuova programmazione 2007-2013 (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia).

²¹ All'inizio del 2005, a seguito di un'intensa attività di partenariato operativo con le amministrazioni regionali, sono state definite 3 nuove azioni di advisoring che comprendono: a) il supporto, in forma di advisoring, all'avvio ed alla realizzazione di nuovi SdF e Piani Strategici, anche con riferimento alle iniziative finanziate con le risorse delle Delibere CIPE 20/04 e 35/05; b) il supporto alla definizione e progettazione di nuove iniziative da finanziare nell'ambito della nuova programmazione comunitaria 2007/2013; c) la realizzazione di Studi settoriali anche sovraregionali, in condivisione con Regioni ed Amministrazioni Centrali, finalizzati a costruire gli scenari di riferimento per la valutazione di fattibilità di determinati interventi ed in grado di supportare la nuova programmazione.

Figura V.1 STUDI DI FATTIBILITÀ' AFFIDATI ALL'ADVISORING DI SVILUPPO ITALIA S.P.A.



Fonte: Sviluppo Italia S.p.A.

Il progetto "Azioni pilota in aree PIT"

Il progetto “Azioni pilota” ha proseguito, nel corso del 2005, il lavoro sul campo a fianco delle istituzioni locali impegnate nell’attuazione di Progetti integrati territoriali (PIT), con l'intento di contribuire alla qualità delle loro proposte attuali e di rafforzare la loro capacità di produrre buoni progetti per il futuro²². Questa attività è in corso in un piccolo gruppo di contesti territoriali (cfr. tav. V.4), che fungono da cantieri di sperimentazione e all’interno dei quali si stanno sperimentando approcci diversi volti a collegare strategia di sviluppo, progettazione di qualità, costruzione di assetti di governance tecnico-amministrativa in grado di rendere più solidi e permanenti i risultati che via via si conseguono.

²² Nel corso del 2005 le azioni pilota sono state intensificate ampliandole anche a nuove tipologie di interventi in affiancamento. In particolare: i) sono state poste in essere specifiche azioni di rafforzamento delle capacità locali di progettazione con particolare riferimento all'analisi delle condizioni di contesto; alla sperimentazione di processi di costruzione progettuale partecipata, alla definizione di schemi di autovalutazione; ii) sono stati condotti approfondimenti sulle soluzioni di progettazione e gestione adottate/adottabili in sede locale su temi trasversali, come i regimi di aiuto, la formazione o l'accesso al credito; iii) sono state avviate azioni di rafforzamento delle strutture di livello provinciale (nella provincia di Isernia in Molise ed in tutte le province in Sardegna) a supporto delle iniziative locali di progettazione integrata per lo sviluppo; iv) sono state attuate azioni per l'internalizzazione delle attività di supporto in modo da accrescere, nel tempo, l'autonomia organizzativa e gestionale locale.

Tavola V.4 AREE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA OPERATIVO
"AZIONI PILOTA IN AREE PIT"

<i>Regioni</i>	<i>Ambiti territoriali interessati dalle azioni pilota</i>
BASILICATA	area del PO "Val d'Agri Sauro Camastra" (province di Potenza e Matera)
CAMPANIA	area del Pit "Parco regionale del Matese" (province di Caserta e Benevento)
MOLISE	area del Pit "Medio Trigno" (provincia di Campobasso)
SARDEGNA	area del Pit "Barigadu-Ghilarzese-Grighine-Marmilla" (provincia di Oristano)
SICILIA	area del Pit "Reti Madonie" (provincia di Palermo)
SICILIA	area del Pit "4 città e un parco per vivere gli Iblei" (provincia di Ragusa)
MOLISE	aree dei Pit "SLOT Alto Molise" e "Civiltà dell'acqua" (intera provincia di Isernia)
SARDEGNA	aree della progettazione integrata (tutte le province)

Fonte: elaborazioni DPS.

Entrambe queste due linee di intervento hanno conseguito risultati positivi e in alcuni casi di alta qualità e utilità sul piano della conoscenza e del buon funzionamento dei rapporti interistituzionali delle realtà locali. Hanno altresì portato, nella maggioranza dei casi, ad un deciso miglioramento del progetto e delle sue specifiche modalità di attuazione (anche, e spesso soprattutto, quando hanno concorso a determinare l'abbandono di ipotesi progettuali di scarsa consistenza). Faticano tuttavia ad incidere sulle condizioni strutturali che sono alla base delle difficoltà e dei ritardi che motivano l'intervento di accompagnamento. Il rischio è quindi che i progressi pure registrati nelle singole situazioni non si traducano (o si traducano troppo poco) in progressi più sistematici e solidi nelle capacità delle amministrazioni coinvolte.

La sperimentazione diretta di modelli progettuali specifici

La seconda direttrice lungo la quale si muove l'azione diretta del Dipartimento per migliorare la capacità delle amministrazioni di progettare secondo criteri di qualità è quella della sperimentazione diretta, in affiancamento delle amministrazioni responsabili di interventi, di modelli progettuali innovativi. L'obiettivo, oltre che di migliorare direttamente la qualità del progetto su cui si opera in affiancamento, è quello di trarne lezioni, modelli, approcci riproponibili in altre situazioni e quindi in grado di fornire esempi di riferimento per aumentare, nella pratica operativa, la qualità, l'efficienza, l'efficacia del ciclo di progettazione. E' un'attività che richiede e impone uno sforzo consistente perché va in dettaglio sul territorio per cercare di

I progetti pilota
sperimentali

individuare soluzioni al tempo stesso specifiche (devono funzionare laddove il modello si sperimenta e si applica) ma anche utili, con gli opportuni aggiustamenti, per essere proposte, discusse e quindi anche auspicabilmente applicate in ambiti diversi.

Nel 2005 si è operato per la realizzazione di alcuni progetti pilota per i quali si è scelto di privilegiare interventi di valorizzazione di risorse culturali locali quale espressione delle potenzialità di sviluppo del territorio. In particolare:

- un progetto pilota volto alla definizione e all'inserimento nel tessuto territoriale di un modello di gestione innovativo dell'area archeologica delle ville romane dell'antica Stabia (comuni di Castellammare di Stabia e di Gragnano in provincia di Napoli);
- un progetto pilota volto a verificare come un "marchio" di grande rilievo (sito Unesco "Su Nuraxi di Barumini") possa contribuire allo sviluppo di un'area interna;
- un progetto pilota volto a verificare la sostenibilità di un'ipotesi di sviluppo "leggero" basato sulla valorizzazione delle specificità culturali delle "minoranze linguistiche storiche arbëresh e croata" in Molise;
- un'azione congiunta fra Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione e Dipartimento per la Ricerca, l'Innovazione e l'Organizzazione del Ministero per i Beni e le Attività culturali per l'attuazione di un programma sperimentale per la definizione di modelli progettuali di eccellenza per gli investimenti per le risorse culturali nelle aree sottoutilizzate con obiettivo di sviluppo²³.

In generale²⁴ quello che emerge è la conferma di una grande difficoltà, con il sistema di regole date, a indurre nelle amministrazioni comportamenti virtuosi sul piano della qualità progettuale in assenza di un sistema che renda conveniente l'innovazione e l'avvio di percorsi rigorosi. In assenza di motivazioni adeguate e stante che le norme e le procedure vigenti non indirizzano univocamente alla qualità progettuale, la via dell'affiancamento in "progetti pilota" rischia, se va bene, di conseguire successi qualche volta significativi ma puntuali e isolati. Se è così un

²³ Programma che prende in considerazione, fra l'altro, le potenzialità di sviluppo territoriale connesse all'attivazione di grandi eventi culturali (festival, rassegne, spettacoli dal vivo e così via) con caratteri di eccellenza nel Mezzogiorno.

²⁴ L'approccio è fortemente sperimentale e come in tutti gli esperimenti gli esiti sono comunque incerti anche se il livello di avanzamento dei singoli progetti consente già da ora di dire che sono molte le lezioni e le indicazioni che se ne possono trarre per l'impostazione del nuovo ciclo di programmazione.

impatto più generale sul miglioramento della capacità progettuale si può avere solo ripensando, più complessivamente, il sistema di regole e incentivi. Ed è su questo che, realisticamente, va riavviata e concentrata la riflessione.

Capacità progettuale e ciclo del progetto: le indicazioni che emergono e qualche indirizzo di riforma

Dall'insieme delle attività realizzate nel corso del 2005 e soprattutto dall'ampia riflessione condotta con le Regioni e con le amministrazioni centrali emergono le seguenti questioni centrali: a) come collegare più strettamente priorità strategiche e programmatiche e progetti in grado di conseguirle; b) come assicurare che la programmazione operativa possa far riferimento a un parco progetti con livelli di istruzione e di definizione adeguati a consentire scelte più consapevoli e informate; c) quali sono le condizioni da promuovere perché l'analisi di fattibilità, ovvero la valutazione ex ante del progetto (della sua realizzabilità, utilità, convenienza), sia funzionale all'obiettivo di creare un parco progetti coerente ed efficace rispetto alle priorità di programmazione.

Lo studio di
fattibilità: esigenze
di ottimizzazione

Molte delle amministrazioni responsabili della programmazione sembrano ritenere che la via dello studio di fattibilità sia quella che può consentire di affrontare positivamente tali nodi. Occorre però creare adeguate capacità all'interno delle amministrazioni nella realizzazione, valutazione e gestione di analisi di fattibilità e, soprattutto, occorre individuare quali siano i passi da fare perché lo studio di fattibilità diventi uno strumento più rigoroso, utile, tempestivo, organicamente inserito nel ciclo del progetto e, al tempo stesso, più agile (e quindi anche meno costoso).

Alcune linee di
riforma dello
strumento

Dall'attività di cooperazione istituzionale condotta dal Dipartimento nel 2005 su questo tema emergono elementi di riflessione e di riforma che possono essere sintetizzati nei seguenti punti²⁵:

- perché un progetto possa essere attivato è necessario che il fabbisogno che è collegato alla sua attuazione costituisca veramente una priorità nella programmazione operativa dell'amministrazione responsabile della

²⁵ Naturalmente qui si sta parlando di linee riferite ad una procedura tipo che riguarda una tipologia di progetto generico (per quanto si tratti poi di tipologie molto ricorrenti e molto frequenti nella pratica della programmazione – attuazione. E' evidente che ci sono poi specificità che riguardano tipologie di analisi diverse (si pensi alle analisi riguardanti non singole infrastrutture ma progetti di area più o meno vasta), peculiarità che attengono ai settori di intervento e la stessa complessità dei problemi da affrontare per singoli progetti. E tuttavia