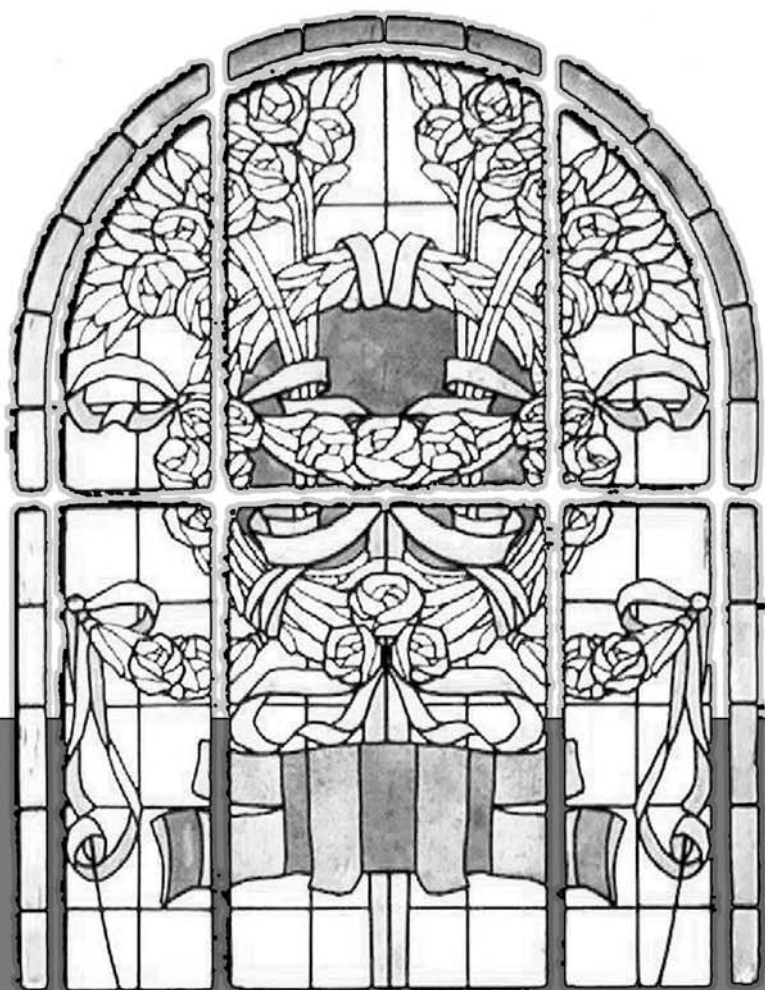


MATERIALI UVAT

Analisi e studi

Documenti

Metodi



Numero 9 - Anno 2006

IL SISTEMA DI PREMIALITÀ DEI FONDI STRUTTURALI 2000-2006

**RISERVA COMUNITARIA DEL 4 PER CENTO E
RISERVA NAZIONALE DEL 6 PER CENTO**

I. Anselmo, M. Brezzi, L. Raimondo, F. Utili



**Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici**



L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* e *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

È stata istituita, nella sua forma attuale, nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate al Ministero dell'Economia e delle Finanze avviato con la costituzione, nel 1998, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione. Formata da un massimo di 30 componenti coordinati da un Responsabile, è parte del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, posto alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento, ai sensi del D.M. 19 dicembre 2000, recante *Modifiche al riassetto organizzativo dei dipartimenti centrali del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica*.

L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

Collana Materiali Uval

Direttore responsabile: Laura Raimondo
Segreteria di redazione: materialiuvl.redazione@tesoro.it
Progetto grafico a cura dell'Ufficio per la Comunicazione e le Relazioni esterne del DPS
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004

Finito di stampare nell'aprile 2006

Materiali UVAL è pubblicato anche in formato elettronico all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuvl>

Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-2006 ***Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento***

Sommario

La programmazione per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate del Paese, avviata negli anni 1998-1999, introduce meccanismi di premio e sanzione connessi al raggiungimento di obiettivi fissati, a cui vengono sottoposte le Amministrazioni centrali e regionali responsabili delle politiche di investimento pubblico. L'individuazione di risorse finanziarie condizionate al conseguimento di risultati richiama l'attenzione di politici e amministratori e incentiva modifiche dei comportamenti rendendo più probabile la messa in pratica delle azioni necessarie per conseguirli. Nel lavoro si descrivono gli indicatori, le regole, il funzionamento, il monitoraggio e gli esiti del principale tra i meccanismi sinora realizzati, *il sistema di premialità dei Fondi Strutturali* fornendo una lettura sistematica e unitaria di tutta la documentazione predisposta. Il sistema, avviato con l'approvazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni dell'Obiettivo 1 e conclusosi a marzo 2004 con l'assegnazione di rilevanti premi e sanzioni, ha coinvolto circa il 10 per cento del complesso delle risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale stanziato per il periodo 2000-2006. Gli obiettivi perseguiti, e raggiunti con successo nella maggior parte dei casi, hanno riguardato l'accelerazione di importanti riforme e il miglioramento delle capacità di amministrazione e gestione delle risorse. Le lezioni apprese circa l'efficacia di meccanismi di incentivazione delle performance applicati a un contesto amministrativo sono offerte quale base di riflessione per il prossimo periodo di programmazione 2007-2013.

Structural Funds Performance Reserve Mechanism in Italy in 2000-2006

Abstract

Regional development policy in Italy, started in 1998-1999, extensively adopts incentive mechanisms where Central and Regional administrations responsible of Public investment policies are given financial rewards or sanctions according to their performance measured by a number of objectives and targets. The link of financial incentives to the achievement of pre-defined results draws the attention of administrators and politicians and - by creating incentives to modify their behaviours - makes the achievement of the objectives more likely. In this paper we describe indicators, rules, monitoring activities and results of the main mechanism i.e. the *Structural Funds Performance Reserve Mechanism*. The paper provides a complete overview of the mechanism based on official documentation. The mechanism - involving 10 per cent of resources (Structural Funds plus national co-financing) earmarked for the period 2000-2006 - began with the approval of Objective 1 Community Support Framework (CSF) for Italy and ended in March 2004 with the assignment of significant rewards and sanctions. Several important targets were achieved related to the implementation of reforms and improvements in the management of resources. Lessons learned from the experience on the effectiveness of performance based mechanisms for administrations can be a useful reference for the next programming period 2007-2013.

*Iolanda Anselmo, Monica Brezzi e Francesca Utili sono Componenti dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Ministero dell'Economia e delle Finanze.
Laura Raimondo è Responsabile dell'Unità di Valutazione e Coordinatore del Gruppo Tecnico Premialità.*

Si ringraziano Simona De Luca per il ruolo di coordinamento editoriale della pubblicazione e Franca Acquaviva per la cura nella composizione dei testi.

INDICE

I.	Introduzione	7
I.1	Premessa	7
I.2	Caratteristiche essenziali del sistema di premialità dei Fondi Strutturali	9
II.	Il disegno della riserva di premialità nazionale del 6 per cento: indicatori e regole di assegnazione delle risorse	10
II.1	Scelta degli indicatori e dei <i>target</i>	10
	<i>Avanzamento istituzionale</i>	11
	<i>Criteri di integrazione e concentrazione</i>	17
II.2	Regole di assegnazione delle risorse	20
III.	Il meccanismo di attuazione della riserva di premialità 6 per cento	23
III.1	Fasi della definizione degli indicatori	23
III.2	Il monitoraggio del sistema di premialità	25
IV.	Risultati conseguiti e risorse attribuite	28
IV.1	Indicatori e <i>target</i> raggiunti (30 settembre 2002)	28
IV.2	Indicatori e <i>target</i> raggiunti (30 settembre 2003)	32
IV.3	Assegnazione delle risorse finanziarie ai Programmi Operativi Regionali	35
	<i>Prima assegnazione marzo 2003</i>	35
	<i>Assegnazione seconda tranche, febbraio 2004 e ulteriori eccedenze, marzo 2004</i>	36
IV.4	Assegnazione delle risorse finanziarie ai Programmi Operativi Nazionali	39
	<i>Prima assegnazione marzo 2003</i>	39
	<i>Assegnazione seconda tranche, febbraio 2004 e ulteriori eccedenze, marzo 2004</i>	40
V.	Elementi di successo, lezioni per il futuro	40
VI.	Proseguimento delle attività di monitoraggio e meccanismi regionali	43
	<i>Proseguimento e estensione del monitoraggio</i>	44
	<i>I meccanismi regionali di premialità</i>	46
VII.	Applicazione italiana della riserva premiale comunitaria del 4 per cento	51
VII.1	Scelta degli indicatori e dei <i>target</i>	51
	<i>Efficacia</i>	52
	<i>Buona gestione</i>	52
	<i>Attuazione finanziaria</i>	55
VII.2	Regole di assegnazione delle risorse	56
VII.3	Il monitoraggio del sistema di premialità	58
VII.4	Indicatori e <i>target</i> raggiunti	59
VII.5	Assegnazione delle risorse finanziarie ai POR e ai PON	61
VIII.	Elementi di successo, confronto con l'esperienza del 6 per cento e lezioni per la prossima programmazione	64
IX.	Riserva premiale per il PON ATAS e il POR Molise	68
	<i>PON ATAS</i>	68
	<i>POR MOLISE</i>	69
	Bibliografia	71
	Allegati	73

Allegato A	<i>Quadro sinottico delle assegnazioni di risorse delle due riserve del 6 e del 4 per cento</i>	73
Allegato B.1	<i>Ripartizione della riserva premiale del 6 per cento tra indicatori in ciascun POR</i>	74
Allegato B.2	<i>Ripartizione della riserva premiale del 6 per cento tra indicatori in ciascun PON</i>	75
Allegato C	<i>Sintesi assegnazioni delle riserve di premialità del 6 per cento e del 4 per cento</i>	76
Allegato D	<i>Quadro sinottico dei progressi delle amministrazioni sugli indicatori originari di avanzamento istituzionale della Premialità del 6 per cento, al 31.1.2006</i>	78

I. Introduzione

I.1 Premessa

La programmazione per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate del Paese, avviata negli anni 1998-1999, introduce per la prima volta meccanismi di premio e sanzione connessi al raggiungimento di obiettivi fissati, a cui vengono sottoposte le Amministrazioni centrali e regionali responsabili delle politiche di investimento pubblico. Tali meccanismi sono comunemente indicati come meccanismi premiali o sistemi o riserve di premialità.

Con il termine riserva di premialità si intende l'accantonamento di un ammontare di risorse finanziarie che sono assegnate condizionatamente al raggiungimento di determinati obiettivi considerati prioritari e strategici. Nel caso della programmazione delle risorse aggiuntive per le politiche regionali di sviluppo sono stati realizzati diversi meccanismi di premialità che perseguono in larga parte obiettivi istituzionali di miglioramento delle capacità di amministrazione e gestione delle risorse.

Caratteristica comune ai diversi meccanismi realizzati è in generale l'esigenza da parte dell'Amministrazione centrale di coordinamento delle politiche di assicurarsi che, in presenza di decentramento e delega a livelli inferiori di governo delle responsabilità di selezione e attuazione dei progetti di investimento, siano comunque perseguiti e conseguiti alcuni obiettivi di pubblico interesse considerati di particolare rilievo. Il meccanismo di premio o sanzione mira quindi a incidere sui comportamenti dei soggetti coinvolti (Amministrazioni regionali e centrali, dipartimenti o uffici dell'amministrazione, ecc.) indirizzandoli verso obiettivi considerati cruciali, il cui raggiungimento è però difficile, e spingendoli ad accelerare il completamento di iter istituzionali previsti. L'individuazione di risorse finanziarie, direttamente e esplicitamente connesse con il conseguimento dell'obiettivo fissato, richiama l'attenzione di politici e amministratori rendendo più probabile la messa in pratica delle azioni necessarie per conseguirlo. Esempi di obiettivi dei meccanismi di premialità realizzati riguardano il completamento di atti amministrativi in tempi fissati, la definizione degli impegni di spesa e la realizzazione delle spese per investimento in un periodo di tempo limitato, l'esecuzione di nuovi compiti secondo standard di qualità definiti. In tutti questi casi obiettivi essenziali, ma apparentemente secondari rispetto al progetto di investimento, ottengono visibilità e priorità.

Una ricognizione effettuata a gennaio 2004 ha individuato nove diversi meccanismi¹ attuati nell'ambito delle politiche di sviluppo. I soggetti coinvolti sono in larga parte enti regionali o sub-regionali o dipartimenti e uffici della Pubblica Amministrazione centrale. La caratteristica rilevante di questi meccanismi, a fronte di analoghe esperienze internazionali particolarmente diffuse nel mondo anglosassone, è l'enfasi posta sugli obiettivi di avanzamento istituzionale che sono affrontati direttamente ed esplicitamente nella convinzione che a) proprio le carenze in questo campo siano state uno dei principali fattori dei deludenti risultati di precedenti esperienze di politiche di sviluppo in Italia, in particolare nel Mezzogiorno e b) la catena di responsabilità delle amministrazioni nelle azioni intraprese sia facilmente riconoscibile e pertanto misurabile.

L'efficacia dei meccanismi è in molti casi rafforzata da elementi di competitività tra i soggetti concorrenti, in base ai quali eventuali risorse non assegnate a causa del non raggiungimento degli obiettivi (definite eccedenze) sono redistribuite tra coloro che hanno invece realizzato una buona *performance*, incrementando così il premio finanziario di questi ultimi e rendendo ancora più marcato il divario tra i risultati derivanti dai diversi comportamenti (virtuosi o invece negligenti).

Il primo di questi meccanismi in ordine cronologico, e anche il più rilevante dal punto di vista finanziario, è il sistema di premialità dei Fondi strutturali che coinvolge circa 4,6 miliardi di euro corrispondenti al 10 per cento del complesso delle risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale stanziato nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS). Questo meccanismo è oggetto del presente documento.

Il lavoro presenta un quadro unitario di descrizione e lettura del sistema, dei criteri adottati, dei risultati e del proseguimento dei meccanismi. Alla luce dell'esperienza effettuata e del disegno e funzionamento dei meccanismi qui descritti, è possibile fornire alcune indicazioni circa l'efficacia di meccanismi di incentivazione applicati a contesti amministrativi e le lezioni apprese. Si intende in tal senso mettere a disposizione delle amministrazioni una coerente evidenza documentale, perché questa possa essere, oltre che memoria di una concreta pratica di innovazione, anche stimolo di riflessione per il disegno di meccanismi di incentivazione nel ciclo di programmazione 2007-2013.

I documenti di dettaglio a cui si fa riferimento nel corso del lavoro sono costituiti dai documenti di definizione dei criteri, dalle Relazioni di monitoraggio delle Autorità di gestione dei Programmi Operativi, dalle Relazioni di monitoraggio e finali predisposte

¹ Per maggiori informazioni sui diversi meccanismi realizzati si veda DPS (2004).

dal Gruppo tecnico premialità e, per quanto riguarda gli esiti dei meccanismi, dalla documentazione ufficiale del Comitato di Sorveglianza del QCS (per il 6 per cento) e della Commissione Europea (per il 4 per cento). Tutta la documentazione di supporto è contenuta nel CD ROM allegato al documento.

I.2 Caratteristiche essenziali del sistema di premialità dei Fondi Strutturali

Il meccanismo ha preso avvio con l'approvazione del QCS 2000-2006 (agosto 2000), che ne costituisce il primo documento nazionale di riferimento, e si è concluso con l'ultima assegnazione delle risorse ad aprile 2004. Le risorse coinvolte ammontano nel complesso a circa 4,6 miliardi di euro di risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale.

Il sistema è composto di due distinte riserve di premialità: riserva comunitaria, che riguarda il 4 per cento delle risorse, e riserva nazionale, relativa al restante 6 per cento delle risorse accantonate. La riserva di premialità del 4 per cento è detta comunitaria in quanto la sua realizzazione è stata inizialmente richiesta dalla normativa (i Regolamenti) per l'assegnazione dei Fondi Strutturali che indica anche i principi e criteri generali a cui devono attenersi gli stati membri per l'assegnazione delle risorse. L'Italia, considerando appropriato il meccanismo proposto, ha deciso di estenderlo a un ulteriore 6 per cento delle risorse, assegnate secondo obiettivi strategici decisi a livello nazionale.

Ai due meccanismi di premialità hanno partecipato sette Regioni e sette Amministrazioni centrali ovvero tutte le amministrazioni titolari di Programma Operativo Regionale (POR) nelle Regioni Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia) e nella Regione Molise in *phasing out* dall'Obiettivo 1, a cui si aggiungono le Amministrazioni centrali titolari dei Programmi Operativi Nazionali (PON) Pesca (Ministero Politiche Agricole e Forestali), Scuola e Ricerca (Ministero Pubblica Istruzione, Università e Ricerca), Sviluppo Locale (Ministero delle Attività Produttive), Trasporti (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), Sicurezza (Ministero degli Interni) e il Programma Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema che coinvolge diverse amministrazioni e Istituzioni (Ministero del Lavoro, Dipartimento Pari Opportunità, Ministero della Funzione Pubblica, Istat, ecc.) con il coordinamento del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del MEF.

Oltre che per i diversi obiettivi e indicatori, le due riserve di premialità del 4 e del 6 per cento si differenziano per il periodo di applicazione del meccanismo (più breve nel caso

della riserva nazionale), per il ruolo svolto dalla Commissione Europea nella valutazione e assegnazione delle risorse (più rilevante nel caso della riserva comunitaria), per i meccanismi e la responsabilità di assegnazione delle risorse.

Per entrambe le riserve di premialità i Programmi Nazionali e Regionali concorrono separatamente e in alcuni casi su indicatori diversi. Sebbene la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi ricada sulle amministrazioni titolari di Programmi Operativi del QCS 2000-06, il sistema di premialità ha l'ambizione di raggiungere tutto il territorio regionale e incidere sulla operatività delle amministrazioni nella loro interezza.

Inoltre, in entrambe le riserve un ruolo fondamentale ha avuto il monitoraggio attivo del livello di raggiungimento dei *target*, condotto periodicamente da un Gruppo tecnico appositamente costituito.

In questo rapporto si esamina con maggiore dettaglio il meccanismo della premialità del 6 per cento che costituisce una scelta originale effettuata dall'Italia, ed è illustrato nei successivi paragrafi II – V. Nel paragrafo VI si fornisce un quadro aggiornato del proseguimento dei meccanismi di premialità anche a livello sub-regionale e si illustra il monitoraggio corrente dei progressi sugli indicatori di avanzamento istituzionale della riserva nazionale del 6 per cento. Per offrire un quadro d'insieme del complesso del sistema di premialità dei Fondi Strutturali, nei paragrafi VII e VIII si descrivono le caratteristiche principali del meccanismo della premialità del 4 per cento e si effettua un confronto sintetico dei due meccanismi. Nel paragrafo IX sono descritti brevemente gli specifici meccanismi applicati ai due programmi Molise e Assistenza tecnica che, a causa di particolari caratteristiche della programmazione, si differenziano dai casi generali.

II. Il disegno della riserva di premialità nazionale del 6 per cento: indicatori e regole di assegnazione delle risorse

II.1 Scelta degli indicatori e dei *target*

Il sistema che regola la riserva nazionale del 6 per cento utilizza criteri e indicatori che sintetizzano alcune condizioni ritenute necessarie per il successo della strategia del QCS. Gli indicatori adottati incentivano, da un lato, l'avanzamento istituzionale con riferimento a specifici aspetti della riforma della Pubblica Amministrazione attuata nel corso degli anni Novanta, che si ritengono essenziali per raggiungere i risultati finali del

QCS e, dall'altro, l'integrazione e la concentrazione dei progetti allo scopo di garantirne una migliore qualità.

Il primo blocco di indicatori, relativo al criterio dell'avanzamento istituzionale, prevede dieci indicatori per le Amministrazioni regionali e quattro per le Amministrazioni centrali. Essi riguardano il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione anche al fine del miglioramento della gestione dei Fondi Strutturali², e l'applicazione di riforme in alcuni settori ritenuti particolarmente rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi del QCS. I valori soglia da raggiungere per il soddisfacimento di questi indicatori sono fissati in modo esogeno sulla base di una discussione partenariale che ha visto le Amministrazioni centrali e regionali condividere informazioni, dati e analisi prospettiche di aiuto alla fissazione dei *target*.

Per quanto riguarda gli altri due criteri, integrazione e concentrazione (quest'ultimo applicato alle sole Amministrazioni regionali), entrambi prevedono un solo indicatore sia pure definito con due distinte soglie di avanzamento. In questo caso il meccanismo di premialità si basa su un *target* determinato dalla media delle *performance* di tutte le amministrazioni.

La scelta degli indicatori e dei corrispondenti *target* su cui misurare e premiare le *performance* delle amministrazioni deriva anche da considerazioni riguardo ai rischi/opportunità di questo approccio quali: la necessità di individuare indicatori non ambigui e rilevanti per le attività svolte dalle amministrazioni; la possibilità che fattori esogeni all'amministrazione o al contrario responsabilità interne modifichino il valore dell'indicatore; considerazioni legate alla completezza delle informazioni e all'attendibilità dei dati; divulgazione delle informazioni utili per il processo decisionale (ad esempio attraverso standard di riferimento nei confronti dei quali i cittadini possano valutare i progressi delle amministrazioni).

Avanzamento istituzionale

Gli indicatori relativi al criterio di avanzamento istituzionale (cfr. Tavole II.1A e II.1B) possono essere suddivisi in due gruppi omogenei in base all'obiettivo per i quali sono stati definiti:

² Gli aspetti relativi alla buona gestione dei Fondi Strutturali costituiscono l'oggetto principale della riserva comunitaria del 4 per cento. Cfr. par. VII.

1. Indicatori che hanno il fine di dare attuazione alle leggi nazionali di riforma e semplificazione della Pubblica Amministrazione o leggi di riforma settoriale cruciali per la strategia del QCS 2000-06;
2. Indicatori che mirano a predisporre e far divenire operative procedure amministrative e organizzative di accelerazione e efficacia della spesa.

Nell'ambito del primo gruppo si premiano alcuni aspetti di riforma della macchina amministrativa, ritenuti fondamentali per promuovere l'efficacia dell'azione amministrativa, quali in primo luogo l'effettivo recepimento e l'operatività del D.lgs. 29/93 (*A.1 Conferimento degli incarichi dirigenziali*). Con questo indicatore si vuole accelerare il passaggio dal tradizionale approccio formale – gerarchico a un approccio orientato ai risultati: si incentiva infatti l'attuazione della riforma della dirigenza che prevede la separazione delle competenze tra dirigenza e organi politici, e si promuovono modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali che includono l'adozione e l'applicazione dei modelli di valutazione delle attività dirigenziali e la quantificazione degli obiettivi oggetto di valutazione.

Nella stessa direzione è orientato l'indicatore *A.2 Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione* di cui all'art. 4 del D. lgs. 286/99 che premia quelle amministrazioni che abbiano individuato: le unità responsabili della progettazione e gestione del controllo di gestione; le strutture organizzative e i relativi responsabili oggetto della verifica della efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; le procedure per la definizione degli obiettivi gestionali e dei prodotti dell'azione stessa, le modalità, i criteri e la frequenza delle rilevazioni dei costi. A questo fine, devono inoltre essere avviati adeguati programmi di formazione rivolti al personale delle strutture dedicate al controllo di gestione e ai titolari dei centri di responsabilità.

Nell'ambito invece dell'accelerazione delle riforme di semplificazione delle procedure amministrative al fine dell'erogazione di servizi di migliore qualità a imprese e cittadini, si inseriscono gli indicatori relativi *all'attuazione dello sportello unico per le attività produttive (A.5)* e *l'attuazione della riforma dei servizi per l'impiego (A.6)*. Il primo prevede che siano attivati gli sportelli unici su un territorio in cui risiede almeno l'80 per cento della popolazione regionale e che siano rispettati i tempi di conclusione dei procedimenti, previsti dalla norma, per almeno il 90 per cento dei procedimenti. Nel secondo invece si chiede che sia stato completato il percorso istituzionale per l'attuazione della riforma dei servizi per l'impiego, e siano state previste e messe in atto funzioni che permettono di

considerare attivi i centri per l'impiego a favore di almeno il 50 per cento della popolazione regionale. Le funzioni considerate riguardano le funzioni informative e di accoglienza, di orientamento e consulenza, di mediazione anche avanzata tra domanda e offerta e di attuazione della L. 68/99 in favore dei soggetti svantaggiati.

Si mettono in campo così incentivi a favore di una più rapida attuazione nel Mezzogiorno di riforme che facilitano, attraverso le loro procedure semplificate e di rafforzamento della qualità e tempestività del servizio offerto, l'insediamento e l'ampliamento delle imprese sul territorio e un migliore meccanismo di incontro della domanda e dell'offerta di lavoro e di orientamento individuale attraverso l'attivazione di nuovi qualificati servizi per l'impiego.

Inoltre, per aumentare la competitività delle regioni meridionali ricadenti nell'Obiettivo 1, si considera necessario, oltre a un incremento del volume e a un miglioramento della qualità degli investimenti pubblici, mettere in atto politiche che consentano alla Pubblica Amministrazione di fornire servizi di qualità, anche favorendo l'introduzione di meccanismi di concorrenza nella fornitura di servizi pubblici e di crescita dell'industrializzazione e imprenditorialità nei servizi stessi. Nell'ambito della riserva del 6 per cento si affrontano esplicitamente questi aspetti e si premia l'attuazione di riforme che vanno in questa direzione nei *settori delle risorse idriche (A.8)* e dei *rifiuti solidi urbani (A.9)*. Si tratta di settori in cui si concentra un ammontare di fondi considerevole e che sono ritenuti cruciali nel raggiungimento degli obiettivi del QCS e come tali sottoposti ad alcune clausole di condizionalità relative all'uso delle risorse finanziarie comunitarie dopo i primi anni³.

In considerazione del fatto che in entrambi i settori i servizi sono forniti in modo frammentato e a livelli sub-ottimali, spesso gestiti direttamente dai comuni, si premiano il grado di attuazione delle riforme di settore, vale a dire l'attivazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio secondo una scala appropriata, e la scelta da parte degli enti locali di esternalizzare alcune delle funzioni tradizionalmente gestite in economia. In particolare, nel caso dell'indicatore riferito alle risorse idriche, si premia l'avvio da parte delle Autorità di ambito delle procedure di affidamento del servizio al gestore del servizio idrico integrato. Questo presuppone l'attivazione degli ambiti territoriali ottimali, in base all'art. 9 della L. 36/94, e l'anticipazione, rispetto a quanto già

³ Secondo quanto stabilito nel QCS solo durante i primi anni di attuazione del programma le risorse comunitarie potranno essere utilizzate in ambito di assetti di gestione non ancora completamente riformati.

stabilito nel QCS, di passi significativi della riforma, come la predisposizione del Piano di ambito e la sua approvazione da parte delle Autorità di ambito.

Nel caso dei rifiuti solidi urbani, si premia l'attivazione degli ambiti territoriali ottimali e dei relativi piani di gestione entro la data di scadenza della premialità, settembre 2002, anche in questo caso con il fine di accelerare l'organizzazione del settore e la sua razionalizzazione su basi economico-finanziarie. I *target* previsti in entrambi i casi rafforzano il sistema delle regole già presenti nel QCS in quanto premiano un avanzamento addizionale e successivo rispetto agli impegni che devono comunque essere soddisfatti per poter accedere ai Fondi Strutturali.

Altre riforme considerate sono *l'attuazione della pianificazione territoriale paesistica (A.7)* e *l'operatività delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (A.10)*, che si pongono come strumenti di supporto all'attuazione del QCS e in particolare dell'Asse I Risorse Naturali e dell'Asse II Risorse Culturali.

Nell'ambito del secondo gruppo di indicatori si incentiva invece la predisposizione di procedure amministrative e organizzative di accelerazione, qualità ed efficacia della spesa. Le Amministrazioni, sia centrali che regionali, sono state chiamate a istituire e avviare, entro luglio 2001, la *costituzione dei nuclei di valutazione e verifica ai sensi della L. 144/99 (A3)*. Tali nuclei hanno il compito di offrire un supporto alle funzioni di programmazione, in termini di valutazioni *ex-ante*, analisi, pareri e valutazioni su programmi o progetti, oltre a predisporre metodologie per diffondere buone prassi di valutazione all'interno dell'amministrazione. L'attivazione di queste strutture all'interno delle amministrazioni garantisce l'ingresso di nuove competenze e conoscenze per l'attivazione della funzione della valutazione che è cruciale ai fini delle decisioni sulle politiche di investimento pubblico. La loro introduzione ha dunque il fine di influenzare in modo diretto o indiretto la qualità degli investimenti pubblici.

Tavola II.1A Indicatori e *target* della riserva di premialità del 6 per cento per le Amministrazioni regionali

OBIETTIVO	INDICATORE	TARGET
AVANZAMENTO ISTITUZIONALE		
Provvedimenti legislativi nazionali che promuovono la modernizzazione e semplificazione della Pubblica Amministrazione o riforme settoriali cruciali per il QCS 2000-06	◆ Conferimento incarichi dirigenziali secondo il D.lgs. n. 29/93 (A1)	◆ Recepimento D.lgs 29/93 e emanazione provvedimento di indirizzo annuale per la valutazione dei dirigenti
	◆ Attivazione unità di controllo interno secondo il D.lgs n.286/99 (A2)	◆ Adozione progetto realizzazione sistema; costituzione del servizio deputato; nomina responsabili e strutture; progetto di formazione del personale; operatività del sistema
	◆ Attivazione Sportelli Unici sul territorio regionale (A5)	◆ 80% di popolazione regionale coperta da SUAP; conclusione del 90% dei procedimenti entro i termini o tempo medio procedimenti avvio nuovi impianti produttivi non > al 75% del termine
	◆ Attivazione Servizi per l'Impiego sul territorio regionale (A6)	◆ Completamento percorso istituzionale e attivazione delle funzioni avanzate di servizio per l'utenza per almeno il 50% della popolazione regionale.
	◆ Pianificazione territoriale e paesistica (A7)	◆ Adeguamento ai requisiti richiesti per ciascuna regione in base al TU 499/99
	◆ Attuazione del Servizio Idrico Integrato secondo la L.36/94 (A8)	◆ Scelta da parte dell'Ente di ambito delle modalità di affidamento del servizio idrico integrato per almeno il 60% della popolazione o per l'unico ATO (ai sensi art. 9 L 36/94)
	◆ Gestione rifiuti urbani da parte degli ATO (A9)	◆ Emanazione disposizioni per la delimitazione ATO; istituzione organismi per la cooperazione prescelta; determinazione tariffa di ambito e sue articolazioni; approvazione programma investimenti
Innovazioni per l'accelerazione e la maggiore efficacia della spesa dei Fondi Strutturali	◆ Istituzione e avvio Nuclei di Valutazione regionali e centrali secondo la L. 144/99 (A3)	◆ Approvazione legge regionale istitutiva ARPA; nomina direttore e organi amministrativi; predisposizione regolamento interno ARPA; assegnazione risorse finanziarie e umane
	◆ Diffusione della Società dell'informazione nella P.A (A4).	◆ Adozione dell'atto formale di costituzione con specificazione funzioni attribuite; nomina Responsabile; selezione componenti
INTEGRAZIONE	◆ Attuazione dei Progetti Integrati Territoriali (B)	◆ Trasmissione telematica di dati di monitoraggio relativi ad almeno il 50% dei beneficiari finali per un importo pari almeno al 60% dalla spesa effettuata
		◆ I soglia: rapporto tra impegni assunti per i PIT e totale delle risorse POR >= al 70% del valore medio del rapporto per tutti i POR II soglia: rapporto maggiore o uguale al valore medio
CONCENTRAZIONE	◆ Concentrazione delle risorse finanziarie in un numero limitato di misure(C)	◆ I soglia: almeno il 70% delle risorse finanziarie sono, in almeno quattro assi, concentrate in un numero di misure minore o uguale al numero medio per tutti i POR
		◆ II soglia: almeno il 75% delle risorse finanziarie sono, per tutti gli assi, concentrate in un numero di misure minore o uguale al numero medio per tutti i POR

Fonte: DPS - UVAL

Tavola II.1B Indicatori e *target* della riserva di premialità del 6 per cento per le Amministrazioni centrali

OBIETTIVO	INDICATORE	TARGET
AVANZAMENTO ISTITUZIONALE		
Provvedimenti legislativi nazionali che promuovono la modernizzazione e semplificazione della Pubblica Amministrazione	◆ Conferimento incarichi dirigenziali secondo il D.lgs. n. 29/93 (A1)	◆ Recepimento D.lgs 29/93 e disposizioni attuative del sistema di valutazione del risultato dei dirigenti
	◆ Attivazione unità di controllo interno secondo il D. lgs n.286/99 (A2)	◆ Adozione progetto realizzazione sistema; costituzione del servizio deputato; nomina responsabili e strutture; progetto di formazione del personale; operatività del sistema
Innovazioni per l'accelerazione e la maggiore efficacia della spesa dei Fondi Strutturali	◆ Istituzione e avvio Nuclei di Valutazione regionali e centrali secondo la L. 144/99 (A3)	◆ Adozione dell'atto formale di costituzione con specificazione funzioni attribuite; nomina Responsabile; selezione componenti
	◆ Diffusione della Società dell'informazione nella P.A. (A4)	◆ Trasmissione telematica di almeno il 70% del totale degli ordinativi a impegno contemporaneo trasmessi
INTEGRAZIONE	◆ Integrazione delle strategie dei PON nella programmazione territoriale(B)	◆ I soglia: l'incidenza degli impegni in accordi integrati con le Regioni sul totale delle risorse PON >= al 70% del valore medio del rapporto per tutti i PON II soglia: rapporto maggiore o uguale al valore medio calcolatosi tutti i PON

Fonte: DPS - UVAL

Con l'introduzione dell'*indicatore relativo all'informatizzazione (A.4)* delle procedure di monitoraggio dei dati finanziari, procedurali e fisici dai beneficiari finali verso le Amministrazioni regionali per un numero consistente di beneficiari finali (indicatore per le Regioni) e di informatizzazione delle procedure degli ordinativi di pagamento a impegno contemporaneo (per le Amministrazioni centrali), si premia la tempestiva attivazione di procedure amministrative che sfruttano l'innovazione tecnologica e organizzativa permessa dall'informatica e dalla “*e-economy*” e che permettono di elevare la qualità delle informazioni, velocizzare e controllare meglio il trasferimento di informazione e rendere più efficace l'attuazione dei programmi.

Gli indicatori relativi all'avanzamento istituzionale su cui le Amministrazioni centrali concorrono sono: *A.1 Conferimento degli incarichi dirigenziali*, *A.2 Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione* di cui all'art.4 del D. lgs. 286/99, *A.3 Costituzione dei nuclei di valutazione e verifica ai sensi della L.144/99* e *A.4 Informatizzazione delle procedure degli ordinativi di pagamento a impegno contemporaneo*.

Criteri di integrazione e concentrazione

Gli altri due criteri sulla base dei quali sono stati scelti gli indicatori del sistema di premialità del 6 per cento sono l'integrazione e la concentrazione, criteri reputati essenziali per massimizzare gli effetti degli investimenti a parità di risorse.

L'*integrazione*, in particolare, si basa sul presupposto che, quando le risorse sono limitate, è opportuno perseguire solo un numero ristretto di obiettivi e, per ogni obiettivo individuato, attuare tutti gli interventi necessari secondo un percorso integrato territoriale e temporale che, oltre a essere pertinente rispetto all'obiettivo perseguito, abbia una forte coerenza interna, sia caratterizzato da modalità di organizzazione e gestione affidabili ed efficienti e sia capace di produrre benefici maggiori rispetto alla somma dei benefici che si sarebbero ottenuti attuando isolatamente le singole azioni.

L'indicatore del 6 per cento relativo all'integrazione per le Amministrazioni regionali premia l'individuazione e l'avvio di Progetti Integrati Territoriali (PIT) attraverso un processo di affinamento del progetto in partenariato con gli altri soggetti interessati. I PIT rappresentano un elemento di novità strategico nella programmazione 2000-06. Ai fini della premialità sono considerati solo i progetti proposti dalle Amministrazioni regionali che, sulla base di una valutazione effettuata dal Gruppo tecnico di monitoraggio della riserva di premialità, risultano soddisfare i requisiti di coerenza interna e affidabilità delle modalità di gestione che ne costituiscono i requisiti di ammissibilità⁴. Questa valutazione effettuata a livello centrale è necessaria per assicurare la comparabilità tra progetti, caratteristica indispensabile per definire la soglia per il soddisfacimento dell'indicatore. Quest'ultima è riferita infatti alla media del livello di avanzamento degli impegni dei singoli PIT. Più precisamente sono stabilite due soglie che permettono l'accesso a livelli di premialità diversi: la prima soglia è superata se l'incidenza di impegni assunti nei PIT che hanno superato la valutazione di ammissibilità, rispetto alla dimensione finanziaria complessiva del programma operativo, è pari ad almeno il 70 per cento del valore medio calcolato dal rapporto tra gli impegni per operazioni in tutti i PIT che hanno superato l'ammissibilità e costo totale dei POR; la seconda soglia è raggiunta se è superato il valore medio.

Per quanto riguarda invece le Amministrazioni centrali, il criterio di integrazione mira ad incentivare modalità concordate, tra le amministrazioni titolari di Programmi Operativi

⁴ Una descrizione dettagliata dei requisiti previsti per la valutazione di ammissibilità e gli esiti della stessa sono contenute in Gruppo Tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità (2003a).

Nazionali e le Regioni, di integrazione delle strategie di intervento sul territorio. Analogamente all'indicatore per le Amministrazioni regionali, il criterio richiede innanzitutto il soddisfacimento di alcuni requisiti che devono caratterizzare gli accordi sottoscritti tra amministrazioni. Successivamente, ai fini del soddisfacimento dell'indicatore, la quota di impegni relativi a progetti o misure inclusi in accordi sottoscritti rispetto alla dimensione finanziaria complessiva del programma è messa a confronto con il valore medio calcolato in base al complesso degli impegni relativi a tutte le amministrazioni concorrenti. Anche nel caso delle Amministrazioni centrali sono definite due soglie che permettono l'accesso a livelli di premialità diversi: la prima soglia è superata se l'incidenza di impegni sul totale delle risorse del programma operativo è pari ad almeno il 70 per cento del valore medio; la seconda soglia è raggiunta se è superato il valore medio.

Il criterio della *concentrazione* misura la capacità delle amministrazioni di concentrare le risorse finanziarie in un numero limitato di obiettivi specifici sia nella fase di programmazione, con l'approvazione del Complemento di programmazione, che di attuazione, mantenendo cioè lo stesso livello di concentrazione delle risorse nell'ultimo piano finanziario approvato dal Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo entro settembre 2002. L'indicatore scelto è applicato esclusivamente ai Programmi Operativi Regionali perché sono gli unici ad avere una natura multi settoriale e ad avere una medesima struttura per assi tale da poter rendere possibile il confronto fra i comportamenti di amministrazioni diverse sull'impostazione del programma. Quale variabile *proxy* per valutare la concentrazione è stata scelta l'articolazione del programma in misure, a cui corrispondono uno o più obiettivi specifici nell'attuale schema di programmazione adottato nel QCS per l'Obiettivo 1. L'indicatore rileva il livello di concentrazione finanziaria dei programmi in un numero limitato di misure comparando le attribuzioni finanziarie per misura fra Amministrazioni regionali relativamente a un medesimo asse, ipotizzando dunque che la dimensione finanziaria delle misure riveli la gerarchia degli obiettivi. Per ogni asse è calcolato il numero medio di misure per tutti i Programmi Operativi Regionali in cui si concentra il 75 per cento delle risorse finanziarie dell'asse. Questo diventa il "valore *target*", rispetto al quale si confronta il comportamento dei singoli Programmi. Vengono definite inoltre due soglie rispetto al valore *target* che permettono l'accesso a livelli di premialità diversi in base al grado di concentrazione del singolo programma. La prima soglia premia quei programmi operativi per i quali il 70 per cento delle risorse finanziarie, in almeno quattro assi, è

concentrato in un numero di misure minore o uguale rispetto al valore *target*. La seconda soglia premia quei programmi operativi per i quali il 75 per cento delle risorse è concentrato, per tutti gli assi, in un numero di misure minore o uguale al valore *target*.

Come illustrato dalla descrizione effettuata, gli indicatori del sistema premiale del 6 per cento cercano di cogliere, con misure verificabili e quantitative, obiettivi intermedi della programmazione territoriale quali la costruzione o rafforzamento di capacità istituzionale. Si tratta sempre di spingere il Mezzogiorno a velocizzare o anticipare l'attuazione di principi attuativi di valenza nazionale ed europea, l'integrazione e la concentrazione, la cui tempistica, in termini di operatività, può contribuire a migliorare le condizioni di contesto e innescare un percorso virtuoso di crescita.

In generale, il percorso per il soddisfacimento degli indicatori "istituzionali" è sufficientemente chiaro e sostanzialmente uguale per tutte le amministrazioni; pertanto l'incentivo può essere volto ad accelerare tale percorso. Per queste ragioni i *target* degli indicatori del criterio di avanzamento istituzionale rappresentano standard minimi e sono a loro volta articolati in un certo numero di requisiti che descrivono i passaggi successivi necessari al completo soddisfacimento dell'indicatore. Alcune amministrazioni partecipanti al sistema premiale avevano avanzato la richiesta, durante la fase di definizione di indicatori e *target* che in base all'indicatore scelto, i *target* fossero modulati per tenere in considerazione sia le peculiarità, quali ad esempio legislazioni autonome, sia la diversa posizione iniziale in relazione alle riforme sottostanti gli indicatori premiali. Tuttavia, per motivi di misurabilità e comparabilità di risultati, si è preferito optare per indicatori i cui *target* potessero essere fissati in modo univoco per tutte le amministrazioni per evitare disparità rilevanti di sforzi tra le diverse Autorità di gestione dei programmi.

Nel caso dei criteri di integrazione e concentrazione finanziaria si è optato invece per dei *target* relativi che dipendono dalla *performance* media delle amministrazioni. Questa scelta è stata dettata da due motivi: innanzitutto, nel momento in cui i *target* sono stati fissati non era affatto chiaro come le amministrazioni avrebbero interpretato e applicato i principi di integrazione e concentrazione definiti nel QCS e di conseguenza quali percorsi (e quanto diversi) avrebbero intrapreso per soddisfare gli indicatori premiali; inoltre si voleva introdurre un certo grado di competizione diretta tra le amministrazioni che

partecipano al sistema di premialità per scoraggiare comportamenti collusivi delle stesse⁵.

II.2 Regole di assegnazione delle risorse

La riserva di premialità nazionale del 6 per cento ammonta a circa 2,6 miliardi di euro di Fondi Strutturali e cofinanziamento nazionale. Vi concorrono, separatamente, sei Amministrazioni regionali e sei Amministrazioni centrali titolari di Programmi Operativi del QCS 2000-06⁶. Ciascuna amministrazione ha potenzialmente accesso a un ammontare di risorse pari al 6 per cento delle risorse inizialmente attribuite al Programma Operativo⁷. Il meccanismo di attribuzione delle risorse prevede l'accesso a singole quote della riserva del 6 per cento associate al soddisfacimento di ciascun indicatore. Tale flessibilità è stata introdotta nella convinzione che, considerata l'ampiezza e la varietà degli ambiti di intervento, il raggiungimento di ciascun *target* da parte delle amministrazioni titolari di Programmi Operativi possa contribuire positivamente al miglioramento del processo di programmazione e di attuazione del programma di investimenti. Inoltre, la possibilità di accedere a singole porzioni della riserva può costituire un incentivo forte anche per quelle amministrazioni che, per storia, tradizione e dimensione, sono meno efficienti e che possono in questo caso concentrare i loro sforzi organizzativi e di rinnovamento verso un numero selezionato e limitato di indicatori, raggiungendo almeno alcuni risultati.

Gli indicatori della riserva di premialità hanno pesi diversi che riflettono l'importanza attribuita a ciascun criterio (dell'avanzamento istituzionale, dell'integrazione e della concentrazione) al momento della definizione del sistema. In particolare nel caso di un Programma Operativo Regionale il soddisfacimento di ciascuno dei dieci indicatori relativi al criterio dell'avanzamento istituzionale permette l'attribuzione dello 0,35 per cento delle risorse inizialmente attribuite al programma (e pertanto al criterio di

⁵ Per una disamina dell'utilizzo di soglie assolute o relative nella fissazione di target in meccanismi competitivi si veda Brezzi, M., Raimondo, L., e F.Utli (2006).

⁶ Sono le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia e le amministrazioni centrali Ministero Attività Produttive (PON Sviluppo locale), Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (PON Pesca), Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (PON Scuola e PON Ricerca), Ministero degli Interni (PON Sicurezza) e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (PON Trasporti). Risorse premiali sono previste anche per il POR Molise e il PON Assistenza Tecnica, ma le regole di assegnazione non seguono quelle della riserva del 6 per cento (si veda oltre paragrafo IX).

⁷ Pertanto il valore assoluto delle risorse finanziarie a disposizione non è lo stesso per tutte le amministrazioni, ma è proporzionale alla dotazione complessiva di ciascun programma.

avanzamento istituzionale corrisponde in totale al 3,5 per cento delle risorse inizialmente attribuite al programma). Il raggiungimento delle due soglie del criterio di integrazione dà accesso a un'attribuzione pari allo 0,8 per cento per la prima soglia, a cui si aggiunge lo 0,7 per cento per il raggiungimento anche della seconda soglia. Infine, il raggiungimento delle due soglie del criterio di concentrazione finanziaria dà accesso a un'attribuzione pari allo 0,6 per cento per la prima a cui si aggiunge lo 0,4 per cento per il raggiungimento anche della seconda soglia (per un totale di 1,5 per cento e 1 per cento di risorse destinate rispettivamente al criterio dell'integrazione e della concentrazione).

Per quanto riguarda invece i Programmi Operativi Nazionali ciascuno dei quattro indicatori di avanzamento istituzionale permette l'aggiudicazione dello 0,9 per cento delle risorse inizialmente attribuite al programma (e pertanto il criterio di avanzamento istituzionale ammonta in totale al 3,6 per cento delle risorse inizialmente attribuite al programma). In aggiunta si applica solo il criterio dell'integrazione per il quale i programmi che soddisfano la prima soglia hanno accesso al 1,4 per cento dell'attribuzione iniziale di bilancio, a cui si aggiunge un ulteriore 1 per cento nel caso in cui sia superata anche la seconda soglia. Gli allegati B1 e B2 riportano i punteggi e le risorse finanziarie attribuite a ciascun indicatore.

La data di riferimento per la valutazione del soddisfacimento degli indicatori è fissata al 30 settembre 2002 tranne per i requisiti relativi all'avvio dei nuclei di valutazione e verifica nelle Amministrazioni centrali e regionali il cui soddisfacimento è stato anticipato a luglio 2001.

Allo scopo di accrescerne l'efficacia, il sistema di premialità nazionale è stato disegnato anche con il fine di promuovere un certo grado di competizione tra amministrazioni nel raggiungimento di medesimi obiettivi⁸. La competizione diretta fra programmi è stata introdotta solo nel caso dei criteri di concentrazione e integrazione dove le soglie sono fissate in base al comportamento medio dei vari soggetti concorrenti. Per il resto, la competizione fra le amministrazioni responsabili dell'attuazione, è una competizione di secondo livello, che si verifica cioè dopo aver attribuito le risorse corrispondenti agli indicatori soddisfatti e se, e solo se, alcuni programmi non hanno raggiunto i *target* previsti per uno o più indicatori. In tal caso le *eccedenze* (risorse residue) che si sono formate rimangono disponibili separatamente per il livello centrale e quello regionale,

⁸ Cfr. Brezzi et al. (2006) per un'analisi teorica del ruolo della competizione tra amministrazioni per accrescere l'efficienza complessiva.

che non entrano in competizione sull'assegnazione delle risorse non attribuite. In considerazione del fatto che gli indicatori rispetto ai quali le Amministrazioni regionali e centrali sono valutate sono diversi le amministrazioni concorrono così all'interno del proprio gruppo, sebbene i meccanismi di assegnazione delle risorse siano gli stessi. Con questo meccanismo si è voluto evitare che la disomogeneità del *set* di indicatori su cui sono misurate le Amministrazioni centrali e regionali, insieme ai loro sistemi istituzionali e di governo, potesse avvantaggiare o svantaggiare uno dei due gruppi.

Il meccanismo di assegnazione delle eccedenze prevede che il 50 per cento di queste sia attribuito alle amministrazioni che abbiano soddisfatto almeno un indicatore e in proporzione al numero di indicatori soddisfatti, tenendo conto della loro dotazione di bilancio iniziale. Il meccanismo di attribuzione delle eccedenze si pone l'obiettivo di premiare con un incentivo aggiuntivo le amministrazioni che presentano *performance* elevate; al contempo per ridurre il rischio che un'eventuale cattiva *performance* di numerose amministrazioni possa tramutarsi in una assegnazione di risorse premiali difficilmente assorbibile da una singola amministrazione, sebbene molto efficiente, si è scelto di distribuire solo il 50 per cento secondo la *performance*.

Il restante 50 per cento viene attribuito per il 25 per cento in base ai risultati della riserva di premialità comunitaria del 4 per cento e per il restante 25 per cento sulla base di una proposta dell'Autorità di gestione del QCS⁹. Pertanto, a conclusione della competizione sugli indicatori di premialità del 6 per cento (30 settembre 2002) è stato possibile attribuire oltre alle risorse dirette per il conseguimento dell'obiettivo, solo il 50 per cento delle eccedenze. La quota restante è stata rinviata all'anno successivo per attendere la conclusione del sistema di premialità comunitario del 4 per cento (per il 25 per cento) e per il rimanente 25 per cento secondo alcuni principi stabiliti dall'Autorità di gestione del QCS per l'assegnazione di una *seconda tranche* di riserva nazionale sempre sugli obiettivi del 6 per cento (per le modalità di riparto delle risorse premiali e delle componente di eccedenze si vedano i paragrafi IV.3, IV.4 e le Tavole IV.1 e IV.2; la tempistica di assegnazione delle risorse è sintetizzata nell'Allegato A).

⁹ Cfr. "QCS Obiettivo 1 2000-06 Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 6 per cento" marzo 2002 e Adg del QCS "Proposta di attribuzione della riserva di premialità nazionale del 6 per cento" del 17.2.2004; in quest'ultimo documento si decide di assegnare il 25 per cento delle eccedenze sulla base della performance di ciascun programma rispetto all'insieme degli indicatori del 4 per cento, semplificando la modalità originariamente prevista che prevedeva di valutare la performance asse per asse rispetto ad alcuni indicatori del 4 per cento.

III. Il meccanismo di attuazione della riserva di premialità 6 per cento

III.1 Fasi della definizione degli indicatori

In analogia con l'impostazione del QCS 2000-06, il sistema di premialità si basa su un intenso partenariato istituzionale e sociale nella definizione del meccanismo premiale, nella scelta degli indicatori e dei *target* da raggiungere. Le stesse amministrazioni concorrenti sono state coinvolte sin dall'inizio in tali scelte, con il fine sia di garantire il trasferimento delle conoscenze diffuse tra i vari livelli di governo e tra i responsabili dei Programmi Operativi, sia di accrescere la responsabilità delle amministrazioni coinvolte nei confronti del sistema premiale, e di rendere gli indicatori e *target* obiettivi veri e prioritari della politica delle Regioni e dei Ministeri coinvolti.

Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) è stato l'attore principale nella definizione del sistema di premialità anche con un ruolo di coordinamento. Il processo partenariale di analisi, elaborazioni e scambio di informazioni, durato circa 18 mesi, concluso con la stesura definitiva del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM), aveva individuato i principi portanti di un sistema competitivo tra le Amministrazioni Pubbliche. Il PSM, approvato nel settembre 1999, già include una descrizione sintetica delle due riserve di premialità legate ai Fondi Strutturali. Per quanto riguarda la riserva di premialità del 6 per cento, il PSM contiene le regole principali del meccanismo, i criteri e gli ambiti tematici a partire dai quali definire gli indicatori.

All'Unità di Valutazione per gli Investimenti Pubblici (UVAL) del DPS è affidato il compito di finalizzare una proposta sul funzionamento del sistema di premialità del 6 per cento. Tale documento è allegato al QCS 2000-06¹⁰ e pertanto, con l'approvazione di quest'ultimo nell'agosto 2000, diventa decisione effettiva della Commissione europea e impegno vincolante per lo Stato membro. Nell'anno che intercorre tra la stesura del PSM e l'approvazione del QCS, c'è un'intensa collaborazione tra l'Unità di valutazione, le Autorità di gestione dei Programmi Operativi¹¹ e alcune Amministrazioni centrali responsabili di riforme trattate dalla premialità: gli indicatori sono scelti dalla lista proposta nel PSM; si fornisce l'esatta definizione sulla base della misurabilità e dell'informazione disponibile; viene valutata la fattibilità sia da parte delle

¹⁰ Cfr. Allegato D del QCS. Nel paragrafo 6.5 del documento sono specificati i criteri e meccanismi per l'assegnazione della riserva di efficacia e di efficienza del 4 per cento.

¹¹ Costituiscono l'Autorità di gestione i Dipartimenti delle amministrazioni incaricati. Per le Regioni si tratta in genere dei Dipartimenti di programmazione.

amministrazioni competenti sui temi, sia attraverso una ricognizione nelle amministrazioni partecipanti del grado di avanzamento in relazione a ciascun tema; vengono effettuate alcune simulazioni per la definizione delle soglie del criterio di concentrazione finanziaria; sono stabiliti i principi generali per l'assegnazione delle risorse finanziarie.

Sebbene, quindi, gli indicatori del sistema di premialità fossero inclusi nel QCS, dopo l'approvazione di quest'ultimo è stato necessario specificare con esattezza i *target* di alcuni indicatori, i diversi requisiti che li compongono, e le modalità di misurazione. Le Amministrazioni centrali che avevano competenze specifiche e responsabilità dei temi trattati hanno spesso colto che il sistema di premialità poteva essere un veicolo per accelerare o attuare alcune riforme settoriali e pertanto non solo hanno partecipato attivamente alla scelta del *target*, ma in alcuni casi si sono anche rese responsabili del monitoraggio e della valutazione dei progressi (Ministero del Lavoro per l'indicatore relativo ai Servizi per l'impiego, Dipartimento della Funzione Pubblica per l'indicatore relativo agli sportelli unici per le attività produttive e Ministero dei Beni culturali per l'indicatore relativo alla pianificazione territoriale). Inoltre anche in questa fase ci sono stati diversi incontri e scambio di documenti di lavoro con le Autorità di gestione dei PO.

Il documento finale che regola il sistema di premialità del 6 per cento è stato approvato dal Comitato di Sorveglianza (CdS) del QCS 2000-06 nell'aprile del 2001¹². Rispetto alle versioni preliminari, questo documento contiene una nuova definizione dell'indicatore relativo alla società dell'informazione in quanto la definizione originaria era risultata di difficile misurazione; alcuni indicatori – pianificazione territoriale e dell'integrazione – sono specificati meglio e alcuni *target* sono stati modificati a seguito dell'informazione raccolta (ad esempio il *target* relativo alla diffusione degli sportelli unici per le attività produttive è stato fissato a un valore inferiore di quello originariamente proposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica a seguito di un'indagine preliminare sullo stato di attuazione della norma sul territorio). Anche le regole del meccanismo premiale sono state in parte modificate: ad esempio, un peso maggiore è stato attribuito al criterio dell'avanzamento istituzionale (si è passati da circa il 33 per cento della prima versione

¹² Cfr. DPS 2002b "QCS Obiettivo 1 2000-06 Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 6 per cento" – Uval (9 aprile 2001) modificato dal Comitato di Sorveglianza del QCS del 14.3.02.

del documento al 60 per cento nel documento finale) a seguito di un'esplicita richiesta delle Autorità di gestione, che avevano compreso il rilievo del tema della *capacity building*.

Dopo il primo periodo di attuazione della riserva di premialità si sono rese necessarie alcune modifiche o migliori specificazioni degli indicatori su suggerimento del gruppo incaricato del monitoraggio, o anche per specifiche richieste delle Autorità di gestione o delle amministrazioni coinvolte nel monitoraggio¹³. I cambiamenti, comunque limitati e che non compromettono la credibilità del meccanismo, sono descritti nei paragrafi successivi.

III.2 Il monitoraggio del sistema di premialità

Il sistema della riserva di premialità del 6 per cento è durato per circa due anni e mezzo dall'approvazione del QCS nell'agosto del 2000, in cui i principi generali del sistema premiale erano già delineati, a marzo 2003, quando il Comitato di Sorveglianza del QCS ha approvato l'allocazione delle risorse premiali in base ai risultati conseguiti dalle amministrazioni partecipanti. A questo periodo vanno aggiunti i successivi sette mesi in cui le stesse amministrazioni hanno concorso all'assegnazione di parte delle eccedenze non attribuite sulla base di alcuni degli indicatori del sistema premiale da conseguirsi entro settembre 2003 (la cosiddetta "*seconda tranche* di premialità nazionale" vedi oltre paragrafo IV.2).

Un ruolo di grande rilievo è attribuito al monitoraggio dei risultati conseguiti durante l'intero periodo di attuazione del meccanismo premiale. Poiché la programmazione dei Fondi Strutturali si è basata largamente su un modello di tipo cooperativo, il monitoraggio e la valutazione della riserva sono stati concepiti in modo da permettere una condivisione piena dell'informazione fra tutti gli attori coinvolti. Al fine di verificare ogni anno il progresso fatto dalle amministrazioni rispetto ai *target* e alle soglie stabiliti nel sistema di premialità e fornire assistenza alle amministrazioni per riorientare le proprie azioni se necessario, è stata prevista la costituzione di un Gruppo tecnico interistituzionale di monitoraggio. Questo gruppo è composto da due rappresentanti dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici e due rappresentanti della rete dei

¹³ Un approfondimento sul tema delle migliori specificazioni necessarie nel corso della realizzazione dei meccanismi incentivanti è contenuto in Barca, F., Brezzi, M., Terribile, F., e F.Utali (2004).

nuclei di valutazione regionali¹⁴. Il lavoro del Gruppo tecnico si è svolto con i contributi di ogni amministrazione coinvolta sia in quanto soggetto che concorre all'assegnazione delle risorse, sia in quanto soggetto che aiuta il Gruppo tecnico a monitorare e in alcuni casi certifica il livello di soddisfacimento degli indicatori.

Il sistema infatti si basa sull'autocertificazione o sulla messa a disposizione di atti riguardanti i risultati raggiunti e su una autovalutazione che viene effettuata annualmente e contenuta in una relazione di monitoraggio. Tale relazione viene discussa e approvata dal Comitato di Sorveglianza del Programma e successivamente inviata al Gruppo tecnico. Sulla base delle relazioni presentate dalle amministrazioni circa l'avanzamento rispetto ai *target* e di ulteriori fonti ufficiali, il Gruppo tecnico predispone una relazione di monitoraggio che ha il fine di far conoscere lo stato di attuazione, individuare i ritardi, proporre rimedi e raccomandazioni specifiche per poter superare gli ostacoli che potrebbero impedire il raggiungimento degli indicatori. Questa Relazione Tecnica, che è recepita dall'Autorità di gestione del QCS¹⁵ e trasmessa al Comitato di Sorveglianza, costituisce il supporto informativo sulla base del quale il Comitato di Sorveglianza del QCS può formulare specifiche raccomandazioni a ogni amministrazione¹⁶. (Cfr. Tavola III.1 per l'illustrazione delle fasi del monitoraggio).

Allo scadere del termine fissato per il raggiungimento degli obiettivi della premialità nazionale (30 settembre 2002), sulla base dell'ultima relazione predisposta dalle Autorità di gestione di ciascun programma, il Gruppo tecnico ha predisposto una relazione finale contenente le valutazioni sul soddisfacimento dei criteri e degli indicatori di premialità ai fini della definizione della proposta di attribuzione delle risorse da parte dell'Autorità di gestione del QCS¹⁷.

Il sistema della riserva di premialità introduce per la prima volta nell'assegnazione di risorse pubbliche elementi di competizione tra amministrazioni e assegna all'Autorità di gestione del QCS il ruolo di soggetto erogatore di risorse secondo uno schema competitivo tra Amministrazioni regionali e di settore. Pertanto l'istituzione del Gruppo tecnico con i compiti di verificare l'applicabilità del meccanismo, di monitorare i progressi delle amministrazioni e di esprimere la valutazione finale, risponde

¹⁴ Il Gruppo tecnico è istituito formalmente con decreto del Presidente del Comitato di Sorveglianza del QCS, Capo Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione il 13 giugno 2001 ed è coordinato da un Rappresentante dell'UVAL con funzioni di coordinamento tecnico, amministrativo e organizzativo.

¹⁵ Assicurata dal Direttore del Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari del DPS.

¹⁶ Cfr. Gruppo tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità, agosto 2001 e marzo 2002.

¹⁷ Cfr. Gruppo Tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità, marzo 2003.

innanzitutto alla necessità di avere un soggetto terzo tra colui che eroga le risorse e amministrazioni che partecipano, quale elemento di garanzia di uguaglianza nella valutazione della *performance* e quindi stimolo ulteriore a partecipare.

Tavola III.1 Fasi del monitoraggio della riserva di premialità del 6 per cento

Anno	Tempi	Soggetto	Attività
anno 2001	30/04/2001	Autorità di gestione dei Piani Operativi	Approvazione I Relazione annuale da parte del Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo e trasmissione a Autorità di gestione del QCS
	26/09/2001	Gruppo tecnico	I Relazione tecnica all'Autorità di gestione del QCS
	tempestivamente	Autorità di gestione del QCS	I Relazione a Comitato di Sorveglianza del QCS
anno 2002	31/01/2002	Autorità di Gestione dei Piani Operativi	Approvazione II Relazione annuale da parte del Comitato di Sorveglianza del PO e trasmissione a Autorità di gestione del QCS
	30/05/2002	Gruppo tecnico	II Relazione tecnica alla Autorità di gestione del QCS
	tempestivamente	Autorità di Gestione del QCS	II Relazione a Comitato di Sorveglianza del QCS
	30/09/2002	Autorità di Gestione dei Programmi Operativi	Approvazione III Relazione annuale da parte del Comitato di Sorveglianza del PO e trasmissione a Autorità di gestione del QCS
anno 2003	10/03/2003	Gruppo tecnico	III Relazione tecnica Finale all'Autorità di gestione del QCS
	12/03/2003	Autorità di Gestione del QCS	Proposta assegnazione per ciascun PO a Comitato di Sorveglianza del QCS
anno 2004	2/04/2004	Comitato di Sorveglianza del QCS	Adozione proposta finale di assegnazione delle risorse e delle eccedenze

Fonte: DPS-UVAL

Il Gruppo tecnico ha partecipato attivamente alla fase di definizione degli indicatori e dei *target* al fine di scegliere gli indicatori più significativi e descrivere in maniera univoca i *target*. Successivamente, quando i criteri e i meccanismi del sistema premiale sono stati definiti e approvati, il Gruppo tecnico ha incontrato ciascuna Autorità di gestione con il fine di informare di tutti gli aspetti legati al sistema di premialità e del ruolo che lo stesso Gruppo tecnico avrebbe giocato. Al contempo tali incontri hanno permesso di raccogliere informazioni su come gli indicatori e i *target* sarebbero stati “tradotti” dalle amministrazioni, colmare l'incompletezza informativa presente in un sistema di regole tra centro e periferia e correggere, se possibile in anticipo, alcune imprecisioni. Grazie a questi primi incontri e alle successive azioni si è creato consenso intorno al sistema premiale.

Inoltre, il Gruppo tecnico ha contribuito in modo significativo all'identificazione di problemi specifici, al suggerimento di possibili soluzioni nonché ad alcune proposte di modifica del documento di riferimento del sistema, di premialità necessarie a superare difficoltà specifiche emerse durante il primo periodo di attuazione. Tali modifiche non hanno comunque compromesso la credibilità del sistema sia perché sono state in numero limitato, sia perché sono state discusse e approvate da tutti i membri del Comitato di Sorveglianza del QCS.

Un esempio a questo fine è il monitoraggio dei progressi compiuti dalle Amministrazioni regionali verso il soddisfacimento dell'indicatore relativo alla gestione del sistema integrato delle acque: esso ha rivelato che il ritardo accumulato dalle amministrazioni già all'inizio del 2002 sarebbe stato difficilmente colmabile nei successivi diciotto mesi con il rischio che tutte le Regioni avrebbero rinunciato a concorrere al soddisfacimento di tale indicatore. Pertanto il Comitato di Sorveglianza del QCS di marzo 2002 ha accolto la proposta del Gruppo tecnico di rendere il *target* di tale indicatore meno ambizioso.

Per quanto riguarda l'indicatore relativo alla Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica, il primo monitoraggio ha rilevato l'inapplicabilità dei *target* proposti per ciascuna regione dal Ministero dei Beni Culturali anche a causa dell'introduzione di una nuova legge di riferimento per il settore. Pertanto è stato negoziato con il Ministero competente e introdotto, un nuovo *target* identico per tutte le Regioni.

Ancora, la formulazione originaria del criterio di integrazione per le Amministrazioni centrali prevedeva come uniche modalità concordate di integrazione delle strategie la stipula di un Accordo di Programma Quadro, di un Accordo di Programma o comunque di uno strumento di programmazione negoziata. Tuttavia, in considerazione delle differenze esistenti tra i programmi in relazione alle modalità di attuazione degli stessi in collaborazione con le Regioni, si è scelto all'inizio del 2002 di riformulare l'indicatore introducendo una maggiore flessibilità nelle modalità attuative del criterio.

IV. Risultati conseguiti e risorse attribuite

IV.1 Indicatori e *target* raggiunti (30 settembre 2002)

Il giudizio sui risultati raggiunti alla scadenza fissata per il conseguimento degli indicatori del sistema di premialità del 6 per cento (30 settembre 2002) è stato positivo: il

meccanismo della riserva di premialità ha favorito una decisa accelerazione della modernizzazione amministrativa e delle riforme settoriali. I risultati raggiunti hanno consentito a tutte le amministrazioni di accedere almeno a quote delle risorse finanziarie in palio; al contempo il sistema competitivo previsto dalla riserva di premialità ha fatto sì che le risorse finanziarie assegnate alle amministrazioni fossero di entità anche sostanzialmente diversa.

In media sia le Amministrazioni regionali sia quelle centrali hanno raggiunto circa il 57 per cento dei *target*, ma in entrambi i gruppi la variabilità dei risultati è molto alta. Per quanto riguarda le Regioni si nota che la Basilicata è l'unica ad aver soddisfatto tutti gli indicatori, raggiungendo il 93 per cento dei *target* (l'unico *target* mancato è la seconda soglia del criterio di integrazione).

Tavola IV.1 Risultati della riserva di premialità del 6 per cento: indicatori soddisfatti, *target* raggiunti al 30.9.2002 e punteggio ottenuto

Amministrazioni	Indicatori raggiunti	<i>Target</i> raggiunti	% dei <i>target</i> raggiunti	Punteggio ottenuto	% del punteggio raggiunta
PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI	(Max 12)	(Max 14)		(Max 60)	
BASILICATA	12	13	93%	53	88%
CALABRIA	4	4	29%	16.5	27%
CAMPANIA	8	9	64%	42	70%
PUGLIA	9	10	71%	38	63%
SARDEGNA	3	3	21%	17.5	29%
SICILIA	9	9	64%	34	56%
TOTALE POR	45	48	57%	201	57%
Massimo ottenibile totale POR	72	84	100%	360	100%
<i>Deviazione Standard</i>	<i>3,39</i>	<i>3,79</i>	<i>27,09</i>	<i>14,26</i>	<i>23,82</i>
PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI	(Max 5)	(Max 6)		(Max 60)	
PESCA	1	2	33%	24	40%
RICERCA	2	3	50%	33	55%
SCUOLA	4	4	67%	36	60%
SICUREZZA	3	3	50%	27	45%
SVILUPPO LOCALE	5	6	100%	60	100%
TRASPORTI	2	2	33%	23	38%
TOTALE PON	17	20	56%	203	56%
Massimo ottenibile totale PON	30	36	100%	360	100%
<i>Deviazione Standard</i>	<i>1,47</i>	<i>1,51</i>	<i>0,25</i>	<i>13,79</i>	<i>0,23</i>

(*) L'ammontare di risorse assegnato a ciascuna amministrazione è calcolato sulla base del punteggio ottenuto. A ciascun indicatore (o *target* nel caso degli indicatori di integrazione e concentrazione finanziaria per i quali ci sono due soglie per ciascuno) corrisponde un certo punteggio pari al peso relativo dell'indicatore (Cfr. paragrafo II.2).

Fonte: elaborazioni UVAL su decisione del Comitato di Sorveglianza del QCS del 10-11 marzo 2003

Le altre regioni si dividono in due gruppi ben distinti: da una parte Campania, Puglia e Sicilia che si posizionano al di sopra del 64 per cento di *target* raggiunti a cui corrispondono almeno otto indicatori soddisfatti, dall'altra Calabria e Sardegna che registrano una *performance* molto bassa, sotto il 30 per cento dei *target* raggiunti, con soli tre indicatori soddisfatti.

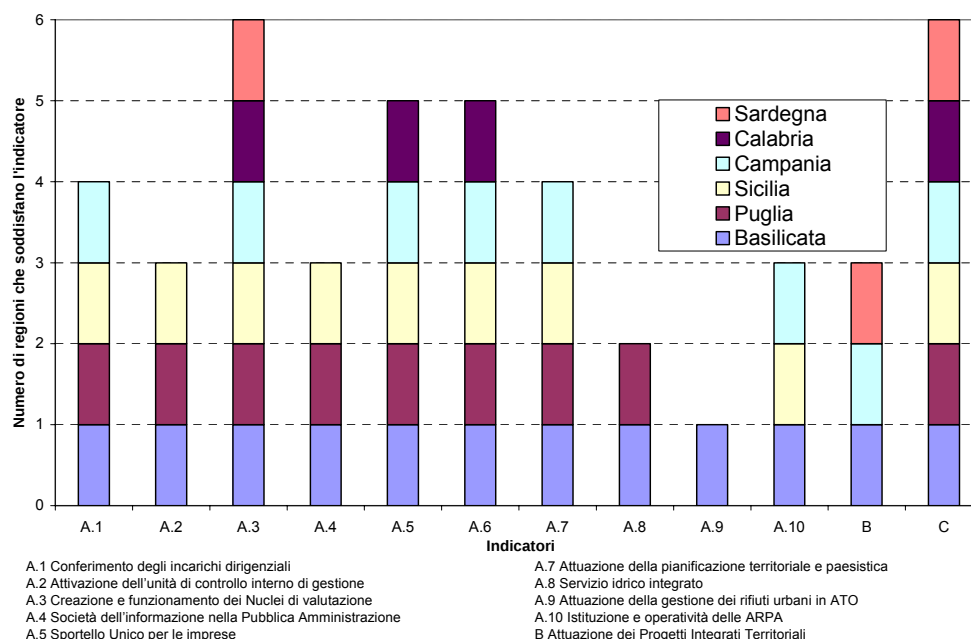
I risultati ottenuti dalle Amministrazioni centrali sono analoghi sebbene queste, rispetto alle Regioni, partecipassero a un numero inferiore di indicatori e *target* (5 e 6 rispettivamente) e pertanto a un sistema di obiettivi e incentivi più semplice. In questo caso il PON Sviluppo locale (MAP) soddisfa tutti gli indicatori e raggiunge il 100 per cento dei *target*; seguono i PO Scuola, Ricerca (MIUR) e Sicurezza (Ministero Interno) i quali si posizionano al di sopra del 50 per cento dei *target* raggiunti, mentre nell'ultimo gruppo si trovano i PO Pesca (MiPAF) e Trasporti (MIT) con una percentuale di *target* raggiunti di poco superiore al 30 per cento corrispondente a uno o due, rispettivamente, indicatori soddisfatti.

Come si vede dalla Tavola IV.1 il diverso peso assegnato agli indicatori fa sì che il punteggio ottenuto (e pertanto le risorse finanziarie attribuite) si discosti dal numero di *target* raggiunti.

La distribuzione per indicatore della *performance* delle amministrazioni (Figure IV.1 e IV.2) evidenzia come l'obiettivo di fissare *target* ambiziosi e al contempo raggiungibili possa essere considerato centrato: tutti gli indicatori sono stati soddisfatti da almeno un'amministrazione; in generale quindi gli indicatori e i *target* fissati due anni prima della valutazione finale e la durata prevista per il raggiungimento dei *target*, erano stati scelti correttamente.

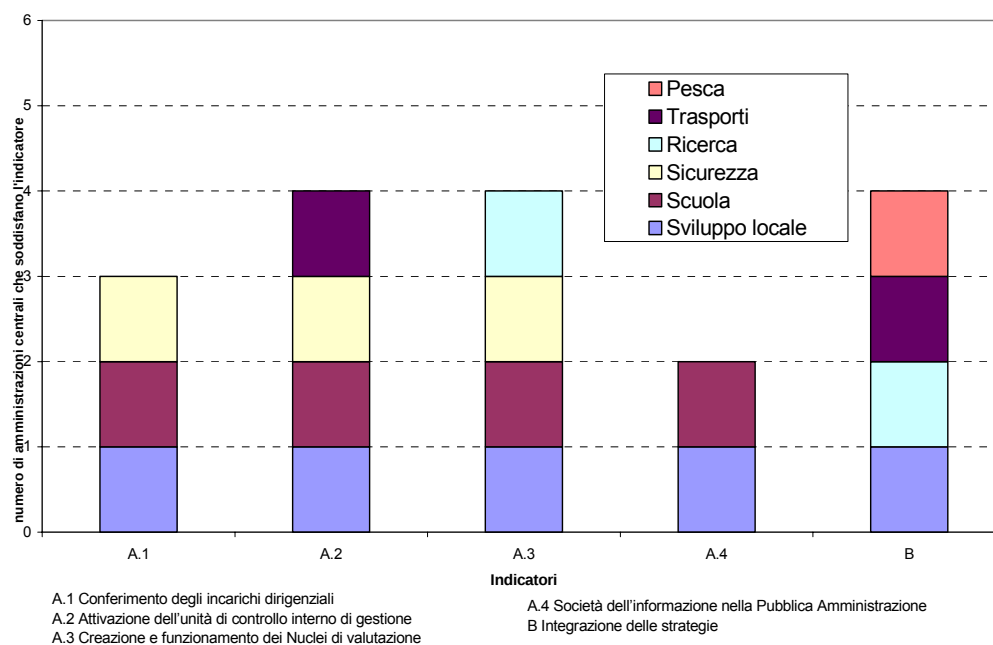
Per quanto riguarda gli indicatori su cui concorrevano le Amministrazioni regionali si osserva che la metà degli indicatori sono stati raggiunti almeno da quattro Regioni; i due indicatori relativi all'istituzione dei nuclei regionali e alla concentrazione finanziaria sono stati raggiunti da tutte le amministrazioni, mentre gli indicatori relativi all'attuazione del sistema idrico integrato e della gestione dei rifiuti urbani si sono rivelati molto difficili da soddisfare. Un'analisi più approfondita dei progressi mostra che quasi tutte le Regioni hanno raggiunto un certo numero dei requisiti che componevano i due indicatori relativi all'acqua e ai rifiuti pur non riuscendo nei tempi stabiliti a soddisfare gli indicatori nella loro interezza.

Figura IV. 1 Indicatori soddisfatti per Regione al 30.9.2002



Fonte: UVAL, elaborazioni sui dati della decisione del Comitato di Sorveglianza del QCS del 10-11 marzo 2003

Figura IV.2 Indicatori soddisfatti per Programma Operativo Nazionale al 30.9.2002



Fonte: UVAL, elaborazioni sui dati della decisione del Comitato di Sorveglianza del QCS del 10-11 marzo 2003

Nel caso delle riforme sottostanti gli indicatori premiali dell'acqua e dei rifiuti, la situazione arretrata di partenza nelle Regioni e la difficoltà a comprimere i tempi necessari per la predisposizione di una corretta gestione dei servizi, sono probabilmente le cause principali della difficoltà generale riscontrata dalle Regioni a soddisfare tali indicatori.

Per quanto riguarda gli indicatori su cui concorrevano le Amministrazioni centrali si osserva dalla Figura IV.2 che tre indicatori sono stati soddisfatti da almeno quattro amministrazioni, nessun indicatore è stato soddisfatto da tutte le amministrazioni e l'indicatore relativo alla Società dell'Informazione si è rivelato essere quello più difficilmente raggiungibile (solo due amministrazioni su sei).

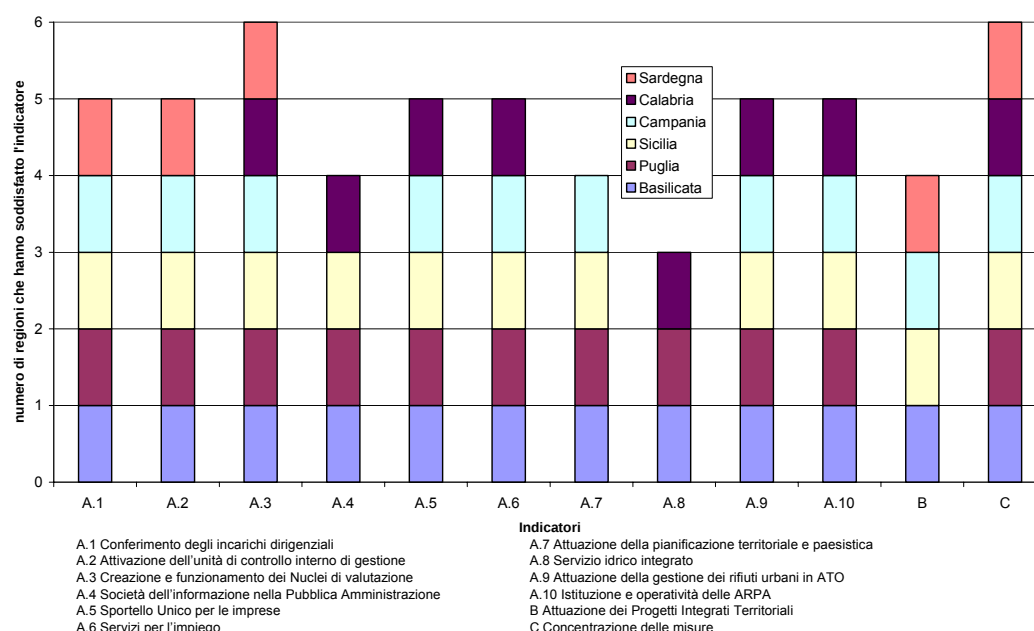
IV.2 Indicatori e *target* raggiunti (30 settembre 2003)

Nella Relazione finale sul monitoraggio della riserva di premialità del 6 per cento, il Gruppo tecnico osservava come i due anni circa di attivazione dell'incentivo finanziario legato al sistema di premialità fossero un periodo comunque breve per l'attuazione di riforme di natura istituzionale, settoriale, di rafforzamento tecnico-amministrativo e di principi complessi per i quali al momento di attivazione del sistema premiale il livello di attuazione era pressoché nullo nella maggioranza dei casi. Si paventava dunque il rischio che, con la conclusione del sistema di premialità e dell'incentivo finanziario, i progressi istituzionali compiuti dalle amministrazioni per il conseguimento degli obiettivi, (in alcuni casi mancati anche solo per l'assenza di uno dei requisiti che componevano l'obiettivo stesso), potessero andare persi.

Proprio a partire da queste osservazioni l'Autorità di Gestione del QCS ha deciso di utilizzare il 25 per cento delle eccedenze (cfr. paragrafo IV.3) di propria competenza per consentire alle amministrazioni di completare alcune delle riforme avviate con un prolungamento del termine al 30 settembre 2003. Questo meccanismo è stato definito "*seconda tranche*" del sistema di premialità nazionale. Le Amministrazioni regionali concorrono tutte, ad eccezione della Basilicata, al soddisfacimento dell'indicatore relativo alla gestione dei rifiuti urbani, per il quale è accantonato un ammontare di risorse distinto; inoltre, a ciascuna Regione sono attribuite ulteriori risorse in base al soddisfacimento entro il 30.9.2003 di un certo numero di indicatori fissato *ex-ante* per ciascuna amministrazione, sulla base degli indicatori non soddisfatti. In particolare la Calabria e la Sardegna concorrono su tre indicatori, mentre la Campania, la Puglia e la

Sicilia su un solo indicatore. La Basilicata concorre per l'unico *target* non soddisfatto vale a dire la seconda soglia del criterio di Integrazione dei progetti¹⁸. Analogamente, per le Amministrazioni centrali si prevede che i Programmi Ricerca, Sicurezza e Trasporti concorrano per due indicatori, mentre il Programma Scuola per un solo indicatore. Sono esclusi da questa assegnazione il PON Sviluppo locale in quanto ha soddisfatto tutti i *target* (e riceve un premio di *performance* pari a 1,7 milioni di euro) e il PON Pesca in quanto ha soddisfatto un unico indicatore relativo all'Integrazione delle strategie nazionali con quelle delle Regioni, e non accede pertanto alle eccedenze. L'incentivo finanziario associato a ciascun indicatore ha un valore unitario inferiore rispetto alla *prima tranche* della premialità del 6 per cento.

Figura IV.3 Indicatori soddisfatti per Regione al 30.9.2003



Fonte: UVAL, elaborazioni sui dati della decisione del Comitato di Sorveglianza del QCS del 17.02.2004

Come illustrato nella Figura IV.3 il proseguimento della competizione premiale ha permesso il soddisfacimento di ulteriori 14 *target* da parte delle Regioni (corrispondenti a oltre 19 per cento di tutti i *target*), risultato molto positivo se si considera che erano esclusi dalla competizione i tre indicatori che prevedevano attività di monitoraggio o certificazione da parte di altre amministrazioni¹⁹ e l'indicatore di Integrazione dei

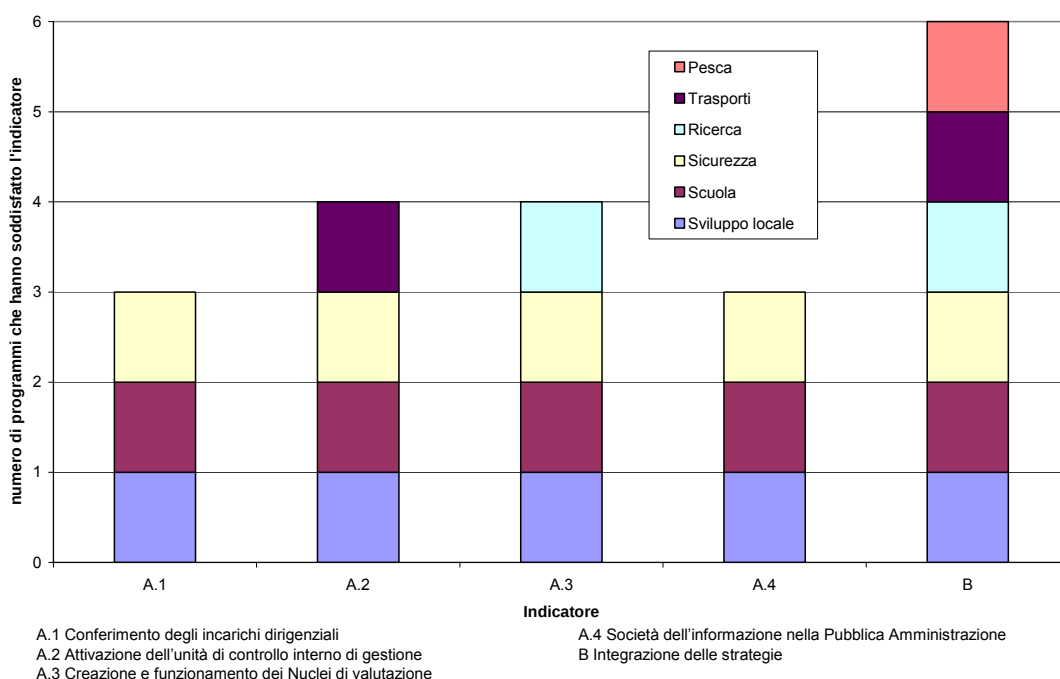
¹⁸ Inoltre riceve un premio di 5 milioni di euro a riconoscimento dei risultati raggiunti.

¹⁹ Si tratta degli indicatori relativi allo Sportello Unico, ai Servizi per l'Impiego e alla Pianificazione territoriale.

progetti per quelle Amministrazioni regionali i cui PIT non avevano superato la valutazione di ammissibilità da parte del Gruppo tecnico.

Sia l'indicatore sui rifiuti sia quello relativo al servizio idrico integrato che si erano rivelati come i più difficili da soddisfare, risultano al 30 settembre 2003 soddisfatti, rispettivamente, da cinque e da tre Regioni, confermando dunque la necessità di un tempo più lungo per completare gli assetti istituzionali e gestionali di questi due settori, come richiesto dai requisiti da soddisfare. Da sottolineare anche la buona *performance* della Calabria e, anche se in misura minore, della Sardegna, che recuperano parte del ritardo osservato al 30 settembre 2002.

Figura IV.4 Indicatori soddisfatti per Programma Operativo Nazionale al 30.9.2003



Fonte: UVAL, elaborazioni sui dati della decisione del Comitato di Sorveglianza del QCS del 17.02.2004

Per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, a differenza delle Regioni, i risultati conseguiti al 30 settembre 2003 aumentano la distanza tra le amministrazioni. Infatti delle quattro amministrazioni che potevano concorrere alla seconda *tranche* di assegnazione di risorse premiali, il PON Ricerca non ha trasmesso informazioni e dunque non ha partecipato all'assegnazione, il PON Trasporti non ha soddisfatto

nessun indicatore mentre i PON Scuola e Sicurezza hanno soddisfatto gli indicatori previsti (uno e due rispettivamente). Quindi, come mostra la Figura IV.4, al 30 settembre 2003 si hanno tre amministrazioni (relative ai PON Sviluppo locale, Sicurezza e Scuola) che hanno soddisfatto tutti e cinque gli indicatori e tre amministrazioni (relative ai PON Pesca, Trasporti e Ricerca) che ne hanno soddisfatti solo uno o due. L'unico indicatore che risulta soddisfatto da tutte le amministrazioni è quello relativo all'Integrazione delle strategie nazionali con quelle regionali.

Il complessivo risultato meno soddisfacente delle Amministrazioni centrali rispetto a quelle regionali è probabilmente da attribuirsi al fatto che il sistema di incentivi previsti dal meccanismo premiale del 6 per cento coinvolge l'intera Amministrazione regionale o centrale mentre il soddisfacimento degli indicatori non dipende unicamente dall'iniziativa dell'Autorità di gestione del Programma Operativo. Nelle Regioni il coinvolgimento di molte istituzioni a livello elevato, a partire dallo stesso Presidente e dalla Giunta regionale è stato, nella maggior parte dei casi, tempestivo e continuativo mentre più difficile è risultato il coinvolgimento dei Ministeri di riferimento dei PON.

IV.3 Assegnazione delle risorse finanziarie ai Programmi Operativi Regionali

Prima assegnazione marzo 2003

Il Comitato di Sorveglianza del QCS 2000-06 del 10-11 marzo 2003²⁰ ha deciso l'assegnazione delle risorse del sistema di premialità del 6 per cento sulla base della valutazione degli esiti della competizione premiale. Ai Programmi Operativi Regionali sono state assegnate le risorse finanziarie spettanti in base agli indicatori soddisfatti, cosiddetta assegnazione diretta, e la quota corrispondente al 50 per cento delle eccedenze residue dell'assegnazione diretta.

In base ai risultati raggiunti dalle amministrazioni concorrenti, circa 509 milioni di euro di fondi comunitari²¹ sono andati come attribuzione diretta alle Regioni; ciò ha comportato un ammontare di eccedenze pari a 410 milioni di euro. Il 50 per cento di queste eccedenze è stato assegnato alle amministrazioni sulla base dei risultati conseguiti e della dotazione iniziale di bilancio. Le colonne (1) e (2) della Tavola IV.2 riportano l'attribuzione diretta e del 50 per cento delle eccedenze per POR.

²⁰ http://www.mef.gov.it/documentazione/qcs/CdS_marzo2003/Proposta_attribuzione_premialita_nazionale.pdf e CD allegato

²¹ A cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale di circa lo stesso importo.

Nel corso dello stesso Comitato di Sorveglianza sono state definite le modalità per la successiva attribuzione del restante 50 per cento delle eccedenze (all'incirca 205 milioni di euro) secondo i seguenti principi:

1. innanzitutto, attingendo alle risorse il cui utilizzo è nella discrezionalità dell'Autorità di gestione si decide di attribuire subito una quota pari a 5 milioni di euro per la Basilicata quale premio per i risultati eccellenti conseguiti nel sistema di premialità nazionale 6 per cento;
2. si conferma l'opportunità di assegnare il 25 per cento delle eccedenze proporzionalmente ai risultati conseguiti da ciascun Programma nel sistema di premialità comunitaria del 4 per cento. L'attribuzione di queste risorse è quindi condizionata all'adozione formale della proposta da parte della Commissione Europea, da effettuarsi entro il 30.4.2004;
3. per quanto riguarda invece l'ammontare restante del 25 per cento di discrezionalità dell'Autorità di gestione del QCS (pari a 97,53 milioni di euro) si opta per un prolungamento al 30 settembre 2003 della competizione tra programmi sulla base di alcuni degli indicatori del sistema di premialità 6 per cento come descritto nel paragrafo precedente (*seconda tranche* della premialità nazionale).

Pertanto, come si vede nella colonna (4) della Tavola IV.2, le risorse premiali assegnate a marzo 2003, inclusive dell'ammontare attribuito alla Basilicata, ammontano a circa 719 milioni di euro corrispondenti al 78 per cento dei Fondi Strutturali potenzialmente attribuibili ai POR per il meccanismo premiale 6 per cento.

Assegnazione seconda tranche, febbraio 2004 e ulteriori eccedenze, marzo 2004

La seconda assegnazione di risorse premiali del 6 per cento viene effettuata dal Comitato di Sorveglianza del QCS 2000-06 del 17 febbraio 2004²². Per quanto riguarda la quota di eccedenze rimessa alla discrezionalità dell'Autorità di gestione del QCS circa 25 milioni di euro erano destinati al soddisfacimento dell'indicatore relativo ai rifiuti e i restanti 72 milioni di euro al soddisfacimento degli indicatori facoltativi. Sulla base dei

²² Si noti che la proposta di assegnazione presentata al CdS il 17 febbraio 2004 conteneva anche un'assegnazione della quota da attribuire secondo i risultati del 4 per cento che aveva però carattere provvisorio e che è stata infatti modificata dal successivo Comitato di Sorveglianza del 31.3.2004.

risultati conseguiti, circa 20 milioni sono attribuiti alle regioni per il soddisfacimento dell'indicatore A.9 e circa 70 per gli altri indicatori; il totale è riportato nella colonna (8) della Tavola IV.2.

Per quanto riguarda invece la quota di eccedenze da attribuirsi secondo i risultati conseguiti dai POR nel sistema di premialità comunitario del 4 per cento i circa 102 milioni di euro a questa destinati sono attribuiti alle Regioni secondo quanto illustrato nella colonna (9) della Tavola IV.2²³.

Il totale delle risorse premiali del 6 per cento attribuite alle Regioni nelle due assegnazioni ammonta quindi a circa 911 milioni di euro di fondi comunitari. Rispetto alla dotazione iniziale dei POR risultano non distribuiti circa 8 milioni di euro a causa del mancato conseguimento di alcuni obiettivi previsti per la scadenza di settembre 2003. Questo ammontare viene attribuito ai PON per gli obiettivi di Lisbona e Goteborg (Cfr. par IV.4)

²³ La decisione del CdS del QCS 2000-06 del 17 febbraio 2004 viene modificata dal Comitato di Sorveglianza del 31 marzo 2004 che tiene conto della proposta definitiva di assegnazione delle risorse del 4 per cento definita insieme alla Commissione Europea.

Tavola IV.2 Totale risorse attribuite (Fondi Strutturali) per la riserva premiale del 6 per cento (milioni di euro)

Programma Operativo	Risorse potenzialmente attribuibili	Prima assegnazione (10-11 marzo 2003)				Risorse al PON ATAS ⁽¹⁾		Seconda assegnazione (31 marzo 2004)			TOTALE risorse attribuite	Ipotesi attribuzione risorse residuali per sostenere le priorità di Lisbona e Göteborg ⁽²⁾
		Attribuzione diretta	Attribuzione automatica 50% eccedenze	Premio di performance	Totale	Assegnazione diretta	Assegnazione quota 50% eccedenze	Quota assegnata sulla base del completamento dei risultati (25%)	Quota assegnata sulla base dei risultati del 4% (25%)	Totale		
		(1)	(2)	(3)	(4) = (1+2+3)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10) = (8+9)	(11) = (4+6+7+10)	(12)
ATAS	19,068	N.a.	N.a.	N.a.		19,068	5,420		1,910	1,910	26,398	18,134
PESCA	7,446	2,978	0,846	-	3,824				0,746	0,746	4,570	0,244
RICERCA	72,718	39,995	11,362	-	51,357				7,285	7,285	58,642	1,950
SCUOLA	28,841	17,305	4,916	-	22,221			3,366	2,889	6,255	28,476	1,950
SICUREZZA	34,978	15,740	4,472	-	20,212			4,628	3,504	8,132	28,344	0,732
SVILUPPO LOCALE	120,777	120,777	34,312	1,700	156,789				12,099	12,099	168,888	1,462
TRASPORTI	109,937	42,143	11,972	-	54,115			0,865	5,507	6,372	60,487	1,462
TOTALE PON	393,765	238,938	67,880	1,700	308,518	19,068	5,420	8,859	33,940	42,799	375,805	25,934
BASILICATA	45,481	40,174	16,200	5,000	61,374			3,172	5,341	8,513	69,887	
CALABRIA	122,106	33,579	13,540	-	47,119			23,276	8,962	32,238	79,357	
CAMPANIA	234,198	163,939	66,090	-	230,029			14,988	27,506	42,494	272,523	
PUGLIA	161,614	102,356	41,260	-	143,616			12,327	18,981	31,308	174,924	
SARDEGNA	119,166	34,757	14,010	-	48,767			17,121	13,996	31,117	79,884	
SICILIA	236,219	133,857	53,960	-	187,817			18,673	27,744	46,417	234,234	
TOTALE POR	918,784	508,662	205,060	5,000	718,722			89,558	102,530	192,088	910,810	
TOTALE	1312,549	747,600	272,940	6,700	1027,240	19,068	5,420	98,417	136,470	234,887	1286,615	25,934

(1) Le risorse del PON ATAS sono attribuite secondo i risultati del 4 per cento (Cfr. par.IX)

(2) Le risorse residue sono composte da residui della dotazione PON per 17,96 milioni e da residui della dotazione POR per i restanti 7,97. La loro attribuzione per le finalità di Lisbona e Göteborg persegue obiettivi rilevanti per il QCS, ma è al di fuori del meccanismo di premialità.

Fonte: UVAL, elaborazioni sui dati della decisione del Comitato di Sorveglianza del QCS del 10-11.3.2003 e del 17.02.2004

IV.4 Assegnazione delle risorse finanziarie ai Programmi Operativi Nazionali

Prima assegnazione marzo 2003

In concomitanza con le assegnazioni di risorse della riserva di premialità del 6 per cento ai POR vengono effettuate quelle per i PON. Quindi con decisione del Comitato di Sorveglianza del QCS del 10 marzo 2003 sono assegnate le risorse finanziarie dirette e la quota corrispondente al 50 per cento delle eccedenze residue dall'assegnazione diretta pari rispettivamente a circa 239 e 68 milioni di euro di fondi comunitari (colonne (1) e (2) della Tavola IV.2).

Per quanto riguarda le restanti eccedenze, pari a circa 68 milioni di euro:

1. Innanzitutto, attingendo alle risorse il cui utilizzo è nella discrezionalità dell'Autorità di gestione si decide di attribuire una quota pari a 1,7 milioni di euro al PON Sviluppo locale quale premio per i risultati eccellenti conseguiti nel sistema di premialità nazionale 6 per cento.
2. Si conferma l'opportunità di assegnare il 25 per cento delle eccedenze (circa 34 milioni di euro) proporzionalmente ai risultati conseguiti da ciascun Programma nel sistema di premialità comunitaria del 4 per cento. L'attribuzione di queste risorse è quindi condizionata all'adozione formale della proposta da parte della Commissione Europea, da effettuarsi entro il 30.4.2004.
3. Per quanto riguarda invece l'ammontare restante del 25 per cento di discrezionalità dell'Autorità di gestione del QCS, si propone un meccanismo analogo a quello dei POR sebbene, in considerazione del più limitato numero di indicatori su cui competono i PON e dell'ammontare rilevante di questa quota di eccedenze, si decide di utilizzare solo 17 milioni di euro per il prolungamento al 30 settembre 2003 della competizione tra Programmi operativi nazionali sulla base di alcuni degli indicatori del sistema di premialità 6 per cento²⁴ e di accantonare i rimanenti 15 milioni di euro per una successiva redistribuzione.

Pertanto le risorse premiali assegnate a marzo 2003 ai PON ammontano a circa 308 milioni di euro corrispondenti al 78 per cento dei Fondi Strutturali potenzialmente

²⁴ Sono esclusi da questa competizione il PON Sviluppo locale perché ha soddisfatto tutti gli indicatori e il PON Pesca che ne ha soddisfatto uno solo.

attribuibili ai PON per il meccanismo premiale del 6 per cento (vedi colonna (4) della Tavola IV.2).

Assegnazione seconda tranche, febbraio 2004 e ulteriori eccedenze, marzo 2004

La seconda assegnazione di risorse premiali del 6 per cento viene effettuata dai Comitati di Sorveglianza del QCS 2000-06 del 17 febbraio 2004 e del 30.3.2004²⁵. In base ai risultati conseguiti dalle amministrazioni sugli indicatori del 6 per cento vengono attribuiti circa 9 milioni di euro (dei 17 milioni di euro previsti) e 34 milioni di euro in relazione ai risultati conseguiti nella riserva premiale del 4 per cento; le distribuzioni per PON si trovano nelle colonne (8) e (9) della Tavola IV.2.

Pertanto con queste due assegnazioni (marzo 2003 e febbraio-marzo 2004) le risorse attribuite ai PON per la riserva di premialità del 6 per cento ammontano a circa 376 milioni di euro.

Le eccedenze di competenza dell'Adg del QCS non attribuite in base ai risultati conseguiti con il prolungamento dei termini per gli indicatori del 6 per cento sono allocate ai Programmi Operativi in funzione degli obiettivi delle strategie di Lisbona e Goteborg. La distribuzione tra PON di queste risorse, disposta con un preciso vincolo di destinazione d'uso è riportata nella colonna (12) della Tavola IV.2. Queste ultime risorse sono pertanto assegnate per finalità rilevanti per il QCS, ma non fanno riferimento a risultati conseguiti nell'ambito del sistema di premialità e non vanno pertanto considerate nella valutazione dei risultati finali.

V. Elementi di successo, lezioni per il futuro

L'introduzione di un sistema di obiettivi vincolanti a cui sono collegati premi finanziari e di modalità di competizione regolata tra amministrazioni nello svolgimento delle proprie funzioni sono da considerare elementi innovativi nel panorama della spesa pubblica italiana. L'efficacia della riserva di premialità del 6 per cento nel raggiungere gli obiettivi previsti e nell'evitare comportamenti collusivi tra amministrazioni, che avrebbero vanificato il sistema di regole e l'assegnazione delle risorse, discendono da un certo

²⁵ Valgono le stesse osservazioni delle note precedenti relativamente alle proposte presentate nei due Comitati.

numero di fattori, legati sia all'architettura del sistema di regole sia al comportamento (risposta) delle amministrazioni partecipanti; nel seguito vengono discussi i principali²⁶.

Innanzitutto, come sottolineato in premessa, la premialità è parte di un sistema di regole di governo del programma e di modalità di attuazione dello stesso che sono state definite attraverso un ampio processo di interazione attraverso il quale gli attori istituzionali e sociali hanno giocato un ruolo decisivo nella definizione degli obiettivi del programma di sviluppo e dei risultati quantificati che si volevano perseguire. Il sistema di premialità è pertanto integrato pienamente nella struttura di governo del programma di politica regionale 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1. La struttura del meccanismo della premialità e gli indicatori sono stati discussi con i soggetti istituzionali e sociali almeno a partire da un anno prima dell'approvazione formale del Quadro Comunitario di Sostegno e questo è uno degli elementi che ha garantito la credibilità e la forza del sistema di premialità. Le Amministrazioni centrali e regionali, i Governi e gli Enti locali interessati dal sistema della premialità hanno avuto infatti il tempo di organizzare i propri atti e decisioni con il fine di poter accedere a una quota della premialità e di trovare in questo sistema lo stimolo finanziario a raggiungere velocemente e efficacemente un obiettivo comune condiviso nei contenuti e parte integrante delle condizioni di successo di parte della politica regionale.

In secondo luogo, sono stati scelti indicatori direttamente dipendenti dalle azioni delle amministrazioni responsabili di Programmi Operativi; al contempo si è cercato, sin da subito, il coinvolgimento di tutti i livelli dell'Amministrazione, la cooperazione tra amministrazioni di settore e la partecipazione della politica. A livello centrale, i documenti relativi alle regole del sistema premiale, ma anche i monitoraggi dei progressi delle amministrazioni coinvolte, sono stati inclusi nei documenti economici del Ministero dell'Economia e Finanze; a livello regionale un ruolo di rilievo è stato certamente giocato dai Presidenti delle Regioni: in particolare nelle tre regioni che hanno soddisfatto più indicatori di premialità, i Presidenti sembrano aver colto sin dall'inizio che il sistema di premialità poteva, da una parte, essere usato per influenzare il comportamento delle Amministrazioni regionali e locali e dall'altra rappresentare un banco di prova per la credibilità del loro programma e per il governo stesso della Regione²⁷.

²⁶ Per una lettura dettagliata dei fondamenti del sistema di premialità del 6 per cento in chiave di modelli principale-agente si veda Brezzi et al. (2006).

²⁷ Cfr Brezzi, M., Raimondo, L., e F. Utili (2004)

Un ruolo di rilievo è stato poi svolto dal meccanismo di competizione tra amministrazioni, in parte diretto (per gli indicatori per i quali la soglia era fissata in base alla performance relativa dei soggetti concorrenti) e in parte di secondo livello, tramite la redistribuzione delle eccedenze residue alle amministrazioni con la migliore performance. L'esistenza di questi elementi di competizione, per i quali si poteva di fatto accedere a maggiori risorse se la propria performance in termini di indicatori conseguiti era migliore di quella degli altri, ha consentito di neutralizzare comportamenti collusivi e innescato invece meccanismi di *peer control* sul soddisfacimento degli obiettivi.

L'importanza e la difficoltà degli obiettivi da realizzare con la definizione del sistema di premialità hanno richiesto la predisposizione di uno strumento di monitoraggio attivo quale quello descritto nei paragrafi precedenti. Il buon funzionamento di questo sistema è stato cruciale per fornire corrette informazioni alle amministrazioni partecipanti e allo stesso tempo ha permesso di avere uno spaccato puntuale dell'effettivo stato di avanzamento delle riforme previste in accompagnamento o quali componenti della strategia del QCS.

Particolarmente importante è stato quindi il ruolo del Gruppo tecnico che ha rafforzato la propria funzione di garante del sistema di premialità e incoraggiato le amministrazioni a non rinegoziare le regole, ma a partecipare correttamente al sistema premiale, sia attraverso il partenariato nella definizione delle regole e nella fissazione dei *target*, sia attraverso uno sforzo continuo a rendere il processo trasparente e l'informazione disponibile al pubblico con il fine anche di accrescere la responsabilità delle amministrazioni partecipanti e l'attenzione ampia sul sistema premiale. In un sistema in cui il contratto fra amministrazioni circa l'allocazione degli incentivi è incompleto perché è impossibile definire ex-ante correttamente tutti i requisiti e le informazioni che permettono di valutare i progressi effettuati dalle amministrazioni e il raggiungimento dei target, il Gruppo tecnico svolge la funzione di ridurre l'incompletezza contrattuale²⁸.

I risultati delle attività di monitoraggio e valutazione sono sempre stati presentati e discussi anche in incontri informali con le amministrazioni coinvolte prima della presentazione formale al Comitato di Sorveglianza dei Programmi e del QCS. L'internalizzazione dei risultati dell'attività del Gruppo tecnico e delle raccomandazioni del Comitato di Sorveglianza, in termini di un maggiore impegno da parte delle

²⁸ Per indicazioni più puntuali circa l'incompletezza contrattuale che caratterizza l'uso di indicatori ai fini dell'allocazione di incentivi finanziari vedi Barca et al. (2004).

amministrazioni interessate nella soddisfazione dei *target* è dipeso, oltre che dalla qualità dell'attività di monitoraggio, dalla opportuna diffusione delle informazioni sull'avanzamento dei singoli indicatori tra i partner istituzionali e sociali interessati e dalla capacità di questi ultimi di esercitare pressioni nel caso in cui ci fosse un rischio elevato di non raggiungimento dei *target*.

In alcuni casi tuttavia, la rilevanza e l'innovatività per le amministrazioni degli interventi di riforma necessari per conseguire gli obiettivi, ha richiesto uno sforzo straordinario, che non ha permesso di conseguire tutti i risultati, ma solo ad alcuni di essi. La caratteristica modulare del meccanismo di assegnazione delle risorse del 6 per cento ha comunque consentito a tutti di accedere almeno a parte delle risorse. Questo suggerisce sia l'opportunità di adottare meccanismi di questo tipo, sia anche di valutare con estrema attenzione il numero degli obiettivi da considerare e limitarli, in modo che gli sforzi possano essere adeguatamente concentrati.

L'esperienza delle riserve di premialità dei Fondi Strutturali ha sollecitato l'estensione di meccanismi incentivanti e la realizzazione di nuove iniziative anche al di fuori del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-06.

Il giudizio positivo dell'esperienza trascorsa, e in particolare di alcune caratteristiche peculiari della riserva di premialità del 6 per cento, è stata alla base della motivazione della posizione italiana di introdurre nella revisione dei Regolamenti Comunitari per il prossimo ciclo di programmazione comunitaria, riserve finanziarie per la costruzione di un sistema di premialità comunitaria e nazionale²⁹.

VI. Proseguimento delle attività di monitoraggio e meccanismi regionali

L'esperienza di applicazione delle riserve di premialità comunitaria e nazionale – durata per il periodo trascorso tra l'approvazione del QCS nell'agosto 2000 e l'ultima assegnazione delle risorse a marzo 2004 – ha sollecitato la realizzazione di nuove iniziative conoscitive e di estensione del meccanismo incentivante ad altri livelli di governo. Le iniziative riguardano: a) il proseguimento del monitoraggio, b) la

²⁹ Tuttavia la posizione italiana è risultata minoritaria e l'attuale versione dei Regolamenti prevede (art.48) solo la possibilità degli Stati Membri di stabilire riserve di premialità nazionale sia per l'obiettivo "convergenza" sia per l'obiettivo "competitività" consistente del 3 per cento delle risorse totali destinate al Paese per ciascuno dei due obiettivi.

predisposizione di una Relazione sul consolidamento dei risultati della premialità dei Fondi Strutturali, c) l'accantonamento di risorse CIPE per offrire alle Amministrazioni regionali la facoltà di realizzare sui propri territori meccanismi premiali. Tali aspetti sono esaminati nel presente paragrafo.

Proseguimento e estensione del monitoraggio

Le riflessioni condotte in concomitanza con la revisione di metà periodo del QCS hanno fatto emergere alcuni quesiti legati alla natura degli indicatori di avanzamento istituzionale utilizzati per la riserva premialità nazionale del 6 per cento. Nella maggior parte dei casi si trattava di obiettivi intermedi di *performance* istituzionale tradotti in adempimenti amministrativi puntualmente descritti. Ne conseguiva il rischio che a fronte dell'adempimento formale non vi fossero effettivi progressi o che al contrario, progressi sostanziali non riuscissero a far corrispondere l'approvazione degli atti amministrativi necessari a certificarli. Un ulteriore quesito riguardava quanto le priorità stabilite dai meccanismi di incentivo finanziario fossero poi rimaste tali anche nell'ordinaria amministrazione dei soggetti concorrenti o se invece a conclusione del meccanismo, una volta venuta meno la minaccia (opportunità) rappresentata dalla sanzione (o dal premio), esse fossero state messe da parte. Da ultimo andava compreso in che modo fosse proseguito il percorso verso gli obiettivi sostanziali di migliore offerta di servizi a cittadini e imprese a cui gli indicatori utilizzati facevano riferimento.

La rilevanza delle questioni ha richiesto la costruzione di un sistema organizzato di raccolta e analisi di informazioni definito in dettaglio nella versione rivista del QCS dove si fa riferimento al “*Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi della premialità dei Fondi Strutturali*”.

Ad ogni amministrazione titolare di Programma Operativo in Obiettivo 1 che ha concorso al meccanismo di premialità nazionale del 6 per cento, è richiesto di compilare semestralmente una tavola di monitoraggio dove in corrispondenza di ciascun indicatore e requisito vanno indicati i progressi compiuti nel semestre precedente. Le tavole compilate, - dopo una verifica della pertinenza e coerenza interna delle informazioni da parte del Gruppo di lavoro del DPS³⁰ e la formulazione di un giudizio sintetico sullo stato di avanzamento e sui progressi compiuti - sono inserite sul sito del DPS in modo

³⁰ Il Gruppo di lavoro interdipartimentale è composto dall'UVAL e dal Servizio Progetti, Statistiche e Studi del DPS.

da permettere un monitoraggio pubblico dettagliato degli eventuali progressi rilevati o al contrario delle situazioni di inattività.

Nelle tavole sono inseriti gli indicatori nella formulazione e specificazione utilizzata per l'attribuzione della riserva di premialità, ma anche ulteriori elementi informativi aggiunti allo scopo di monitorare le ulteriori fasi di avanzamento dei processi innescati verso il conseguimento di obiettivi finali sostanziali. Il monitoraggio consente quindi di rispondere immediatamente a due esigenze: la prima, verificare se e in quali tempi sono conseguiti da tutte le amministrazioni partecipanti gli obiettivi originari della riserva di premialità nazionale; la seconda, verificare per tutti se sono stati effettuati ulteriori avanzamenti rispetto alla situazione rilevata al termine delle scadenze sanzionate (30.9.2002 e 30.9.2003).

Attualmente sono stati effettuati quattro monitoraggi semestrali (due relativi al 2004 e due relativi al 2005). La risposta delle Amministrazioni centrali e regionali al monitoraggio è stata buona e la qualità delle informazioni è in generale soddisfacente.

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.

Le rilevazioni condotte hanno consentito di appurare che per nessuno dei temi esaminati le attività si sono interrotte in modo generalizzato dopo il concludersi del meccanismo di premialità. Per quasi tutti gli indicatori si rileva rispetto alle scadenze sanzionate di settembre 2002 e settembre 2003 un numero consistente di progressi. Attualmente risultano ancora non soddisfatti nella loro originaria formulazione meno del 15 per cento degli indicatori (cfr. Allegato D). Per gli indicatori Conferimento degli incarichi dirigenziali, Attivazione delle unità di controllo interno di gestione, Creazione e funzionamento dei nuclei di valutazione, Valutazione degli effetti occupazionali degli interventi, Trasferimento telematico dei dati di monitoraggio, si rileva nella maggior parte dei casi l'entrata a regime delle attività. Avanzamenti di rilievo sono stati individuati nella gestione del servizio idrico dove tutte le Regioni sono arrivate alla decisione di affidamento del servizio, mentre nel settore dei rifiuti, dopo rapidi progressi iniziali si rilevano difficoltà nel completare l'assetto gestionale e nell'attuazione delle

tariffe. Per gli indicatori Sportello Unico per le Attività Produttive, Servizi per l'Impiego e Agenzie Regionali per l'Ambiente per i quali l'assetto istituzionale era già completato in tutte le Regioni ad esclusione della Sardegna, oltre a rilevare gli indubbi avanzamenti della Regione Sardegna in tutti e tre gli ambiti, il monitoraggio cerca di dare conto dell'operatività delle funzioni di servizio rappresentate dagli indicatori rilevando una situazione di graduale progresso. La documentazione pubblica dettagliata che descrive puntualmente i progressi delle amministrazioni e mette in luce invece le situazioni di stasi dopo l'esaurirsi dell'impulso della Riserva di premialità è disponibile sul sito web del DPS³¹.

Le informazioni raccolte tramite le tavole informative compilate dalle amministrazioni sono poi oggetto di analisi nell'ambito di una specifica Relazione di monitoraggio, da predisporre annualmente³².

I meccanismi regionali di premialità

La Delibera CIPE 20/2004 di riparto delle risorse Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) per l'anno 2004 accantona una riserva di 76,5 milioni di euro per le Regioni del Mezzogiorno da destinare alla realizzazione di sistemi di premialità a livello locale. Lo scopo è dare alle Regioni la facoltà di realizzare progressi in ambiti specifici dei loro territori di riferimento, che considerano strategici e pertanto meritevoli di incentivo.

L'opportunità è stata raccolta con forte interesse dalle Regioni del Mezzogiorno, che hanno manifestato una particolare attenzione per l'incentivazione di avanzamenti istituzionali o selezione di progetti di qualità nell'ambito dei Progetti Integrati. Tutte le Amministrazioni regionali hanno predisposto entro la scadenza del 30 novembre 2004 proposte dettagliate di indicatori e meccanismi di premialità regionale spesso già discusse con il partenariato locale. L'UVAL insieme al Servizio Fondi Strutturali ha contribuito alla definizione tecnica delle proposte, fornendo pareri tecnici e suggerimenti sulla base dell'esperienza dei sistemi della premialità dei Fondi Strutturali.

In generale, la facoltà di attivare meccanismi a livello locale ha innescato l'ideazione e l'elaborazione di molte proposte da parte dei diversi settori delle Amministrazioni regionali, degli Enti locali, e da parte del partenariato economico e sociale. Nel corso

³¹ Cfr. www.mef.gov.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp

³² La prima relazione è stata predisposta nel corso del primo trimestre del 2005. La stesura della Relazione è coordinata dall'UVAL con la collaborazione del Servizio Progetti, Statistiche e Studi e con il supporto di due Rappresentanti designati dalla Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici. www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/premialita/Relazione_monitoraggio_Anno%202005_16_05.pdf

della definizione tecnica delle proposte si è suggerito di concentrare gli incentivi su un numero limitato di obiettivi allo scopo di commisurare l'incentivo finanziario alle modifiche auspiccate nei comportamenti, nel timore che in alcuni casi l'incentivo finanziario potesse rivelarsi troppo modesto per determinare nuove azioni. Si è poi posta attenzione al fatto che i meccanismi di assegnazione delle risorse e di eventuali eccedenze fossero pienamente definiti e che la definizione degli indicatori risultasse chiara e non controversa e di facile misurabilità. Un ulteriore elemento di attenzione ha riguardato la congruità dei tempi necessari per conseguire gli obiettivi.

Tutte le Regioni in Obiettivo 1, che avevano preso parte alla premialità nazionale del 6 per cento, hanno incluso indicatori relativi al rafforzamento delle capacità istituzionali regionali e locali, dimostrando pertanto di aver considerato efficace l'utilizzo di riserve di premialità per incentivare i comportamenti delle amministrazioni verso obiettivi espliciti di *capacity building*. In particolare si segnalano gli incentivi mirati alla costituzione o rafforzamento degli uffici preposti alla gestione dei PIT o di Sportelli Unici; al rispetto della tempistica della spesa, alla diffusione della società dell'informazione e delle attività di monitoraggio informatizzato nelle amministrazioni, al completamento dell'assetto istituzionale per la gestione dei rifiuti. In numerosi casi gli indicatori scelti dalle Amministrazioni regionali si rifanno agli obiettivi della premialità nazionale del 6 per cento, ma sono specificati in maggior dettaglio o adattati allo specifico contesto sfruttando l'informazione disponibile a livello locale; inoltre la precisa specificazione dimostra quanto appreso nel corso della precedente esperienza in termini di necessità di immediata misurabilità e di definizione non controversa di indicatori e *target*.

I meccanismi di allocazione delle risorse sono stati definiti *ex-ante* con precisione in modo da dare a tutti i partecipanti le informazioni necessarie per comprendere sin dall'inizio la portata del meccanismo competitivo. Infine, analogamente a quanto avvenuto nel caso della riserva di premialità nazionale, la valutazione del soddisfacimento degli indicatori è affidata a gruppi tecnici appositamente costituiti, indipendenti dall'Autorità di Gestione dei PO, ma che includono rappresentanti dei Nuclei di Valutazione e Verifica regionali, delle Autorità di gestione, degli Enti locali interessati dai meccanismi premiali.

La realizzazione di progetti di qualità è stata selezionata nel complesso da cinque Regioni: con riferimento al patrimonio ambientale e culturale in Basilicata e Sardegna, in

Molise alle risorse culturali, in Abruzzo alla Società dell'Informazione; in Campania sono stati considerati tutti i settori oggetto dell'Intesa Istituzionale di Programma.

Le Regioni hanno compiuto scelte piuttosto diversificate in merito alla durata dei sistemi che in alcuni casi sono destinati a concludersi già nel 2005 e in altri arrivano fino alla fine del 2007.

A partire dalle proposte iniziali definite in partenariato tecnico con il Servizio Fondi Strutturali e l'UVAL del DPS, sei³³ 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"³⁴. 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

³³ Nei casi di Abruzzo e Calabria, le proposte preliminari presentate e discusse in partenariato tecnico non state poi presentate formalmente dalle Amministrazioni regionali.

³⁴ 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.

Unici, al funzionamento degli Uffici unici dei PIT e alla pianificazione delle attività da parte dei Sistemi Turistici Locali.

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. È 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.

Tavola VI.1 Sintesi dei sistemi regionali di premialità

REGIONE	PROGETTI DI QUALITÀ		RAFFORZAMENTO ISTITUZIONALE	
	Ambiti dei progetti	Soggetti interessati	Obiettivi di avanzamento istituzionale	Soggetti interessati
MOLISE <i>Del. Giunta n.371 del 4.4.05, proposte in corso valutazione</i>	Risorse culturali	PIT		
BASILICATA <i>Bando emanato DGR.686 23.3.2005 Scadenza 27.10 2005</i>	Rete ecologica Tutela e valorizzazione risorse culturali	PIT	Avanzamento procedurale degli interventi Funzionalità unità di coordinamento o gestione;	PIT
CAMPANIA <i>Decreto approvazione bando 26.11.04 Progetti presentati valutazione in corso</i>	Settori IIP (sistemi urbani, Beni culturali, Viabilità, Infrastrutture per attività economiche)	PIT (Tavolo di concertazione tramite Ente Capofila)	Assetti organizzativi degli Uffici Unici/Comune; avanzamento spesa; avanzamento procedure ambientali;	P I e Beneficiario finale del progetto
PUGLIA <i>Del 2048 29.12.04 a) Selezione progetti entro 31.5.05 b) due tranche 30.9.05 e 30.9.2006 c) 31.7.2005 e 31.7.2006 d) esito 31.9.05</i>			a) Qualificazione ambientale in aree urbane; b) Gestione rifiuti; c) Diffusione Società dell'Informazione; utilizzo e diffusione servizi tra i cittadini e imprese; d) Rete ecologica - Parchi Regionali;	Enti locali anche collegati in PI Comuni in ATO Comuni aderenti alla RUPAR Enti locali, Enti di gestione aree naturali protette
SARDEGNA <i>DGR 36/10 26.7.2005 Bandi e avvisi da emanare; Assegnazione maggio 2006</i>	Patrimonio culturale paesaggistico e ambientale	Raggruppamenti di Enti locali	Cooperazione tra istituzioni locali (Uffici Unici PIT, Sportelli Unici); Programmazione, pianificazione e concertazione (Sistemi Turistici Locali Piani Gestione Aree Protette)	Aggregazioni di Comuni Soggetti pubblici
SICILIA <i>Relazione di monitoraggio per assegnazione risorse 15.10.07</i>			Pianificazione territoriale urbanistica o provinciale; diffusione utilizzo monitoraggio e rispetto scadenze; diffusione finanza di progetto; Rispetto tempistica di spesa; Coordinamento con altri enti;	PIT, PIOS, PROVINCE PIT, PIOS, PROVINCE

Fonte: DPS-UVAL, elaborazioni da documentazione ufficiale delle Regioni

VII. Applicazione italiana della riserva premiale comunitaria del 4 per cento

VII.1 Scelta degli indicatori e dei *target*

I regolamenti comunitari per la gestione dei Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006 prevedono l'introduzione da parte di ciascuno Stato membro di una riserva di premialità (Regolamento 1260/99 art.44 – *Performance reserve*) assegnata a quei programmi che mostrano buoni risultati nell'amministrazione e nella gestione dei fondi comunitari. Pertanto, a differenza di quanto avvenuto per la riserva di premialità del 6 per cento, gli indicatori utilizzati nel meccanismo del 4 per cento sono già contenuti nelle indicazioni e linee guida predisposte dalla Commissione Europea³⁵. Il ruolo dello Stato membro è quindi più circoscritto rispetto a quanto avviene nel caso della riserva del 6 per cento, in quanto gli ambiti da considerare e, in parte anche gli indicatori, sono già definiti dalla Commissione Europea. È stato pertanto opportuno individuare, e negoziare con la Commissione quando necessario, quale specificazione degli indicatori fosse più adatta per le esigenze e le caratteristiche della programmazione nazionale.

Secondo quanto previsto dal Regolamento comunitario, il 4 per cento delle risorse destinate a ciascun Programma Operativo è accantonato per essere attribuito all'amministrazione titolare a metà del periodo di programmazione (entro marzo 2004), a condizione che siano stati soddisfatti alcuni indicatori relativi ai criteri di efficacia, buona gestione e attuazione finanziaria. Per ciascuno dei tre ambiti indicati dagli orientamenti della Commissione sono stati individuati uno o più indicatori in corrispondenza dei quali sono stati fissati *target* generalmente comuni a tutti i programmi operativi dell'Obiettivo 1.

Gli indicatori sono stati specificati e adattati alla situazione italiana nel corso di una intensa attività istruttoria e di negoziato compiuta dal DPS nel corso del 2000. Pertanto il meccanismo italiano³⁶ definito nel documento approvato dal Comitato di Sorveglianza del QCS Obiettivo 1 di novembre 2000, si discosta in parte dagli orientamenti comunitari a seguito di modifiche di alcuni indicatori o perché ritenuti di difficile attuazione nella loro formulazione originaria o perché sono stati resi più coerenti con la strategia e il sistema di regole che governano il QCS.

³⁵ Si vedano gli Orientamenti della Commissione Europea (2000).

³⁶ Cfr. DPS 2002a "QCS Ob.1 2000-2006 - Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 4 per cento", DPS novembre 2000. Il documento è stato successivamente modificato in alcuni punti dal Comitato di Sorveglianza del 14.3.2002.

Inoltre, a differenza della proposta della Commissione di premiare per ciascun indicatore il raggiungimento di *target* previsti *ex-ante* per il singolo Programma Operativo dalla propria Autorità di gestione, si è ritenuto opportuno allo scopo di evitare incentivi distorti nella fissazione delle soglie, premiare invece il raggiungimento di *target* scelti esogenamente, con il contributo del partenariato tecnico con le amministrazioni che partecipano al sistema della premialità. In tal modo i *target* fissano una *performance* minima al di sotto della quale non si può avere accesso alla premialità.

Efficacia

Il criterio di efficacia è misurato dall'indicatore (*Realizzazione fisica A.1.1*) che rileva la capacità delle amministrazioni di raggiungere gli obiettivi fissati *ex-ante* per il 2003 in termini di *output* fisici (vedi Tavola VII.1). Questo indicatore è l'unico che mantiene la formulazione prevista nel documento di orientamento della Commissione. Si richiede di fissare gli obiettivi per un numero di misure pari almeno al 50 per cento del costo totale del Programma Operativo. Le amministrazioni sono dunque chiamate a individuare i *target* appropriati per almeno la metà del programma sulla base della loro conoscenza del programma e della capacità di prevedere la tempistica di attuazione dello stesso. La Commissione Europea suggeriva inoltre un secondo indicatore relativo alla previsione di valori obiettivo per gli indicatori di risultato al 2003. Tuttavia da parte italiana si reputava molto complesso misurare indicatori di risultato, sia per la non disponibilità di informazioni aggiornate, sia per l'elevato grado di incertezza relativamente all'effettiva possibilità che già nel 2003 fossero misurabili i primi effetti derivanti dal completamento di progetti attraverso indicatori di risultato. Pertanto la proposta italiana, ai fini della misurazione dell'efficacia delle amministrazioni nel saper prevedere i risultati dell'attuazione del programma, è stata di attenersi esclusivamente alla misurazione degli obiettivi di realizzazione fisica dei singoli progetti.

Buona gestione

Molti degli indicatori previsti per la riserva del 4 per cento rappresentano aspetti legati, direttamente o indirettamente, al miglioramento della qualità della programmazione e della selezione degli investimenti pubblici e all'affinamento delle capacità di analisi delle condizioni socio-economiche del territorio interessato dagli investimenti.

Per quanto riguarda il criterio relativo alla buona gestione sono stati individuati cinque indicatori che possono essere raggruppati in misure di: a) effettiva attuazione di sistemi di gestione (quali ad esempio il sistema di controllo, il sistema di monitoraggio e

valutazione) ritenuti necessari per una buona attuazione dei Programmi Operativi; b) capacità da parte delle amministrazioni di adottare e utilizzare meccanismi e criteri di selezione tali da garantire una più elevata qualità dei progetti; c) introduzione di metodologie di analisi adeguate a interpretare correttamente gli andamenti del mercato del lavoro e gli effetti delle politiche di investimento pubblico su quest'ultimo.

Nel primo gruppo di indicatori si trovano elencate le funzioni di monitoraggio, controllo e valutazione che devono esercitare o far esercitare le Autorità di gestione per poter gestire i Fondi Strutturali secondo le indicazioni dei Regolamenti. Gli indicatori di premialità sono definiti in modo tale da imprimere un carattere di più elevata qualità o velocità di azione all'attuazione di quelle funzioni. Nel caso del sistema di monitoraggio (*A.2.1 Qualità del sistema di monitoraggio*), ad esempio, oltre al rispetto dei requisiti previsti dal QCS e all'adeguatezza e conformità al sistema di indicatori nazionale, si richiede una maggiore velocità di trasmissione dei dati di monitoraggio rispetto agli indirizzi ordinari, per rendere più efficace nel tempo il monitoraggio degli investimenti in corso con l'offerta di dati completi e aggiornati in tempi brevi.

Per quanto riguarda la funzione di valutazione (*A.2.4 Qualità del sistema di valutazione in itinere*), l'indicatore previsto dal sistema di premialità prevede che sia stato firmato il contratto con il valutatore indipendente entro il 31-12-2001, che il capitolato d'oneri sia coerente con gli indirizzi predisposti a livello nazionale e concordati con la Commissione per scegliere e qualificare l'attività di valutazione intermedia e che si avviino coerentemente le attività di valutazione intermedia nel periodo che intercorre fra la firma del contratto e la verifica di medio termine prevista per gli inizi del 2004. Anche in questo caso si punta a dotare l'intero sistema di gestione dei Programmi Operativi del supporto operativo dei valutatori indipendenti in largo anticipo rispetto alla verifica di medio periodo e ad avere garantita, attraverso la coerenza con le linee guida condivise dal sistema nazionale di valutazione, la qualità nell'impostazione della valutazione intermedia da parte delle amministrazioni. Il fine è di avere disponibili informazioni e valutazioni sull'andamento dei programmi e sul loro disegno attuativo, ai fini di eventuali riprogrammazioni che potranno essere decise nella verifica di medio periodo, e di avere disponibili input informativi e di orientamento durante l'attuazione del PO nel biennio precedente la verifica di medio termine.

Per quanto concerne le funzioni di controllo (*A.2.2 Qualità del sistema di controllo*), oltre ad adempiere ai dettati del Regolamento 438/2000, le amministrazioni devono, entro la

scadenza del sistema di premialità del 4 per cento e cioè settembre 2003, aver operato controlli a campione per un numero di interventi pari al 5 per cento di quelli avviati fino al momento della verifica. Anche in questo caso, oltre al pieno rispetto dei requisiti previsti dai regolamenti e dal QCS si chiede uno sforzo di anticipazione da parte delle amministrazioni rispetto a quello che ordinariamente avrebbero fatto per assicurare le funzioni di controllo.

Allo scopo di incidere direttamente sul miglioramento degli investimenti pubblici migliorando la qualità della selezione dei progetti (secondo gruppo di indicatori relativi al criterio di buona gestione), si premia il ricorso - per un ammontare di progetti di valore corrispondente a una determinata quota del PO - all'analisi di fattibilità tecnico-economica, nonché, in alcuni settori, all'adozione di meccanismi di selezione a favore di progetti sostenibili dal punto di vista ambientale o che rispondono positivamente al criterio di pari opportunità (*4.2.3 Criteri di selezione*). Al fine di soddisfare il *target* previsto, in termini di percentuale degli impegni contratti per progetti selezionati sulla base delle analisi suddette, gli studi di fattibilità dovranno essere redatti secondo le indicazioni della Delibera CIPE n.106 del 30/06/99 che regola in dettaglio i contenuti minimi. Anche per quanto riguarda la sostenibilità ambientale e le pari opportunità, i *target* sono fissati a un livello sufficientemente elevato³⁷ da incentivare una attenta preparazione e selezione dei progetti.

Infine la qualità degli investimenti pubblici può essere migliorata anche incentivando direttamente lo sviluppo di capacità analitiche all'interno della Pubblica Amministrazione. L'indicatore relativo alla qualità del sistema di valutazione degli effetti sull'occupazione (*4.2.5 Qualità del sistema di valutazione degli effetti occupazionali*) premia in particolare l'internalizzazione di funzioni di analisi e comprensione dei mercati del lavoro locale e regionale. Si richiede infatti la messa a punto di un programma di approfondimento dei più significativi aspetti del mercato del lavoro e degli effetti occupazionali degli investimenti finanziati dai Fondi Strutturali. Tale programma dovrà essere coerente con linee guida che indicano alcune funzioni di monitoraggio e di valutazione che dovranno essere attivate a tal fine e aspetti dell'occupazione su cui soffermare l'attenzione, quali l'emersione del lavoro sommerso, la partecipazione femminile e le caratteristiche retributive e qualitative dell'occupazione creata. Per il

³⁷ Pari, per la sostenibilità ambientale, al 50 per cento degli impegni assunti per progetti selezionati negli assi Sviluppo Locale, Città e sotto asse Trasporti e, per le pari opportunità, al 30 per cento degli impegni assunti al 2003 dal PO.

soddisfacimento di questo indicatore si richiede la predisposizione di un piano di attività di monitoraggio e valutative; inoltre è premiata anche la diffusione dei risultati dell'analisi. Si noti che la formulazione di questo indicatore si discosta da quanto inizialmente richiesto dalla Commissione Europea ovvero una valutazione quantitativa dell'impatto occupazionale degli interventi realizzati. La proposta italiana, condivisa a seguito di negoziato dalla Commissione, fa invece riferimento alla necessità di sviluppare e diffondere nelle sedi di gestione e attuazione dei programmi capacità di lettura e analisi degli interventi e del loro impatto sui territori.

Attuazione finanziaria

Da ultimo, gli indicatori finanziari si riferiscono alla capacità dell'amministrazione di fare un'adeguata pianificazione finanziaria annuale (4.3.1. *Piano finanziario*) e di stimolare la partecipazione del capitale privato (4.3.2 *Finanza di progetto*). Un modo più indiretto di puntare al miglioramento della qualità della spesa pubblica è infatti quello di incentivare l'applicazione di meccanismi di Public-Private Partnership (PPP) nella selezione dei progetti, attraverso cui l'operatore pubblico può attrarre e valorizzare la conoscenza e l'esperienza maturate dai privati, nel settore della costruzione e della gestione di infrastrutture, e migliorare le proprie capacità di selezionare progetti sostenibili dal punto di vista finanziario. L'applicazione di meccanismi di PPP è incentivata richiedendo che, al momento della verifica finale dei requisiti della riserva del 4 per cento (luglio 2003), per almeno quattro progetti³⁸ selezionati con tali meccanismi, le procedure siano a uno stato avanzato di applicazione, secondo i requisiti previsti dalla normativa vigente in materia³⁹.

A seguito di alcune necessità di chiarimenti e di alcune difficoltà messe in luce dall'analisi effettuata nel corso dei primi monitoraggi sui progressi effettuati dalle amministrazioni, sono state introdotte alcune modifiche o specificazioni alla

³⁸ In alternativa, un progetto per ogni 500 milioni di euro di spesa pubblica del Programma Operativo.

³⁹ In particolare è richiesto che:

- sia stata indetta la gara per l'aggiudicazione della concessione relativa alla proposta dichiarata di pubblico interesse nel caso di applicazione delle procedure previste dagli artt.37 bis e seguenti della L.109/94 e successive modificazioni;
- sia stata perfezionata l'aggiudicazione della gara nel caso di applicazione delle procedure previste dagli artt.19 e seguenti della L.109/94 e successive modificazioni;
- sia stata formalizzata l'identificazione del partner privato, nel caso di progetti realizzati attraverso la costituzione di società miste pubblico - private ai sensi dell'art.22 della L.142/90 e dell'art.12 della L.498/92. In questo caso l'apporto di capitale privato deve rappresentare una parte significativa della quota di co-finanziamento pubblico.

formulazione originaria degli indicatori. Tali modifiche, di lieve entità, hanno riguardato: la facoltà di rivedere parzialmente i *target* degli indicatori di realizzazione fisica a seguito di un più accurato lavoro di approfondimento effettuato; alcune specificazioni delle scadenze per la trasmissione di dati di monitoraggio; la definizione di impegno da adottare per l'indicatore relativo alla selezione dei progetti. Il testo aggiornato con queste specificazioni è stato approvato dal Comitato di Sorveglianza del QCS del 14.3.2002.

Tavola VII.1 Indicatori per la riserva di premialità del 4 per cento

Indicatori		Target
A1: Efficacia		
Realizzazione fisica (obbligatorio)	A.1.1	Raggiungimento di <i>target</i> prefissati di realizzazione fisica per un insieme di misure di valore complessivo pari almeno al 50% del costo totale del PO
A2: Gestione		
Qualità del sistema di indicatori e delle procedure di monitoraggio (obbligatorio)	A.2.1	Adozione di un sistema di indicatori e procedure di monitoraggio rispondenti agli standard stabiliti e che assicuri fin dal primo anno di attuazione la disponibilità di dati finanziari, procedurali e fisici per tutte le misure e che garantisca che questi sono trasmessi al sistema centrale presso l'Igrue entro 30 giorni dalla data di scadenza del trimestre
Qualità del sistema di controllo (obbligatorio)	A.2.2	Adeguamento del sistema di controllo al modello organizzativo indicato nel QCS e nel Reg. 438/99 e attuazione dei controlli sul 5% per cento degli interventi attuati entro la fine del 2003
Qualità dei criteri di selezione	A.2.3	Adozione di procedure di selezione basate su (per quote sul totale degli impegni) analisi di fattibilità tecnico-economica (60% dei progetti al di sopra dei 5 milioni euro circa), criteri di sostenibilità ambientale (50% negli assi più sensibili) e di sostegno alle pari opportunità (30%)
Qualità del sistema di valutazione in itinere (obbligatorio)	A.2.4	Affidamento dell'incarico di valutazione intermedia entro il 31.12.2001 e rispetto dei requisiti minimi previsti per il sistema di monitoraggio e valutazione
Qualità del sistema di valutazione degli effetti occupazionali	A.2.5	Definizione entro il 31.12.2001 di un programma di monitoraggio e valutazione degli effetti occupazionali degli interventi e diffusione annuale dei risultati delle attività.
A3: Attuazione finanziaria (uno dei due obbligatorio)		
Piano Finanziario	A.3.1	Raggiungimento di un livello di pagamenti per un ammontare corrispondente al 100% degli impegni relativi alle annualità 2000 e 2001
Finanza di progetto	A.3.2	Almeno 4 progetti selezionati entro il 2002 con meccanismi di Public Private Partnership (applicazione delle procedure previste ai sensi degli artt. 19 e 37bis e segg. della L. 109/94 ovvero costituzione di società miste pubblico private ai sensi dell'art. 22 della L. 142/90 e dell'art 12 della L. 498/92)

Fonte: DPS- UVAL

VII.2 Regole di assegnazione delle risorse

La scadenza per l'assegnazione delle risorse della premialità comunitaria, comune a tutti gli Stati membri beneficiari di Fondi Strutturali, è stata fissata dai Regolamenti Europei per aprile 2004. L'assegnazione delle risorse andava effettuata dalla Commissione europea sulla base di una proposta presentata dallo Stato membro entro il mese di dicembre 2003. La scadenza per il soddisfacimento dei requisiti è stata quindi posta a luglio 2003, delimitando un orizzonte temporale più lungo rispetto a quello del 6 per

cento⁴⁰. Tuttavia, in considerazione della rilevanza di alcuni adempimenti in fasi preliminari dell'attuazione del programma, per alcuni requisiti la scadenza è anticipata a dicembre 2001. Si tratta dei requisiti minimi del sistema di monitoraggio e valutazione, della nomina del valutatore indipendente, della definizione di un piano di attività per la valutazione degli effetti occupazionali degli interventi.

La riserva comunitaria del 4 per cento era strettamente legata alla programmazione e attuazione dei Fondi Strutturali, e perseguiva in modo esplicito l'obiettivo di incentivare le Autorità di gestione a essere efficaci ed efficienti nella gestione dei Programmi Operativi. Gli indicatori considerati fanno riferimento a funzioni necessarie che devono essere attivate per governare il finanziamento dei programmi rispettando i regolamenti. Ne consegue un'impostazione piuttosto rigida, indicata negli orientamenti comunitari e recepita nella proposta italiana, che prevede il contemporaneo soddisfacimento di sei degli otto indicatori previsti, di cui alcuni⁴¹ obbligatori.

Il meccanismo comunitario si differenzia quindi da quello della riserva nazionale del 6 per cento che è modulare secondo il numero di indicatori raggiunti. Nel meccanismo del 4 per cento, secondo l'iniziale impostazione della Commissione, le amministrazioni che non avessero conseguito il minimo di sei indicatori non avrebbero potuto disporre di nessuna parte del premio.

Le risorse finanziarie eventualmente non attribuite a causa di *performance* non soddisfacente sono ripartite a favore delle amministrazioni con buona *performance*, proporzionalmente al numero di indicatori soddisfatti e dell'iniziale dotazione di bilancio del Programma Operativo.

Mentre nel caso della riserva nazionale del 6 per cento, le risorse non assegnate rimanevano disponibili separatamente per il livello centrale e quello regionale, nell'ambito del 4 per cento, dove lo sforzo richiesto sia alle Amministrazioni centrali che a quelle regionali è simile, il meccanismo di competizione e attribuzione delle eccedenze è comune a tutte le amministrazioni e mette in competizione, nella fase di riallocazione delle eccedenze, le Amministrazioni centrali con le Amministrazioni regionali.

⁴⁰ La scadenza anticipata della riserva di premialità nazionale del 6 per cento è dovuta al fatto che gli indicatori considerati costituiscono spesso precondizioni per il successo del programma di investimento per le quali è quindi necessario il raggiungimento in tempi brevi rispetto all'avvio del programma.

⁴¹ A.1 Realizzazione fisica, A.2.1. Qualità del sistema di monitoraggio, A.2.2. Qualità del sistema di controllo, A.2.4 Qualità del sistema di valutazione in itinere, e uno fra i due indicatori relativi all'attuazione finanziaria.

Si noti che i criteri e i meccanismi di assegnazione delle risorse risultavano già in larga parte definiti al momento dell'approvazione del QCS ad agosto 2000 e sono stati approvati dopo la precisazione di tutti i dettagli nel Comitato di Sorveglianza di novembre 2000. In questo, il meccanismo realizzato in Italia si distingue rispetto alla modalità adottata in quasi tutti gli altri Stati membri dove spesso le regole per l'assegnazione delle risorse sono state definite a ridosso della scadenza del meccanismo, a scapito della sua efficacia nell'incentivare comportamenti virtuosi e determinando lo svuotamento del significato stesso di un meccanismo di incentivazione finanziaria.

VII.3 Il monitoraggio del sistema di premialità

Il sistema di monitoraggio è analogo a quello della riserva nazionale del 6 per cento salvo la presenza nel Gruppo tecnico incaricato del Monitoraggio di due esperti indipendenti nominati dalla Commissione Europea.

A partire da febbraio 2001 e poi con cadenza annuale (gennaio 2002 e gennaio 2003) le Autorità di gestione dei Programmi Operativi erano tenute a predisporre relazioni di monitoraggio da presentare ai Comitati di Sorveglianza dei rispettivi Programmi Operativi. Le relazioni approvate sono confluite nelle relazioni tecniche predisposte dal Gruppo tecnico incaricato del Monitoraggio, che sono state presentate al Comitato di Sorveglianza del QCS. Alle tre relazioni di monitoraggio si aggiunge una relazione finale presentata dalle Autorità di gestione di ciascun Programma a luglio 2003 in vista della predisposizione da parte del Gruppo tecnico della Relazione Finale (novembre 2003) per l'Autorità di gestione del QCS e il Comitato di Sorveglianza. La Relazione finale contiene tutti gli elementi necessari per l'elaborazione della proposta di assegnazione delle risorse da parte dello Stato membro che è stata presentata a dicembre 2003.

Tavola VII.2 Fasi del monitoraggio della riserva di premialità del 4 per cento

Anno	Tempi	Soggetto	Attività
anno 2001	28/02/2001	Autorità di Gestione dei Programmi Operativi	I Relazione annuale , approvazione in Comitato di Sorveglianza e invio a Autorità di Gestione del QCS
	26/09/2001	Gruppo tecnico	I Relazione tecnica , alla Autorità di Gestione del QCS
	tempestivamente	Autorità di Gestione del QCS	Trasmissione I Relazione a Comitato di Sorveglianza del QCS
anno 2002	31/01/2002	Autorità di Gestione dei Programmi Operativi	II Relazione annuale , approvazione in Comitato di Sorveglianza e invio a Autorità di Gestione del QCS
	30/05/2002	Gruppo tecnico	II Relazione tecnica , alla Autorità di Gestione del QCS
	tempestivamente	Autorità di Gestione del QCS	Trasmissione II Relazione a Comitato di Sorveglianza del QCS
anno 2003	31/01/2003	Autorità di Gestione dei Programmi Operativi	III Relazione annuale , approvazione in Comitato di Sorveglianza e invio a Autorità di Gestione del QCS
	30/04/2003	Gruppo tecnico	III Relazione tecnica , alla Autorità di Gestione del QCS
	tempestivamente	Autorità di Gestione del QCS	Trasmissione III Relazione a Comitato di Sorveglianza del QCS
	31/07/2003	Autorità di Gestione dei Programmi Operativi	Relazione finale , approvazione in Comitato di Sorveglianza e trasmissione a Autorità di Gestione del QCS
	24/11/2003	Gruppo tecnico	Relazione tecnica finale e proposta di assegnazione alla Autorità di Gestione del QCS
	18/12/2003	Autorità di Gestione del QCS	Proposta di assegnazione di ciascun PO al CdS del QCS
	31/12/2003	Comitato di Sorveglianza del QCS	Adozione proposta finale di assegnazione e trasmissione CE
anno 2004	23/03/2004	CE di concerto con Stato membro	Assegnazione delle risorse Decisione C(2004) 883

Fonte: DPS-UVAL

VII.4 Indicatori e *target* raggiunti

La valutazione di risultati raggiunti è stata effettuata dal Gruppo tecnico, sulla base dei risultati raggiunti al 31.7.2003. La valutazione non poteva tenere conto dell'andamento degli indicatori relativi al soddisfacimento del piano finanziario per i quali non erano disponibili informazioni di monitoraggio aggiornate alla scadenza del 30.9.2003. La valutazione del Gruppo tecnico si è quindi limitata all'indicazione degli indicatori soddisfatti senza invece formulare proposte sul riconoscimento della riserva premiale alle amministrazioni.

Si noti che ai Programmi Pesca, Ricerca, Scuola, Sicurezza e Sviluppo locale non è applicabile l'indicatore relativo alla finanza di progetto. A causa delle caratteristiche specifiche dei programmi il POR Molise e il PON Assistenza Tecnica concorrono su un numero più limitato di indicatori e con un meccanismo parzialmente diverso (si veda oltre paragrafo IX).

Gli indicatori raggiunti sono sintetizzati nella Tavola VII.3. La *performance* è stata complessivamente buona; le amministrazioni hanno raggiunto un numero sufficiente di indicatori per accedere pienamente alla riserva in tutti i casi tranne che per quanto riguarda la Calabria e il PON Trasporti.

Le amministrazioni avevano la facoltà di scegliere almeno uno tra gli indicatori non obbligatori per raggiungere la soglia minima di 6 indicatori su 8 (infatti gli indicatori obbligatori sono cinque, vedi Tavola VII.1). La scelta e il soddisfacimento di ulteriori indicatori facoltativi, permetteva l'accesso a quote maggiori delle eccedenze, ripartite considerando il numero complessivo di indicatori soddisfatti. A causa della complessità dell'indicatore, alcune amministrazioni (Calabria e Sardegna) hanno scelto di non concorrere sull'indicatore relativo alla qualità della selezione dei progetti, mentre nel caso della Basilicata la documentazione presentata non è stata giudicata adeguata. Anche per quanto riguarda l'indicatore relativo alla valutazione dell'impatto occupazionale degli interventi le attività sono state considerate particolarmente complesse da parte di numerose Amministrazioni centrali, mentre l'indicatore è stato scelto e soddisfatto da tutte le Amministrazioni regionali.

Tavola VII.3 Indicatori soddisfatti della riserva di premialità comunitaria del 4 per cento a luglio 2003

	X	Indicatore soddisfatto		BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	ATAS	PESCA	RICERCA	SCUOLA	SICUREZZA	SVILUPPO LOCALE	TRASPORTI
		Indicatore non soddisfatto														
		Indicatore non applicabile														
<i>A.1 CRITERIO DI EFFICACIA</i>																
A.1.1 Realizzazione fisica (obbligatorio)	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
<i>A.2 CRITERIO DI GESTIONE</i>																
A.2.1 Qualità del sistema di monitoraggio (obbligatorio)	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A.2.2 Qualità del sistema di controllo (obbligatorio)	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A.2.3 Qualità dei criteri di selezione				X	X		X			X	X	X	X	X	X	X
A.2.4 Qualità del sistema di valutazione in itinere (obbligatorio)	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
A.2.5 Qualità sistema di valutazione effetti occupazionali	X	X		X	X	X	X				X				X	
<i>A.3 CRITERIO FINANZIARIO (uno dei due obbligatorio)</i>																
A.3.1 Piano Finanziario	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A.3.2 Finanza di progetto				X	X	X		X								

Nota: Il PON Molise concorre secondo un diverso meccanismo. Il PON ATAS non concorre sugli indicatori facoltativi. Nessun PON con l'unica eccezione del PON Trasporti concorre sull'indicatore finanza di progetto.

Fonte: DPS-UVAL

VII.5 Assegnazione delle risorse finanziarie ai POR e ai PON

Secondo quanto stabilito dal regolamento comunitario e specificato nel documento italiano di criteri e meccanismi per l'assegnazione della riserva del 4 per cento, l'assegnazione delle risorse avrebbe dovuto essere effettuata in linea di principio solo a favore dei programmi che avessero soddisfatto tutti gli indicatori necessari, ovvero 6 indicatori su 8 includendo 5 indicatori obbligatori.

Al momento dell'elaborazione della proposta di assegnazione delle risorse si è tenuto conto di alcune considerazioni. Innanzitutto, l'assegnazione delle risorse del 4 per cento avveniva circa un anno dopo l'assegnazione delle risorse del 6 per cento che, sia pure

con l'utilizzo del meccanismo modulare che aveva permesso a tutti di accedere a parte del premio, si era rivelata un meccanismo piuttosto severo, che aveva ridotto sensibilmente le risorse destinate ad alcuni programmi. In secondo luogo – la Commissione Europea prendendo atto che, a differenza di quanto era avvenuto nel caso italiano dove i criteri e meccanismi erano stati fissati con largo anticipo, in molti Paesi le regole erano state definite con grande ritardo – aveva suggerito la possibilità di considerare anche parziali assegnazioni delle riserve pro quota a seguito di particolari circostanze. Nel caso italiano inoltre, anche i due Programmi con il minor numero di indicatori soddisfatti avevano comunque raggiunto alcuni risultati rivelando sia pure in situazioni di maggiore difficoltà un notevole sforzo per conseguire gli obiettivi della riserva.

La proposta di assegnazione delle risorse ai Programmi è stata effettuata tenendo conto di questi aspetti. In particolare, come sottolineato nella proposta di attribuzione inviata alla Commissione Europea⁴², i risultati raggiunti con la premialità 4 per cento appaiono positivi con riferimento sia alla entità degli obiettivi conseguiti, sia ai processi di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei Programmi Operativi innescati dal meccanismo, anche quando non sono state realizzate tutte le condizioni atte a consentire un pieno conseguimento dei suddetti obiettivi. Tale giudizio positivo si fonda anche sul metodo particolarmente rigoroso applicato non solo su regole definite già dal 2000 ma anche su obiettivi, anch'essi predefiniti, particolarmente ambiziosi, nonché sul monitoraggio attivo del Gruppo tecnico che ha consentito un forte accompagnamento del processo. Pertanto, nella proposta di attribuzione della riserva è stata accolta la possibilità di una assegnazione pro quota delle risorse della riserva comunitaria in relazione ai risultati raggiunti, così come previsto dalla Commissione Europea nel documento del 16 ottobre 2003⁴³. In considerazione delle circostanze descritte la proposta italiana prevede l'assegnazione piena delle risorse ai programmi che hanno soddisfatto almeno 6 degli 8 indicatori e l'assegnazione parziale della riserva comunitaria del 4 per cento ai due programmi Calabria (circa il 60 per cento) e Trasporti (circa il 40 per cento).

Le eccedenze sono attribuite, per la maggior parte, ai programmi che hanno conseguito la premialità in modo pieno secondo il numero di indicatori soddisfatti e in proporzione

⁴² Cfr. Comitato di Sorveglianza del QCS del 18 dicembre 2003.

⁴³ Documento dei servizi della Commissione all'attenzione dei membri del Committee on the Development and Conversion of Regions. Preparazione dell'allocazione della Riserva di Performance. CDRR-03-0057-00-FR.

alla dotazione iniziale. La quota restante delle eccedenze è attribuita in via discrezionale da parte dell'Autorità di gestione del QCS secondo criteri distinti per i POR e per i PON.

Per quanto riguarda i POR si fa riferimento a quei programmi che hanno dimostrato eccellenza nel conseguire la premialità (cfr. Tavola VII.4)⁴⁴. Per quanto riguarda invece le Amministrazioni centrali titolari di PON l'attribuzione delle eccedenze residue è stata effettuata a favore di quei programmi che oltre ad aver conseguito *performance* particolarmente significative sono maggiormente finalizzati al perseguimento degli obiettivi di Lisbona (cfr. Tavola VII.5)⁴⁵.

Si noti che la decisione C(2004)883 del 23.3.2004 da parte della Commissione Europea relativamente all'attribuzione delle risorse della premialità comunitaria, ha consentito anche l'attribuzione delle eccedenze della riserva del 6 per cento che andavano attribuite secondo i risultati del 4 per cento. In Appendice si riporta il quadro sinottico di tutte le decisioni di attribuzione (Allegato A) e la tavola riassuntiva dei risultati per entrambe le riserve (Allegato C).

Tavola VII.4 Attribuzione delle risorse del 4 per cento ai Programmi Regionali (milioni di euro)

PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI	premierità piena	premierità parziale	attribuzione eccedenze		TOTALE
			Maggior parte ai programmi con premierità piena	Quota discrezionale alle <i>performance</i> eccellenti ⁽¹⁾	
	1	2	3	4	1+2+3+4
BASILICATA	34,23	-	1,13	-	35,36
CALABRIA	-	57,44 ⁽²⁾	-	-	57,44
CAMPANIA	176,29	-	6,82	-	183,11
PUGLIA	121,65	-	4,71	5,74	132,10
SARDEGNA	89,70	-	2,48	-	92,18
SICILIA	177,81	-	7,86	5,74	191,41
TOTALE	599,68	57,44	23,00	11,48	691,60

(1) Per eccellenti si intende il fatto che gli indicatori necessari per la premierità sono stati conseguiti in modo eccellente, indicato dall'assenza di qualificazioni nella Relazione finale di monitoraggio del Gruppo tecnico premierità

(2) La premierità parziale alla Regione Calabria è attribuita relativamente ai 5 indicatori soddisfatti su 8; inoltre il programma non partecipa alla redistribuzione delle eccedenze.

Fonte: UVAL, elaborazioni da Cds QCS e decisione di attribuzione della Commissione Europea.

⁴⁴ In questo caso si tratta dei programmi Puglia e Sicilia per i quali la relazione del Gruppo tecnico aveva giudicato tutti gli indicatori obbligatori pienamente soddisfatti.

⁴⁵ Nessuno dei PON infatti ha conseguito un giudizio di piena soddisfazione relativo a tutti gli indicatori.

Tavola VII.5 **Attribuzione delle risorse del 4 per cento ai Programmi Nazionali (milioni di euro)**

PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI	premialità piena	premialità parziale ⁽¹⁾	attribuzione eccedenze		TOTALE
			50,1% ai programmi performanti	49,9% discrezionale dell'AdG del QCS per obiettivi Lisbona	
	1	2	3	4	1+2+3+4
ATAS	14,35	-	1,28	-	15,63
PESCA	5,61	-	0,53	-	6,14
RICERCA	54,74	-	6,09	10,325	71,15
SCUOLA	21,71	-	2,07	10,325	34,10
SICUREZZA	26,33	-	2,09	-	28,42
SVILUPPO LOCALE	90,91	-	8,67	-	99,58
TRASPORTI	-	41,38 ⁽¹⁾	-	-	41,38
TOTALE	213,65	41,38	20,73	20,65	296,40

(1) La premialità parziale al programma Trasporti è attribuita relativamente ai 4 indicatori soddisfatti su 8; inoltre il programma non partecipa alla redistribuzione delle eccedenze.

Fonte: UVAL, elaborazioni da CdS QCS e decisione di attribuzione della Commissione europea.

VIII. Elementi di successo, confronto con l'esperienza del 6 per cento e lezioni per la prossima programmazione

Alcuni dei fattori considerati alla base del successo della riserva del 6 per cento valgono anche per la riserva del 4 per cento. Un quadro di regole definito con molto anticipo rispetto alle scadenze previste e condiviso dai partecipanti e il monitoraggio tecnico hanno consentito di conseguire significativi progressi nella qualità dell'attuazione dei Programmi Operativi.

La riserva di premialità del 4 per cento ha infatti determinato in molte delle amministrazioni responsabili dei Programmi Operativi una accelerazione nell'avvio del processo di valutazione intermedia, l'introduzione di sistemi di analisi e valutazione degli effetti sull'occupazione, una maggiore attenzione nella definizione dei criteri di selezione dei progetti, l'anticipazione nell'organizzazione e attuazione dei controlli a campione previsti dall'articolo 10 del Reg. 1260/99.

Tuttavia, una valutazione complessiva del sistema adottato per la riserva del 4 per cento ne mostra alcuni limiti rispetto all'esperienza del 6 per cento. Il sistema della riserva del 4 per cento si è rivelato troppo ambizioso e di conseguenza più difficile da attuare, finendo per essere applicato con alcuni correttivi.

Una prima considerazione riguarda la natura degli indicatori. Gli indicatori della riserva del 4 per cento sono concentrati sull'attuazione del Programma Operativo e il soddisfacimento di molti dei requisiti previsti dipende direttamente dall'operato dell'Amministrazione responsabile. Rispondono quindi a uno dei requisiti necessari per l'efficacia dei meccanismi di premialità. Tuttavia, per diversi indicatori, in particolare per quelli relativi al sistema di gestione, si ambisce a migliorare la qualità del sistema e ci si spinge a definire i requisiti in modo molto dettagliato. Quindi ad esempio sono stati introdotti requisiti che richiedono la conformità dei sistemi di monitoraggio a orientamenti comuni, linee guida o *check list* in aggiunta agli indicatori relativi alla nomina del valutatore indipendente o alla trasmissione dei dati di monitoraggio entro una certa data. Per questo tipo di requisiti è tuttavia più difficile individuare con chiarezza l'ambito di applicazione sia per chi concorre sia per chi valuta. Non trattandosi di requisiti certificabili in modo univoco secondo standard convenzionali, accettati da tutti, si tende a ridimensionarne la portata e a dar loro un peso più limitato rispetto ai requisiti misurabili, di cui è più evidente il mancato soddisfacimento.

Sulla natura degli indicatori vi è anche da aggiungere che si tratta di indicatori di minore rilievo strategico rispetto agli indicatori scelti per il sistema premiale del 6 per cento, legati ad aspetti procedurali e spesso di più difficile comprensione per chi non è direttamente coinvolto nella gestione dei Programmi Operativi, e quindi anche per il livello politico. Di conseguenza il livello di attenzione e di partecipazione per i risultati della riserva del 4 per cento è stato minore fino a quando non è stata assegnata la riserva del 6 per cento. Le informazioni rese disponibili dalle Autorità di gestione durante la fase di monitoraggio sono state scarse e quindi anche l'azione di stimolo da parte del Gruppo tecnico e dell'Autorità di gestione del QCS per il soddisfacimento degli indicatori non ha potuto essere efficace come quella del 6 per cento. Solo negli ultimi sei mesi di applicazione della riserva del 4 per cento, in vista della destinazione delle risorse, vi è stato un significativo salto nel livello di risposta da parte delle amministrazioni interessate, sia in termini di completezza delle informazioni inviate sia in termini di effettivo adeguamento ai *target*. Ciò non è stato però sufficiente per colmare alcune lacune generalizzate, quali ad esempio la scarsa rispondenza all'indicatore relativo alla qualità dei criteri di selezione dei progetti, in particolare per quanto riguarda le pari opportunità.

Tuttavia ciò che ha maggiormente contraddistinto e condizionato l'applicazione della riserva del 4 per cento è il meccanismo di allocazione, che prevedeva l'attribuzione della

riserva a condizione che fossero soddisfatti un numero fisso di indicatori e non, come nel caso del 6 per cento, il premio per ciascun indicatore soddisfatto.

Come illustrato nei paragrafi precedenti sulla scelta di assegnazione della riserva del 4 per cento (e in particolare di modificare parzialmente la regola relativa all'obbligatorietà del numero di indicatori soddisfatti per accedere alle risorse finanziarie), hanno influito le modalità di applicazione negli altri Stati membri. Il documento di sintesi della Commissione⁴⁶ delle esperienze effettuate nei diversi Paesi mette in evidenza come in molti casi le regole di assegnazione delle risorse siano state definite a ridosso della scadenza e come gli indicatori siano spesso definiti in modo tale da lasciare una certa flessibilità nell'interpretazione dei requisiti. L'esperienza di molti paesi europei, soprattutto nella fase di realizzazione del meccanismo, è stata quindi diversa da quella italiana dove invece le regole erano state fissate con largo anticipo, il monitoraggio continuo e i requisiti fissati con estrema precisione e dove quindi il meccanismo ha funzionato come incentivo a comportamenti virtuosi, ma è risultato al contempo troppo rigoroso per essere pienamente compatibile con la regola di allocazione delle risorse che non prevedeva allocazioni parziali ma "o tutto o niente". A questo si è aggiunta la circostanza che al momento dell'allocazione delle risorse del 4 per cento era stata già effettuata l'assegnazione delle risorse del 6 per cento nell'ambito della quale erano stati assegnati premi e sanzioni consistenti⁴⁷. Pertanto in fase di allocazione si è deciso di non penalizzare ulteriormente programmi che avevano già perso risorse premiali del 6 per cento e si è quindi attenuato il rigore del meccanismo, prevedendo un'allocazione ridotta in proporzione degli indicatori soddisfatti per i Programmi Operativi che non soddisfacevano le condizioni minime di accesso alla riserva del 4 per cento (POR Calabria e PON Trasporti).

Gli effetti del meccanismo di allocazione si sono manifestati già in fase di attuazione e valutazione del sistema premiale. Si è già detto della tendenza a sottovalutare i requisiti di conformità a orientamenti e linee guida rispetto a requisiti misurabili. A questo si aggiunge in fase di valutazione finale l'orientamento del Gruppo tecnico, recepito poi dall'Autorità di gestione del QCS nella sua proposta, a valutare come sostanzialmente soddisfatti anche alcuni indicatori per i quali non erano rispettati in pieno e contemporaneamente tutti i requisiti (con l'introduzione della categoria parzialmente

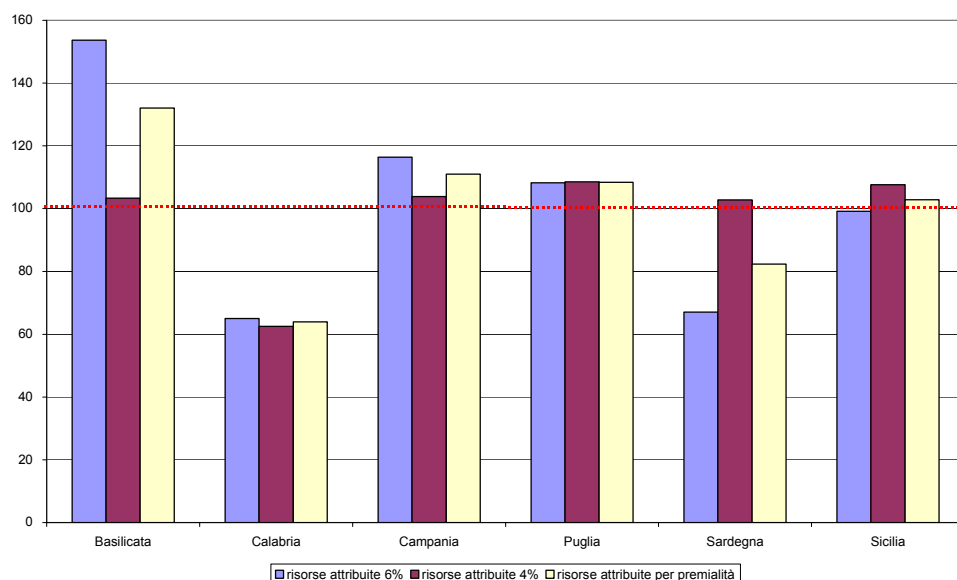
⁴⁶ Cfr. Commissione europea (2004).

⁴⁷ Si ricorda inoltre che l'Italia è l'unico paese europeo ad aver aggiunto un meccanismo di premialità nazionale a quello comunitario.

soddisfatto). Questi comportamenti, pur non incidendo sul sostanziale raggiungimento di alcuni obiettivi, sono sintomo di debolezza del meccanismo di premialità del 4 per cento. In presenza di un meccanismo più simile a quello del 6 per cento, con cui non si sarebbe rischiato con un solo indicatore non pienamente soddisfatto di non assegnare l'intera riserva, tale maggiore flessibilità nella valutazione dei comportamenti sarebbe stata più limitata.

Per comprendere come ha funzionato nel complesso il meccanismo competitivo nella assegnazione delle risorse in base ai singoli indicatori soddisfatti nel sistema premiale del 6 per cento e del 4 per cento, la Figura VIII.1 illustra per le Regioni la modulazione delle risorse assegnate⁴⁸.

Figura VIII.1 Percentuale di risorse attribuite sulla dotazione potenziale per entrambe le riserve di premialità per le Regioni



Fonte: UVAL, elaborazioni da decisioni del Comitato di Sorveglianza del QCS di marzo 2003 e decisione Commissione europea marzo 2004.

La figura mostra per ciascuna regione la percentuale di risorse attribuite dai due distinti sistemi di premialità e dall'insieme dei due, avendo posto uguale a 100 la dotazione iniziale di risorse premiali: ad esempio si vede che mentre la Basilicata ha ricevuto risorse aggiuntive pari a oltre il 50 per cento delle risorse iniziali previste per il sistema di premialità del 6 per cento e l'intera dotazione prevista per il 4 per cento, la Calabria

⁴⁸Le percentuali calcolate anche per le Amministrazioni centrali e i valori assoluti distinti per i due sistemi di premialità del 6 e del 4 per cento sono riportate nella Tavola di sintesi delle assegnazioni delle risorse in Allegato C.

raccoglie solo il 65 per cento delle possibili risorse premiali per il 6 per cento e il 64 per cento di quelle del sistema premiale 4 per cento.

In conclusione si deve sottolineare che, nonostante i limiti sopra evidenziati, la riserva del 4 per cento ha funzionato in quanto ha stimolato alcuni comportamenti virtuosi nelle Autorità di gestione dei Programmi Operativi. Avrebbe potuto funzionare meglio, con più rigore e maggiore concorrenza tra le amministrazioni, se non fosse stata appesantita da indicatori a volte ambiziosi e difficilmente misurabili e da un meccanismo di allocazione delle risorse troppo rigido. Ma se confrontata con l'applicazione della riserva del 4 per cento negli altri Stati membri, l'esperienza dell'Obiettivo 1 in Italia è comunque un'esperienza di successo, in cui i correttivi introdotti non sono stati tali da minare la credibilità del sistema.

IX. Riserva premiale per il PON ATAS e il POR Molise

In due casi, POR Molise e PON Assistenza Tecnica, è stato necessario adattare i criteri e meccanismi delle due riserve di premialità alle caratteristiche specifiche dei Programmi Operativi. In entrambi i casi l'intera dotazione di risorse è assegnata secondo le regole del meccanismo del 4 per cento.

PON ATAS

Il Programma di Assistenza Tecnica, presenta una particolare configurazione dovuta alla funzione di supporto che lo caratterizza dove le responsabilità delle singole misure sono ripartite tra diverse amministrazioni (Dipartimento Funzione Pubblica, Dipartimento Pari Opportunità, Ministero del Lavoro, Istat, ecc.) che lo compongono. Per questo motivo il programma concorre con il 10 per cento delle risorse limitatamente a un sottoinsieme di cinque indicatori della riserva comunitaria che risultano appropriati e significativi riportati nella Tavola IX.1⁴⁹.

Al contempo, al fine di garantire parità di trattamento con gli altri PON, l'assegnazione al PON ATAS delle risorse della riserva di premialità, pari quindi al 10 per cento, viene effettuata distinguendo le due quote di risorse e applicando i meccanismi specifici dei due sistemi. Pertanto il 6 per cento dell'ammontare è assegnato in modo modulare secondo il numero di indicatori soddisfatti⁵⁰ indipendentemente dal soddisfacimento di

⁴⁹ I criteri e meccanismi sono descritti in dettaglio nell'Allegato B del Documento "Criteri e meccanismi della riserva di premialità del 6 per cento" (marzo 2002), secondo una nota predisposta nell'ottobre 2001.

⁵⁰ Inoltre in analogia con il meccanismo del 6 per cento gli indicatori presentano pesi diversi.

altri indicatori, mentre il 4 per cento dell'ammontare destinato al programma viene attribuito solo se il Programma soddisfa, entro le scadenze previste, tutti i cinque criteri su cui il Programma Operativo è valutato in analogia con il meccanismo della riserva comunitaria.

Tavola IX.1 Indicatori del sistema di premialità del PON ATAS

CRITERIO	PESO
<i>Criteri di efficacia</i>	12
A.1.1 Realizzazione fisica	12
Raggiungimento dell'80% del <i>target</i> previsto per il 30.6.2003 per un insieme di misure di valore complessivo pari almeno al 50% del costo totale del PO	12
Raggiungimento dell'60% del <i>target</i> previsto per il 30.6.2003 per un insieme di misure di valore complessivo pari almeno al 50% del costo totale del PO	5
<i>Criteri di gestione</i>	30
A.2.1 Qualità del sistema di indicatori e delle procedure di monitoraggio	10
A.2.2 Qualità del sistema di controllo	10
A.2.4 Qualità del sistema di valutazione in itinere	10
<i>Criteri finanziari</i>	18
A.3.1 Piano finanziario	18
Totale	60

Nota : i pesi si applicano solo per l'assegnazione del 6 per cento delle risorse. Per l'assegnazione del 4 per cento è necessario soddisfare i cinque indicatori.

Fonte: DPS-UVAL

L'assegnazione dell'intero ammontare di risorse pari al 10 per cento del programma è stata effettuata a febbraio 2004 a conclusione del meccanismo del 4 per cento sulla base della proposta di assegnazione presentata al Comitato di Sorveglianza del QCS del 17.2.2004.

In considerazione della buona *performance* registrata⁵¹ il programma ha ottenuto l'intero ammontare di risorse ad esso destinate a titolo delle due riserve (rispettivamente 19,07 e 14,35 milioni di euro) e ha anche partecipato in entrambi i casi alla distribuzione delle eccedenze (pari rispettivamente a 7,33 e a 1,28 milioni di euro⁵²).

POR MOLISE

Il Programma Operativo della Regione Molise, in *phasing out* dall'Obiettivo 1 nel ciclo di programmazione 2000-2006, era stato dotato di risorse finanziarie specifiche attribuite proporzionalmente alla popolazione residente e non poteva pertanto mettere in concorrenza le proprie risorse con quelle degli altri programmi.

⁵¹ Sono stati soddisfatti pienamente tutti gli indicatori previsti; cfr. Gruppo Tecnico premialità (2003), Relazione Finale sul 4 per cento.

⁵² Cfr. per dettagli relativamente al 6 per cento la Tavola IV.2 e per il 4 per cento la Tavola VII.5.

Il sistema di premialità definito dal DPS insieme alla Regione interessata⁵³ prevedeva un meccanismo di concorrenza interno al programma su un sottoinsieme di indicatori della riserva comunitaria: Realizzazione fisica, Qualità del sistema di indicatori e delle procedure di monitoraggio, Qualità dei criteri di selezione, Piano finanziario. La Regione ha ritenuto opportuno applicare i criteri agli aggregati Assi-Fondo (ovvero l'insieme di misure appartenenti allo stesso asse e cofinanziati con misure provenienti dallo stesso fondo, per un totale di 9 aggregati). La riserva è assegnata agli assi-fondi che soddisfano il criterio obbligatorio di Realizzazione fisica e almeno altri due dei restanti tre indicatori.

La proposta per l'assegnazione delle risorse è stata presentata e approvata dal Comitato di Sorveglianza del QCS di dicembre 2003⁵⁴. Tutti gli assi-fondi non hanno concorso all'indicatore relativo alla qualità dei criteri di selezione, mentre in tutti casi è stato raggiunto l'obiettivo relativo al sistema di monitoraggio. La premialità non è stata conseguita pienamente solo nel caso di due assi-fondi, che non hanno quindi partecipato alla redistribuzione delle eccedenze.

Secondo questi criteri è stato assegnato l'intero ammontare di risorse del 10 per cento del programma; le eccedenze sono state attribuite agli assi-fondi⁵⁵ secondo la *performance*. Nel complesso le risorse attribuite sono state pari a 20,727 milioni di euro (16,717 milioni di euro di attribuzione diretta secondo gli indicatori soddisfatti e 3,555 di eccedenze).

⁵³ Il Documento "Criteri e procedure per l'assegnazione della riserva premiale del 4 per cento per il POR MOLISE 2000-2006", a cui si rinvia per maggiori dettagli è stato approvato dal consiglio regionale e successivamente in procedura scritta dal Comitato di Sorveglianza del QCS con nota n. 0015371 del 13.5.2003.

⁵⁴ Cfr il Documento "Proposta di attribuzione della riserva di premialità comunitaria del 4 per cento e nazionale del 6 per cento, Regione Molise"; Comitato di Sorveglianza del QCS Ob. 1, 18 dicembre 2003.

⁵⁵ Si tratta degli assi fondi III-Fse e IV-Fesr.

Bibliografia

Anselmo I., Raimondo L. (2001), *“Sanzioni e incentivi nel programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006: come un sistema di premialità può contribuire al rafforzamento della Pubblica Amministrazione”* in Europa Europe, n5/2001, Fondazione Istituto Gramsci Onlus, Torino

Anselmo I., Raimondo L. (2000), *The performance reserve in Italy; an instrument to reinforce the effectiveness of the programme and the quality of evaluation*, Fourth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Edinburgh 18-19 September 2000

http://www.mef.gov.it/documentazione/docs/all/OB1_Italian_performance_reserve_settembre2000.pdf

Anselmo I., Brezzi M., Raimondo L., Utili F. (2003), *Making administrations accountable: the experience of the Italian performance reserve system*, Paper prepared for the Fifth European Conference on Evaluation of the structural Funds, Budapest 26 - 27 June

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/anselmo.doc

Barca F. (2000), *“Una politica per la competitività territoriale: spunti teorici e disegno istituzionale”* presentato alla Conferenza Annuale della SIE, Cagliari 26-28 Ottobre 2000

Barca F., Brezzi M., Terribile F., Utili F. (2004), *Misurare per Decidere, Utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale*, Materiali UVAL, *Analisi e Studi*, Dicembre

Brezzi M., Raimondo L., Utili F. (2006), *Using performance measurement to make administrations accountable: The Italian case*, in International handbook of practice-based performance management, SAGE Publications (forthcoming)

Brezzi M., Raimondo L., Utili F. (2004), *Competition and Accountability in the 6 per cent performance reserve system in Italy*, Paper prepared for the European Evaluation Society 6th Conference, September 30 – October 2, Berlin

Commissione Europea – Direzione Generale per le politiche regionali e di coesione (2004), *A Report on the Performance Reserve and Mid Term Evaluation in Objective 1 and 2 Regions*

Commissione Europea - Direzione Generale per le politiche regionali e di coesione (2000 a), *Attuazione della riserva di efficacia e di efficienza*, Documento di lavoro n. 4

http://www.mef.gov.it/documentazione/docs/all/uval/reserve_it.pdf

Commissione Europea – Direzione Generale per le politiche regionali e di coesione (2000 b), *Performance Reserve, Analysis of the situation in the Member States - Objective 1 and 2*, Working Document

Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Rapporto Annuale, vari anni

Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione - DPS (2004), *Premi e sanzioni della politica di sviluppo per il Mezzogiorno e le altre aree sottoutilizzate*, www.mef.gov.it

Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (2002a), *“QCS Obiettivo 1 – 2000-2006; Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 4%”* marzo, (prima versione novembre 2000)

http://www.mef.gov.it/uval_linee_premialita.asp

Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (2002b), *“QCS Obiettivo 1 – 2000-2006; Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 6%”*, marzo (prima versione aprile 2001) http://www.mef.gov.it/uval_linee_premialita.asp

Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione - DPS (1999a), *“Orientamenti per il Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006”*, (cfr. www.tesoro.it), aprile.

Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione - DPS (1999b), “Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006 “(Cfr. www.tesoro.it), settembre.

Gruppo Tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità (2003a), “Relazione finale all'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno sul monitoraggio della riserva di premialità del 6%”, versione integrata sulla base delle decisioni del Comitato di Sorveglianza del QCS, marzo http://www.mef.gov.it/uval_linee_premialita.asp

Gruppo Tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità (2003b) “Terza Relazione all'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno sul monitoraggio della riserva di premialità del 4%”, aprile http://www.mef.gov.it/uval_linee_premialita.asp

Gruppo Tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità (2003c) “Relazione Finale all'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno sul monitoraggio della riserva di premialità del 4%”, novembre http://www.mef.gov.it/uval_linee_premialita.asp

Gruppo Tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità (2002a), “Seconda relazione annuale all'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno sul monitoraggio della riserva di premialità del 6%”, marzo http://www.mef.gov.it/uval_linee_premialita.asp

Gruppo Tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità (2002b), “Seconda relazione annuale all'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno sul monitoraggio della riserva di premialità del 4%”, marzo http://www.mef.gov.it/uval_linee_premialita.asp

Gruppo Tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità (2001a), “Prima relazione annuale all'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno sul monitoraggio della riserva di premialità del 6%”, agosto http://www.mef.gov.it/uval_linee_premialita.asp

Gruppo Tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità (2001b), “Prima relazione annuale all'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno sul monitoraggio della riserva di premialità del 4%”, agosto http://www.mef.gov.it/uval_linee_premialita.asp

Raimondo L. (2002), La riserva di efficacia e di efficienza: obiettivi, criteri e modalità operative in “Fondi strutturali e politiche di sviluppo” a cura di F. Mantino, Agevolazioni & incentivi per le imprese, Il Sole 24ore edizioni.

Allegati

Allegato A *Quadro sinottico delle assegnazioni di risorse delle due riserve del 6 e del 4 per cento*

	Assegnazioni risorse riserve comunitaria e nazionale	Risorse (milioni di euro)
anno 2003	gennaio	
	febbraio	
	marzo	10.3.2003 Relazione finale 6% del Gruppo tecnico a Autorità di Gestione del QCS
		12.3.2003 Attribuzione risorse 6% Comitato di Sorveglianza del QCS + Proposta Autorità di Gestione del QCS per eccedenze
		risorse potenziali 1293,48
		assegnate (attribuzione diretta + 50% eccedenze) 1020,54
		eccedenze da attribuire 272,94
	aprile	
	maggio	
	giugno	
	luglio	
	agosto	
	settembre	
	ottobre	
anno 2004	novembre	24.11.2003 Relazione Finale 4% Gruppo tecnico a Autorità di Gestione del QCS
	dicembre	17.12.2003 Relazione Gruppo tecnico per l'assegnazione seconda tranche 6%
		31.12.2003 Proposta riparto 4% inviata alla UE
	gennaio	
	febbraio	17.02.2004 Attribuzione eccedenze 6% secondo proposta Autorità di Gestione del QCS (<i>seconda tranche</i> e bonus di <i>performance</i>) 105,14
anno 2004	marzo	23.3.2004 Decisione Commissione assegnazione 4%
	aprile	2.04.2004 Attribuzione eccedenze del 6%:
		secondo risultati del 4 136,47 PON ATAS 5,42 attribuzione residui secondo obiettivi Lisbona e Goteborg 25,91

NB : in grassetto sono indicate le voci relative alla riserva del 4 per cento. In grigio quelle relative al 6 per cento

Fonte: DPS-UVAL

Allegato B.1 Ripartizione della riserva premiale del 6 per cento tra indicatori in ciascun POR

punteggio e valore assoluto in milioni di euro

Indicatori	Punteggio	Risorse premiali (solo Fondi Strutturali) in milioni di euro*						Totale risorse premiali per indicatore
		Regioni						
		Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	
Conferimento incarichi dirigenziali	3,5	2,653	7,123	13,662	9,427	6,951	13,779	53,596
Attivazione unità controllo	3,5	2,653	7,123	13,662	9,427	6,951	13,779	53,596
Creazione Nuclei di Valutazione	3,5	2,653	7,123	13,662	9,427	6,951	13,779	53,596
Società dell'informazione	3,5	2,653	7,123	13,662	9,427	6,951	13,779	53,596
Sportello unico	3,5	2,653	7,123	13,662	9,427	6,951	13,779	53,596
Servizio per l'impiego	3,5	2,653	7,123	13,662	9,427	6,951	13,779	53,596
Pianificazione territoriale e paesistica	3,5	2,653	7,123	13,662	9,427	6,951	13,779	53,596
Attuazione servizio idrico integrato	3,5	2,653	7,123	13,662	9,427	6,951	13,779	53,596
Gestione rifiuti urbani ATO	3,5	2,653	7,123	13,662	9,427	6,951	13,779	53,596
Istituzione ARPA	3,5	2,653	7,123	13,662	9,427	6,951	13,779	53,596
Totale Avanzamento istituzionale	35	26,530	71,229	136,616	94,275	69,514	137,794	535,957
Attuazione dei PIT (I soglia)	8	6,064	16,281	31,226	21,549	15,889	31,496	122,504
Attuazione dei PIT (II soglia)	7	5,306	14,246	27,323	18,855	13,903	27,559	107,191
Totale Integrazione	15	11,370	30,527	58,550	40,404	29,792	59,055	229,696
Concentrazione finanziaria (I soglia)	6	4,548	12,211	23,420	16,161	11,917	23,622	91,878
Concentrazione finanziaria (II soglia)	4	3,032	8,140	15,613	10,774	7,944	15,748	61,252
Totale concentrazione	10	7,580	20,351	39,033	26,936	19,861	39,370	153,131
Totale indicatori	60	45,480	122,106	234,198	161,614	119,166	236,219	918,783

* A tali risorse si aggiungono quelle derivanti dal cofinanziamento nazionale di circa pari importo.

Fonte: DPS (2002b)

Allegato B.2 *Ripartizione della riserva premiale del 6 per cento tra indicatori in ciascun PON*

punteggio e valore assoluto in milioni di euro

Indicatori	Punteggio	Risorse premiali (solo Fondi Strutturali) in milioni di euro*						Totale risorse premiali per indicatore
		Regioni						
		Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	
Conferimento incarichi dirigenziali	9	1,117	10,908	4,326	5,247	18,117	16,491	56,205
Attivazione unità controllo	9	1,117	10,908	4,326	5,247	18,117	16,491	56,205
Creazione Nuclei di Valutazione	9	1,117	10,908	4,326	5,247	18,117	16,491	56,205
Società dell'informazione	9	1,117	10,908	4,326	5,247	18,117	16,491	56,205
Totale Avanzamento istituzionale	36	4,468	43,632	17,304	20,987	72,467	65,962	224,820
Integrazione strategie (I soglia)	14	1,737	16,967	6,73	8,161	28,181	25,652	87,43
Integrazione strategie (II soglia)	10	1,241	12,2	4,807	5,83	20,13	18,323	62,45
Totale Integrazione	24	2,978	29,087	11,536	13,991	48,311	43,975	149,879
Totale indicatori	60	7,446	72,718	28,841	34,978	120,778	109,937	374,698

* A tali risorse si aggiungono quelle derivanti dal cofinanziamento nazionale di circa pari importo.

Fonte: DPS (2002b)

Allegato C Sintesi assegnazioni delle riserve di premialità del 6 per cento e del 4 per cento

milioni di euro ⁽¹⁾

PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI	Premialità 6%			Premialità 4%		
	Risorse potenziali ⁽²⁾ (a)	Risorse assegnate (b)	b/a (%)	Risorse potenziali ⁽²⁾ (a)	Risorse assegnate (b)	b/a (%)
BASILICATA	45,48	69,89	153,7	34,23	35,36	103,3
CALABRIA	122,11	79,36	65,0	91,91	57,44	62,5
CAMPANIA	234,20	272,52	116,4	176,29	183,11	103,9
PUGLIA	161,61	174,92	108,2	121,65	132,10	108,6
SARDEGNA	119,17	79,88	67,0	89,70	92,18	102,8
SICILIA	236,22	234,23	99,2	177,81	191,41	107,6
Risorse residue da destinare ad altre finalità ⁽³⁾		7,97				
TOTALE	918,78	918,78	100,0	691,60	691,60	100,0

PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI	Premialità 6%			Premialità 4%		
	Risorse potenziali ⁽²⁾ (a)	Risorse assegnate (b)	b/a (%)	Risorse potenziali ⁽²⁾ (a)	Risorse assegnate (b)	b/a (%)
ASSISTENZA TECNICA ⁽⁴⁾	19,07	26,40	138,4	14,35	15,63	108,9
PESCA	7,45	4,57	61,4	5,61	6,14	109,5
RICERCA	72,72	58,64	80,6	54,74	71,15	130,0
SCUOLA	28,84	28,48	98,7	21,71	34,10	157,1
SICUREZZA	34,98	28,34	81,0	26,33	28,42	107,9
SVILUPPO LOCALE	120,78	168,89	139,8	90,91	99,58	109,5
TRASPORTI	109,94	60,49	55,0	82,75	41,38	50,0
Risorse residue da destinare ad altre finalità ⁽³⁾		17,96				
Totale	393,77	393,77	100,0	296,40	296,40	100,0

TOTALE PROGRAMMI OPERATIVI	Premialità 6%		Premialità 4%	
Risorse assegnate con il sistema di premialità	1286,61		988,00	
Risorse residue assegnate ad altre finalità ⁽³⁾	25,93			
TOTALE	1312,54		988,00	
Risorse residue assegnate ad altre finalità ⁽³⁾	25,93			
REGIONE MOLISE ⁽⁵⁾	12,27		8,00	
TOTALE GENERALE	1324,82		996,00	

Fonte : DPS-UVAL

NOTE:

- (1) Le risorse sono state assegnate: per il 6 per cento dai Comitati di Sorveglianza del QCS di marzo 2003 e marzo 2004; per il 4 per cento con decisione della Commissione Europea del 23 marzo 2004, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. 111 del 17 aprile 2004. La tavola riporta solo i fondi comunitari a cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale pari a circa il 50 per cento.
- (2) Per risorse potenziali si intendono le risorse che sarebbero state assegnate a ogni amministrazione in base alla chiave fissa di riparto del QCS se non ci fosse stata premialità. La quota assegnata può superare il 100 per cento perché una parte delle risorse “perse” dalle amministrazioni vengono assegnate dal meccanismo alle amministrazioni che hanno buona *performance*.
- (3) Le risorse residue dopo l'applicazione dei meccanismi di premialità del 6 per cento sono state assegnate dal Comitato di Sorveglianza di Marzo 2004 al Programma di Assistenza Tecnica e agli altri PON sulla base di parametri funzionali a sostenere le priorità di Lisbona e Göteborg.
- (4) A causa delle caratteristiche particolari del programma di Assistenza Tecnica, anche le risorse del 6 per cento sono attribuite secondo i criteri del 4 per cento.
- (5) La Regione Molise, in quanto regione in phasing-out, ha beneficiato di un meccanismo particolare di assegnazione delle risorse interno al programma.

Allegato D *Quadro sinottico dei progressi delle amministrazioni sugli indicatori originari di avanzamento istituzionale della Premialità del 6 per cento, al 31.1.2006*

REGIONI

Legenda	
X	al 30.9.2002
●	al 30.9.2003
▲	al 31.7.2004
*	al 31.1.2005
+	al 31.7.2005
#	al 31.1.2006

INDICATORI E REQUISITI ⁽¹⁾	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 ⁽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
3) Predisposizione di un progetto di formazione	X	*	●	X	X	X
4) Operatività del sistema	X		●	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 SPORTELLI UNICI PER LE IMPRESE ⁽³⁾						
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

INDICATORI E REQUISITI	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA
A.6 SERVIZI PER L'IMPIEGO ⁽³⁾						
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 60% 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

AMMINISTRAZIONI CENTRALI TITOLARI DI PON

Legenda	
X	al 30.9.2002
•	al 30.9.2003
▲	al 31.7.2004
*	al 31.1.2005
+	al 31.7.2005
#	al 31.1.2006

INDICATORI E REQUISITI ⁽¹⁾	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%

(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 : DPS-UVAL

Materiali UVAL

Numeri pubblicati

1. **L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**
Metodi – Anno 2004
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
Allegati al n. 1
 - Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni* - Roma, 16 ottobre 2003
 - Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* - Roma, 6 novembre 2003
2. **Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**
Analisi e studi - Anno 2004
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
3. **Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?**
Analisi e studi - Anno 2005
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
4. **Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa – Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Modulo VI)**
Documenti – Anno 2005
Allegato al n. 4
 - CD ROM contenente *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Moduli I – VI)*
5. **Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della Contabilità ambientale per decidere meglio**
Metodi - Anno 2005
6. **Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche**
Analisi e studi - Anno 2005
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
7. **“Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo**
Documenti - Anno 2005
8. **Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma Quadro**
Metodi - Anno 2006

9. Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento

Documenti - Anno 2006

Materiali UVAL si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti*, che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità