

IL RUOLO DEL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE-DPS*

di Fabrizio Barca

Sommario

1. La ricostruzione degli investimenti pubblici: la leva di Bruxelles e il paradosso. – **2. DPS e programmazione.** – **2.1** Politica per la competitività territoriale e nascita del DPS. – **2.2** Catania. – **3. Sussidiarietà e partenariato istituzionale.** – **3.1** Conoscenza frammentata, valutazione e negoziazione. – **3.2** La soluzione isituzionale e le nuove regole per il Mezzogiorno. – **3.3** Un'esperienza con il Centro-Nord. – **4. Premialità e targeting.**

1. La ricostruzione degli investimenti pubblici: la leva di Bruxelles e il paradosso

L'esito dell'operazione ambiziosa di ricostruzione degli investimenti pubblici e di ridisegno della politica regionale avviata nella primavera del 1998 al Tesoro con la costituzione del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo o DPS potrà essere valutato non prima del 2003-2004. Tanto profonde erano le macerie trovate in quei mesi nel ciclo di progettazione degli investimenti pubblici, che il loro rinnovamento qualitativo ha preso, appunto, il carattere di una "ricostruzione". Se ne potranno apprezzare gli effetti, se non vi saranno strappi, quando troverà attuazione la prima generazione di investimenti della nuova stagione.

Come si è argomentato altrove e in tempi non sospetti¹,

* Queste pagine descrivono un impegno collettivo. Riflettono dunque il pensare e l'agire di un vasto gruppo di persone raccolte nel lavoro e attorno al lavoro del DPS. Dei giudizi espressi e di ogni possibile errore porta invece piena responsabilità l'autore.

¹ F. BARCA, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in F.

quelle macerie erano frutto di errori antichi e dunque profondamente radicati nella cultura politica e amministrativa del Paese.

Da un lato, stava la tradizione formalistica e autoritativa dell'amministrazione pubblica italiana, fondata contemporaneamente sull'assunto iper-illuminista di una onnipotenza informativa e conoscitiva dello Stato centrale² e sull'astuzia pragmatica di emanare norme, disposizioni e ordini così oscuri da poterli poi "completare" caso per caso, con una discrezionalità non soggetta a scrutinio e fortemente aperta a cattura privata.

Dall'altro, stava la scelta dell'immediato dopoguerra di affidare il governo degli investimenti pubblici in larga misura a istituzioni pubbliche autonome - le partecipazioni statali e, per il Mezzogiorno, la Cassa - rinunciando a tentare il rinnovamento dell'amministrazione pubblica ordinaria. Quando a partire dalla fine degli anni '50, questi strumenti, che avevano concorso al fortissimo sviluppo post bellico del Paese, avevano preso a degenerare e l'azione pubblica era stata catturata in misura crescente da interessi particolari, erano stati questi stessi interessi a contrastare una riforma dell'amministrazione ordinaria. Né erano riusciti a introdurre elementi di riforma i tentativi di "programmazione" avviati a partire dai primi anni '60 e proseguiti fino ai primi anni '80: essi erano segnati da una particolare attenzione, di stampo keynesiano, ai profili di domanda, da un'attenzione inadeguata al problema del controllo *ex ante*³.

BARCA. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli, 1997.

² Si veda L. BOBBIO, *La svolta contrattuale della pubblica amministrazione*, mimeo, Trieste, 1999.

³ Progressi nella direzione di una maggiore attenzione ai profili di offerta e di controllo erano stati compiuti con il Piano a medio termine 1981-83. Ma nel piano e nella costruzione che ne segue di un Fondo per gli investimenti-Fio e di una Unità tecnica per valutarli, che pure costituiscono prima del 1998 il principale tentativo del dopoguerra di riqualificare gli investimenti pubblici italiani, mancano tre importanti requisiti: la fissazione di obiettivi; la previsione di valutazioni di fattibilità economico-sociale prima delle progettazioni ingegneristiche; un effettivo decentra-

Esperienze di rilievo e l'intelligenza e l'impegno di gruppi di pubblici amministratori - come nell'esperienza di ridisegno degli incentivi 488 presso il Ministero dell'Industria, di recupero del programma dei fondi strutturali 1994-99 presso il Ministero del Bilancio, della programmazione di interventi di riqualificazione urbana presso il Ministero dei Lavori pubblici - erano andati indicando, a partire dai primi anni novanta, sotto la pressione della grave crisi del Paese, la strada alternativa da percorrere. Troviamo in quelle esperienze: la fissazione di parametri trasparenti nella selezione dei progetti; la fissazione di targets e di correlati meccanismi sanzionatori; la subordinazione delle scelte di investimento all'attuazione di analisi di valutazione degli effetti economici, sociali e ambientali. Nel caso specifico della riprogrammazione dei fondi strutturali matura, poi, nella seconda metà degli anni novanta, una modalità partenariale di lavoro con le Regioni e un recupero di capacità di interlocuzione tecnica con Bruxelles che pongono le basi per una nuova capacità di indirizzo degli investimenti pubblici. Ma non si raggiungono una scala o una compiutezza degli interventi tali da modificare il ciclo di progettazione degli investimenti pubblici e quindi di dare loro qualità.

Lo stesso può dirsi di una molteplicità di importanti esperienze locali, crescente durante gli anni novanta, sia nel Centro Nord che nel Mezzogiorno, legate talora alla capacità di governo di Comuni e Province, talora all'attuazione di programmi comunitari (Urban, Leader, i Patti territoriali comunitari), talora a iniziative micro-locali espressione di un ricco tessuto imprenditoriale, anche sommerso⁴, o incentivate da azioni pubbliche rivolte al lavoro autonomo (come quelle della Società per l'imprenditoria giovanile).

L'insieme di queste esperienze attendeva uno strumento per-

mento. Cfr. E. GRILLI, G. LA MALFA, P. SAVONA, *L'Italia al bivio. Ristagno e sviluppo*, Bari, Laterza, 1985 e G. PENNISI, E.M. PETERLINI, *Spesa pubblica e disegno di inefficienza. L'esperienza del Fondo investimenti e occupazione 1982-1986*, Bologna, Il Mulino, 1987.

⁴ Cfr. L. MELDOLESI, *Dalla parte del Sud*, Bari, Laterza, 1998.

vasivo, che toccasse orizzontalmente gli investimenti pubblici di tutti i settori, dimensioni e livelli di governo, che si prestasse a ridisegnare regole di valutazione e di incentivazione in modo radicale e senza farraginosità legislative, che avesse credibilità e dunque non fosse rinegoziabile. Ancora una volta, questo strumento è venuto dall'Europa: la leva comunitaria è stata rappresentata questa volta dalla programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

Sottratti alla loro nicchia, i fondi comunitari 2000-2006 (e il corrispondente cofinanziamento nazionale) sono diventati il punto di partenza da cui avviare, per contaminazione, per la forza del metodo, per il mezzo delle Intese istituzionali di programma, la ricostruzione di tutti gli investimenti pubblici. In questo contesto, il DPS ha assunto, fra molte difficoltà e resistenze, il ruolo di disegnare e promuovere nuove regole del gioco, di valutazione e incentivazione; di garantire la loro non rinegoziabilità; di dare assistenza tecnica alla programmazione e progettazione degli investimenti; di esercitare la mediazione tecnica fra Bruxelles e il sistema articolato delle istituzioni centrali e locali responsabili della spesa.

Prima di esaminare, con riferimento ad alcuni casi esemplificativi, la natura dell'operazione avviata e il ruolo del DPS, è tuttavia opportuno soffermarsi meglio sul ruolo di Bruxelles.

Siamo qui di fronte a un paradosso. L'Unione europea rappresenta a un tempo la condizione indispensabile del rinnovamento e, spesso, un fattore di conservazione.

Bruxelles è condizione di rinnovamento, in primo luogo perché vengono dall'Europa alcuni principi su cui il nuovo percorso di programmazione degli investimenti pubblici e della politica di riequilibrio regionale è fondato⁵. Sono almeno quattro i

⁵ Il profondo contributo dell'Italia all'Europa fa sì che talora tali principi abbiano le radici proprio in Italia, ma che non sia l'Italia il luogo dove essi hanno potuto trovare adeguato *status* nel dibattito culturale, istituzionale e politico. Si pensi ai principi del partenariato istituzionale e dell'integrazione progettuale che in misura rilevante derivano dalla pratica locale di

principi che qui ci interessano.

La *sussidiarietà*: riconosce la natura primariamente locale delle conoscenze e della capacità di verificare le scelte pubbliche e pone l'onere della prova a carico di chi propone l'accenramento dei poteri decisionali. Il *partenariato*: riconosce la dispersione della conoscenza e degli interessi fra molteplici agenti privati e pubblici e la necessità, affinché progetti di investimento pubblico possano avere luogo, che tali soggetti interagiscano *ex ante*. L'*integrazione*: supera la vecchia impostazione settoriale e fattoriale per riconoscere che i progetti di investimento pubblico rivolti a migliorare il contesto in cui operano cittadini e imprese comprendono tendenzialmente azioni attinenti molteplici ambiti (risorse umane, naturali e agricole e culturali, istituzioni, reti, ecc.). La *valutazione*: coglie il requisito irrinunciabile tanto dell'efficienza che dell'attuazione degli investimenti pubblici nella ricognizione preliminare, il più possibile di taglio quantitativo, dei fabbisogni, delle preferenze, dei costi, degli effetti e delle connessioni fra le diverse azioni; se non per valutarne in un valore sintetico il costo-beneficio (operazione spesso non possibile), almeno per rendere espliciti i beneficiari, gli ostacoli, le possibili diverse soluzioni, secondo un formato comprensibile da ogni cittadino e quindi assoggettabile a verifica da parte del mercato politico.

Bruxelles è poi la leva della ricostruzione degli investimenti pubblici perché dà credibilità alle regole.

In un paese come l'Italia dove la brevità dei governi e la frequente irragionevolezza delle norme e delle regole - proprio perché frutto di un'amministrazione a un tempo, come si è detto, iper-illuminista e astuta - rendono particolarmente forte la propensione dei soggetti alla rinegoziazione o all'aggiramento di quelle norme e regole, un disegno istituzionale innovativo ha bisogno, per avere credibilità, di essere inchiavardato in un protocollo internazionale, meglio se europeo.

Questo secondo ruolo dell'Europa come fonte della credibilità e non rinegoziabilità delle regole di valutazione e incentiva-

successo del Nord-Est del paese.

zione non ha controindicazioni, purchè, evidentemente, il sistema nazionale di governo sappia apprendere e guadagnare progressivamente il diritto a esercitare in proprio questa funzione. Non è così per il primo ruolo, dove alla enunciazione di principi generali non corrisponde spesso da parte dell'amministrazione comunitaria una pratica coerente. Sta proprio qui il paradosso.

Per quanto riguarda *sussidiarietà e partenariato*, sopravvive a Bruxelles una visione gerarchica tipica di quella fase delle politiche regionali europee in cui l'Europa si era sostituita agli stati nazionali e ai loro governi locali. Nella pratica del negoziato, nella scelta degli obiettivi, nell'allocazione delle risorse, nella fissazione dei parametri dei sistemi premiali si avverte il peso di una pratica che non riconosce la superiorità delle conoscenze locali e, di converso, il ruolo del soggetto super-nazionale come garante di alcuni *ben definiti* criteri generali⁶. Di fronte a un Regolamento generale dei fondi strutturali frutto di compromessi ambigui e che rivela spesso la stessa esplosiva combinazione di iperilluminismo e astuzia di molte nostre norme, e ragionevolmente timorosi dei tentativi nazionali di distorcere le regole, la Commissione fatica a tenere la barra di criteri generali e scivola nella mediazione minuta fra diverse letture nazionali delle norme.

Per quanto riguarda *l'integrazione*, ai principi forti enunciati nei documenti ufficiali⁷ non ha corrisposto la dissoluzione dell'irragionevole separazione settoriale dei fondi strutturali, agricoli, sociali (per l'occupazione) e per la pesca. Tale separazione rappresenta la negazione del principio di integrazione: nega di fatto agli interventi infrastrutturali, di rete o di tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali, un fine sociale e di occupazione, come se le finalità di crescita e sociali fossero sepa-

⁶ Cfr. oltre per alcuni esempi.

⁷ Cfr. ad esempio COMMISSIONE EU *Comunicazione della Commissione relativa ai Fondi strutturali e coordinamento con il Fondo di coesione, Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006*, 1999/C267/02, (G.U.C.E., 22 settembre 1999).

rabili; spingono a un uso assistenziale e separato dei fondi sociali; invitano a perpetuare una logica antica della formazione come attività economica assistita rivolta di fatto ai formatori; rendono più difficile dare attuazione alla nuova corretta logica integrata degli interventi nelle aree rurali che vorrebbe destinare i fondi non al sussidio delle attività agricole e dunque a gruppi precostituiti di soggetti, ma alla valorizzazione di quelle aree e della popolazione che vi risiede, attraverso, appunto, azioni integrate.

Anziché incentivare quel partenariato orizzontale (o *cross-cutting*) a ogni livello di governo che è indispensabile per combinare conoscenza e interessi diversi, la mancata abolizione della ripartizione settoriale dei fondi incentiva la permanenza di quelle confraternite verticali di settore che da Bruxelles scendono attraverso le diverse capitali europee fino a raggiungere i governi locali. Simile è la conseguenza del modo fortemente settoriale in cui, al di là della competenza e capacità degli uffici, le questioni ambientali sono trattate all'interno dell'attività di programmazione.

Problematica, infine, ma in evoluzione, è la situazione per quanto riguarda la *valutazione*. I requisiti di valutazione e la riserva premiale (del 4 per cento) fissati da Bruxelles e soprattutto la sollecitazione culturale che viene dalla sua attività di monitoraggio e dalla sua produzione metodologica, sono stati per molti paesi, non solo per l'Italia, la ragione, la principale ragione, per dare alla valutazione un ruolo di rilievo nel processo di programmazione. Ma il requisito della valutazione ha talora assunto caratteri formalistici; la qualità degli studi commissionati dalla stessa Commissione non sempre è apparsa elevata, venendo essa meno al ruolo di giudice severo dei servizi prodotti dal mercato privato; nel disegno dei parametri dei sistemi premiali non è stata colta la complessità della fissazione di *targets* in un sistema dove è profonda l'incompletezza dei contratti e *targets* mal disegnati possono indurre comportamenti distorti da parte degli agenti⁸.

⁸ Cfr. oltre, para 4.

Queste osservazioni servono a dare conto della complessità e articolazione dei rapporti fra Roma e Bruxelles che è derivata, e che nei prossimi anni di attuazione deriverà, dalla scelta italiana di fare della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 la leva per la ricostruzione degli investimenti pubblici italiani.

Nel venire, dunque, ad alcuni profili di questa operazione e del ruolo che in essa è svolto dal DPS, occorre rilevare che se essa riguarda l'intero paese, è nel Mezzogiorno che maggiore è la strada compiuta. Due sono le ragioni: prima di tutto, l'ammontare delle risorse finanziarie in ballo, che nel Mezzogiorno è pari a circa il 30 per cento di tutte quelle programmaticamente disponibili nel periodo 2000-2006⁹, e che dunque rende credibile che le regole stabilite per i fondi strutturali finiranno per estendersi al resto degli investimenti; poi, l'incentivo, assai più forte nel Mezzogiorno - segnatamente nelle istituzioni regionali che ne hanno la principale responsabilità - che nel Centro-Nord, per la consapevolezza dell'urgenza di una svolta e dell'inadeguatezza dell'attuale macchina istituzionale degli investimenti pubblici. E' dunque al Mezzogiorno e al Programma di sviluppo (Psm) e al Quadro Comunitario di Sostegno (Qcs) che lo riguardano che faremo prevalente riferimento; anche se un esempio di rilievo verrà colto in una vicenda negoziale relativa al Centro-Nord.

Una descrizione approfondita del Psm-Qcs, della nuova politica di competitività territoriale che esso si prefigge e del disegno istituzionale che deve attuarlo è contenuta in Barca

⁹ I fondi del periodo di programmazione 2000-2006 vengono erogati nel periodo 2000-2008. Per via dei tempi necessari per la ricostruzione dei metodi di programmazione il 93 per cento dei fondi si prevede che venga erogato fra il 2002 e il 2008. Cfr. DIPARTIMENTO POLITICHE SVILUPPO E COESIONE-DPS *Mezzogiorno: tendenze. Aggiornamento autunno 2000*, ottobre 2000.

(2000)¹⁰. Rinviano a questo testo per l'inquadramento generale, qui viene in primo luogo presentata una breve sintesi del processo di negoziazione e valutazione che, coinvolgendo i livelli di governo europeo, nazionale italiano e locale italiano, ha condotto alla predisposizione del Psm-Qcs (para.2). Vengono quindi esaminate due casi-tipo relativi ad alcuni principi generali dell'intervento: sussidiarietà e partenariato istituzionale (para. 3) e premialità (para. 4).

2. *DPS e programmazione*

La nuova politica regionale di promozione della competitività territoriale viene definita di "nuova programmazione" nell'esposizione economico-finanziaria che il Ministro del Tesoro Carlo Azeglio Ciampi ha costituito il DPS presenta alla Camera il 1° ottobre 1998¹¹. Di fronte ai segnali di novità provenienti dall'economia e dalla società del Mezzogiorno, al forte sottoutilizzo delle sue risorse, al bivio apertosi in questa area "fra il concreto rischio di un ulteriore arretramento relativo e la credibile occasione di un salto di sviluppo", l'esposizione propone "la strada di una nuova programmazione fondata sull'attuazione di un metodo di selezione delle priorità che si articola nel confronto fra idee-programma diverse, nella valutazione ex ante della loro fattibilità, nella verifica in itinere della loro attuazione, nella garanzia ai cittadini di poterne verificare gli effetti".

Con l'espressione "nuova programmazione" si vogliono indicare, a un tempo, il ritorno, dopo un lungo periodo di vuoto strategico, a una politica orientata al medio-lungo termine, e la rottura rispetto a una logica superata di programmazione macro-economica, disattenta alle azioni e alle reazioni dei soggetti

¹⁰ F.BARCA, *Una politica per la competitività territoriale: spunti teorici e disegno istituzionale*, intervento presentato alla Conferenza Annuale della Società Italiana degli Economisti, Cagliari, 26-28 ottobre 2000.

¹¹ MINISTERO DEL TESORO, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 1998.

individuali e collettivi e ai profili istituzionali. Rilevanza del processo di mobilitazione delle conoscenze al fine di costruire un solido percorso progettuale, ruolo del monitoraggio diagnostico, *in itinere* ed *ex post*, e dei meccanismi di premialità, decentramento delle responsabilità, ruolo della negoziazione tecnica: sono questi, subito, i principi della nuova programmazione¹².

2.1 Politica per la competitività territoriale e nascita del DPS

La politica di competitività territoriale, che si avvia riflette, con significative varianti, il dibattito riaperto dal filone teorico della Nuova geografia economica¹³ e numerosi contributi italiani relativi allo sviluppo del Mezzogiorno¹⁴.

Si tratta di una strategia di offerta volta a migliorare il contesto locale, attraverso un balzo della produttività e, per questa via, degli investimenti privati e della crescita. Si articola in quattro linee di azione: aumento della concorrenza; maggiore accessibilità delle risorse naturali e culturali locali; accrescimento delle esternalità delle agglomerazioni imprenditoriali esistenti; potenziamento della relativa rete di comunicazioni locale-

¹² MINISTERO DEL TESORO, cit. e DPS, *Cento idee per lo sviluppo*, novembre 1998.

¹³ Per una presentazione del filone e delle varianti, cfr. F. BARCA *Una politica per la competitività territoriale: spunti teorici e disegno istituzionale*, in corso di pubblicazione, Roma, Donzelli.

¹⁴ C. TRIGILIA, *La ricerca dell'Imes sull'associazionismo culturale nel Mezzogiorno*, in *Meridiana*, n.22-23, 1995, D. CERSOSIMO-C. DONZELLI, *Mezzo giorno e mezzo no. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, in *Meridiana*, 26-27, 1996, pp. 23-73, G. BODOG. VIESTI, *La grande svolta*, Roma, Donzelli, 1997, L. D'ANTONE, *Straordinarietà e Stato ordinario*, in F. BARCA (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli, 1997, P. BEVILACQUA, *Riformare il Sud*, in *Meridiana*, n. 31, 1998, pp. 19-44, F. CASSANO *Paeninsula. L'Italia da ritrovare*, Bari, Laterza, 1998, G. VIESTI, *Come nascono i distretti industriali*, Roma-Bari, Laterza, 2000 e G. VIESTI, (a cura di) *Mezzogiorno dei distretti*, Roma, Donzelli, 2000.

locale e locale-globale¹⁵.

In termini di un tradizionale modello macroeconomico, queste azioni mirano a indurre una rottura nei coefficienti delle funzioni di comportamento delle imprese: è questa “rottura” la fonte diretta del *productivity push* e del conseguente aumento degli investimenti privati perseguiti dalla politica¹⁶. Strumenti di tale politica sono interventi di *institution building* e la realizzazione di investimenti pubblici fortemente qualificati volti non al sostegno della domanda aggregata, bensì a incrementare la redditività degli investimenti privati.

Il programma scaturito da questa impostazione viene definito nei diciotto mesi successivi all’ottobre, attraverso una negoziazione tecnica e politica, intensa, talora anche assai dura, fra Stato centrale – DPS, con ruolo di regia, e altre Amministrazioni – Regioni, Autonomie locali e partners sociali. Ulteriori nove mesi richiederà il negoziato con la Commissione. L’intero periodo di negoziazione è impiegato per testare l’assetto istituzionale.

Punto di avvio della nuova programmazione è, appunto, la costituzione presso il Ministero del Tesoro del DPS, con l’unificazione delle direzioni generali che nei precedenti 35 anni si erano cimentate su questo terreno, e in particolare: la direzione per i fondi comunitari, responsabile nel 1996-98 del primo esercizio italiano di fissazione e conseguimento di un obiettivo quantitativo di impegno ed erogazione di fondi per investimenti pubblici (la loro qualità ed efficacia non essendo allora parte degli obiettivi programmatici); le direzioni responsabili, rispettivamente, dei contratti di programma e dei patti territoriali, e delle intese istituzionali (assorbendo, nella seconda, par-

¹⁵ F. BARCA, *Una politica per la competitività territoriale: spunti teorici e disegno istituzionale*, cit.

¹⁶ Per una rappresentazione econometrica cfr. DPS, *Psm. Valutazione ex ante*, settembre 1999, e F.BARCA, G.PELLEGRINI, *Politiche per la competitività territoriale in Europa: nota sul Programma 2000-2006 per il Mezzogiorno d’Italia*, lavoro presentato al First Annual Workshop della University Bologna Centre a Buenos Aires, aprile 2000.

te della direzione che in passato era stata responsabile per i documenti di programmazione macroeconomici); la direzione responsabile per l'istruttoria delle decisioni in merito ai programmi di settore.

Sin dall'inizio, coerentemente con la logica della nuova programmazione degli investimenti pubblici, il DPS viene definito come "una struttura di servizio che offre a soggetti privati o pubblici strumenti con cui materialmente programmare" tali investimenti¹⁷. Nell'esercitare tale funzione il DPS non ha in generale responsabilità dirette di spesa – queste si limitano agli strumenti della programmazione negoziata, che il DPS riforma e di cui avvia poi una estesa regionalizzazione, ora in fase di completamento.

Al DPS vengono piuttosto affidate funzioni di coordinamento orizzontale e verticale degli interventi per lo sviluppo territoriale, specie a mezzo di investimenti pubblici. Si tratta di un ruolo non dissimile da quello dell'Unità di coordinamento costituita nel 2000 in Gran Bretagna al fine di assicurare un permanente confronto fra i Dipartimenti delle Amministrazioni centrali su tematiche territoriali¹⁸. Ma rispetto a quell'Unità il ruolo del DPS è integrato da responsabilità dirette di indirizzo programmatico, di assistenza tecnica alle altre amministrazioni, di selezione e di monitoraggio.

A ognuna delle quattro direzioni prima menzionate viene affidato il rapporto prioritario con uno dei quattro soggetti istituzionali protagonisti della politica di sviluppo: Commissione europea, Amministrazioni centrali, Regioni, Autonomie locali.¹⁹ Per lo svolgimento delle funzioni tecniche viene prevista la facoltà di assumere, in un Nucleo tecnico di valutazione e verifica, tecnici con remunerazioni tipiche del settore privato. In re-

¹⁷ Cfr. *Introduzione*, in MINISTERO DEL TESORO, cit.

¹⁸ Cfr. UK CABINET OFFICE-PIU, *Reaching out: the Role of Central Government at Regional and Local Level*, febbraio 2000.

¹⁹ Cfr. F.BARCA, *Obiettivi e assetto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPS)*, in *Economia Italiana*, n. 3, 1998 e *Introduzione*, cit..

altà, un Nucleo già esisteva, pronipote del tentativo di programmazione del 1981-83, ma la norma legislativa che istituisce il DPS marca la discontinuità formale e sostanziale con esso. Questa facoltà viene immediatamente sfruttata selezionando un gruppo di circa trenta tecnici che, inseriti nelle due Unità del Nucleo e guadagnandosi progressivamente la reputazione di “consulenti discreti” di molte amministrazioni centrali e regionali, diverranno, assieme ai tecnici riconfermati in quelle strutture e a funzionari e dirigenti che avevano dato vita al recupero dell’esperienza 1994-99, il perno per disegnare la nuova politica.

La logica a cui corrispondono queste scelte è che di fronte alla forte esigenza di competenze tecniche necessarie per attuare la nuova programmazione la strada giusta non sia quella di una “fuga dall’amministrazione, della creazione di sezioni distaccate da essa”. Molte delle analisi di fattibilità, delle valutazioni necessarie per attuare investimenti pubblici di effettiva utilità non possono che essere svolte al di fuori dell’amministrazione, da soggetti privati “ma è necessario che all’interno dell’amministrazione vi siano le competenze per assegnare questi compiti; per dialogare «da pari a pari» con i soggetti esterni; per scrivere le regole i «terms of reference» che gli studi, i progetti, le verifiche devono possedere; per effettuare, quando necessario «in casa» quegli studi”²⁰.

L’attività del DPS, subito incalzato, dopo l’annuncio dell’entrata nell’UEM dalla richiesta rivolta al Governo di “passare dal risanamento finanziario allo sviluppo”, si concentra nell’azione di avvio del Psm-Qcs. A esso si accompagna un gruppo di attività complementari a quella principale: azione di rivitalizzazione dei patti territoriali, bloccati da due anni, per incentivare la base locale dell’operazione di ricostruzione e tentare di dare alla selezione dei patti da finanziare una base di valutazione; attuazione di prime, sperimentali, intese istituzionali, per segnalare da subito l’allargamento dell’operazione alle risorse finanziarie ordinarie; sperimentazione di un sistema traspa-

²⁰ Cfr. *Introduzione*, cit..

rente e premiale di assegnazione di fondi a opere di completamento e a studi di fattibilità, per saggiare il terreno dei criteri premiali e potersi ritrovare nel 2000 con un paniere di studi di fattibilità da cui partire²¹. Sono esperienze di rilievo, sulle quali si dovrà tornare, realizzate grazie al lavoro di funzionari e dirigenti degli altri Servizi del DPS, nonostante l'assenza di modalità adeguate di incentivazione economica.

Per quanto riguarda il Psm-Qcs, si sceglie di costruire un itinerario per tappe – alla fine saranno quattro – per cui a ogni tappa si elabora e si discute una versione del documento finale più avanzata, fino ad arrivare, per iterazioni e confronto continuo fra le parti istituzionali ed economico-sociali, a un documento definitivo.

Il primo documento è per certi versi il più rischioso. Deve indicare con nettezza il cambio di rotta a tutti i soggetti ma soprattutto alle amministrazioni pubbliche che si preparano a scivolare nelle pratiche del passato, quelle che hanno prodotto investimenti pubblici inefficaci; deve quindi essere molto secco su alcuni punti qualificanti (decentramento di responsabilità alle Regioni, centralità della valutazione e analisi di fattibilità dei progetti, premialità, criteri qualitativi di allocazione delle risorse partenariato istituzionale e sociale, scadenze rigide dell'itinerario di programmazione fino al traguardo finale dell'estate 1999 per la consegna a Bruxelles), ma poiché di tale cambiamento di rotta fa parte il metodo partenariale già esso deve essere esso frutto di concertazione collettiva.

Per segnalare la volontà di rompere la tradizionale rete di società di consulenza che in modo inefficace assorbono la domanda programmatoria di regioni e amministrazioni centrali, spesso sostituendosi a esse nelle scelte di investimento, la parte

²¹ Il meccanismo reggerà alle violente critiche, provenienti in particolare dal alcune Regioni del Centro Italia, indotte dalla ritrosia di fronte a meccanismi premiali; si mostrerà capace di selezionare e di avviare, pure con ritardi dovuti a ostacoli procedurali e a debolezze del DPS, l'operazione durante il 2000: cfr. DPS, *Terzo Rapporto sullo Sviluppo Territoriale 1999-2000*, dicembre 2000, paragrafi III. 1.5 e III. 1.6.

metodologica del documento viene affidata al DPS in prima persona: ai suoi nuovi tecnici, assieme a quei funzionari autori dell'esercizio di recupero del ciclo di programmazione precedente. E contemporaneamente si sceglie di affidare la presentazione di "cento idee" di promozione del Mezzogiorno a esperti, accademici e consulenti in gran misura fuori dal "giro" tradizionale: si tratta delle idee da cui fare ripartire "cento" corretti processi progettuali, con l'avvio – oggi in atto – di una generazione di nuovi studi di fattibilità.

Nasce così il volume "100 idee per lo sviluppo".

2.2 Catania

L'elaborazione collettiva della parte metodologica del documento – cfr. DPS (1998) – è ottenuta raccogliendo schede dai "dipartimenti programmazione" delle Regioni – gli equivalenti regionali del DPS – e dalle Amministrazioni centrali e sottoponendo poi loro, per la discussione, i capitoli redatti dal DPS. Il volume è presentato in un seminario di tre giorni (2-4 dicembre 1998) a Catania durante il quale – vinta la resistenza, tra il prudente e il conservatore della Commissione europea – 500 protagonisti dello sviluppo locale (amministratori dei quattro livelli di governo, rappresentanti delle imprese, del lavoro e in genere dell'associazionismo sociale, accademici e tecnici e, nella prima e ultima sessione, politici) discutono in dettaglio delle proposte e dei problemi in sette *workshops*, secondo la logica delle risorse (naturali, culturali e umane) e dei luoghi (sistemi locali, città, reti).

Attorno agli indirizzi proposti si formano forti consensi, emergono dissensi e scetticismi. Complessivamente, la nuova logica di usare il Psm-Qcs per riscrivere le regole del gioco degli investimenti pubblici passa. Le amministrazioni pubbliche dei diversi livelli avvertono la spinta di una nuova domanda di servizi che sottolinea la loro inadeguatezza ed è il più forte sprone al loro rinnovamento. Fra le molte, una questione appare di particolare rilievo e riceve un impulso decisivo dalle tre giornate: quella del ruolo relativo di Regioni e Autonomie locali.

A tale riguardo, il DPS si presenta a Catania con l'obiettivo di anticipare il processo di decentramento trasferendo alle Regioni la massima parte delle responsabilità programmatiche e di selezione dei progetti, secondo l'impronta concettuale prima discussa. Tale scelta è osteggiata dalle Amministrazioni centrali, senza particolari motivazioni di natura economico-istituzionale, e dalle Autonomie locali, con un argomento che invece merita molta attenzione: le Autonomie locali stesse hanno, come le Regioni, le conoscenze per scegliere, ma hanno, a differenza delle Regioni, anche le competenze e l'efficienza amministrativa, almeno in alcuni casi²².

Appare chiaro che se si vuole mantenere la scelta allocativa fatta, è necessario, in primo luogo, con più forza che nel documento di Catania, prevedere il rafforzamento tecnico dei dipartimenti programmazione regionali e la unitarietà di gestione dei progetti integrati. E' poi necessario dare forma strutturata al partenariato istituzionale verticale per assicurare un ruolo vero alle Autonomie locali.

Sono queste, assieme a una congerie di spunti concettuali, le principali lezioni "istituzionali" di Catania. Venti giorni dopo, il 22 dicembre, esse sono tradotte in un piano di programmazione approvato dal Governo che fissa i modi e i tempi del lavoro da compiere per consegnare entro l'estate 1999 alla Commissione il Programma.

Fra il dicembre 1998 e il 6 ottobre 1999, quando il Psm è effettivamente inviato alla Commissione, con due sole settimane di ritardo sul programma originario, ha luogo un processo iterativo durante il quale maturano, a partire dal documento e dal dibattito di Catania, sulla scorta di una intensa attività partenariale, nazionale e regionale, verticale e orizzontale, e attraverso la stesura di due altri documenti intermedi, in aprile e in set-

²² Cfr. DPS, *Cento idee per lo sviluppo*, cit., A. BASSOLINO, *La Repubblica delle città*, Roma, Donzelli, 1996, V. DE LUCA, *Un'altra Italia*, Bari, Laterza, 1999 e I. SALES, *Il Sud al tempo dell'euro*, Roma, Editori Riuniti, 1999

tembre²³, tutte le decisioni attinenti le regole del Psm. Il partenariato istituzionale ha luogo per la prima volta nel territorio con l'incontro *in ogni Regione*, oltre che delle Autonomie locali di quella regione, di tutte le Amministrazioni centrali coinvolte.

Non è questa l'occasione per descrivere e analizzare le forti resistenze – da parte di Amministrazioni centrali che manifestano una logica proprietaria sull'uso delle risorse, di parti sociali spiazzate dal nuovo livello tecnico del confronto e dalla preoccupazione di perdere i privilegi del “partenariato” neocorporativo degli anni precedenti, di interessi politici trasversali agli schieramenti che temono di essere tagliati fuori da una politica che valorizza nuovi *soggetti* locali, specie giovani e tecnicamente preparati – i successi, gli errori e gli insuccessi di questo processo programmatico. Né è l'occasione per analizzare le differenze fra Qcs e Psm: si è accennato ad alcuni problemi generali; sarà utile che altri, estranei al tavolo negoziale, svolgano tale analisi, attraverso il confronto dei documenti.

Si è scelto invece di soffermarsi in quanto segue su alcuni profili specifici del programma che paiono particolarmente innovativi e rispetto ai quali emerge il ruolo del DPS, anche con riguardo alla fase di attuazione del Programma.

3. Sussidiarietà e partenariato istituzionale

L'adesione alla logica combinata di un forte decentramento delle responsabilità allocative e di un partenariato fra livelli di governo e di tipo sociale è assai convinta nel Psm-Qcs. Essa è congeniale alla logica della nuova politica di competitività territoriale che riconosce la centralità delle conoscenze locali.

3.1 Conoscenza frammentata, valutazione e negoziazione.

²³ Cfr. DPS, *Orientamenti per il Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, aprile 1999 e *Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, settembre 1999.

Le linee di intervento della politica di competitività territoriale, soprattutto le due più innovative relative alle agglomerazioni e alle risorse immobili²⁴, richiedono conoscenze fortemente contestualizzate: sul sistema di relazioni formali e informali interno alle agglomerazioni, sulle caratteristiche delle risorse immobili. Queste conoscenze locali sono generalmente polverizzate presso una congerie di soggetti prevalentemente privati: imprenditori, professionisti, responsabili di associazioni, ecc. L'attuazione della nuova politica richiede che tali conoscenze siano estratte da questi soggetti – ovvero, che essi abbiano incentivi adeguati a rivelarle – e siano poi combinate, sviluppate e utilizzate per designare i progetti dell'intervento e per scegliere, ove possibile, fra più alternative.

La molteplicità delle informazioni necessarie per attivare un progetto integrato e degli interessi che esso tocca fa sì che il progetto stesso possa essere prodotto, come osservano Cheshire e Magrini²⁵, solo da "coalizioni locali" i cui appartenenti siano indotti a rivelare informazioni private dall'attesa di ricavare una "rendita" dall'esternalità che il progetto può concorrere a produrre.

E' evidente, allora, che il successo della politica per la competitività territoriale risiede nel disegno del contesto istituzionale in cui questo percorso progettuale può concretamente attuarsi: nelle regole che presiedono alle azioni dei soggetti privati e pubblici, che li incentivano a condividere conoscenze o a investire tempo e risorse in progetti rischiosi o incerti, che promuovono l'efficienza dell'amministrazione pubblica. E' altresì evidente che tale disegno deve avere prevalentemente luogo a livello locale, dove larga parte delle conoscenze specifiche risiede.

²⁴ Cfr. ancora F.BARCA, *Una politica per la competitività territoriale*, cit..

²⁵ P. CHESHIRE, S.MAGRINI, "Evidence on the impact of Territorial Competitive Policy and the Role of Transaction Costs in Conditioning Collective (In)action", *Research Paper in Environmental and Spatial Analysis*, n. 57, London School, 1999.

Compito del “centro”, oltre ad avere la responsabilità per quegli interventi le cui esternalità hanno una scala assai elevata (collegamenti di trasporto locale-globale; ricerca; istruzione, per la parte di conseguimento di standard minimi), sarà quello di disegnare, garantire e monitorare le regole del gioco in cui lo “Stato locale” dovrà operare e di agire affinché lo Stato locale si rafforzi e si doti delle capacità per assolvere questo compito: monitoraggio diagnostico, supporto tecnico e produzione di metodi di valutazione.

La ripartizione di responsabilità così definita richiede rapporti di delega e di negoziazione fra livelli diversi di governo. Richiede cioè gli strumenti di “contrattualizzazione” dei rapporti amministrativi che sono propri delle esperienze di *New public management* (NPM) sviluppatasi in anni recenti in tutti i paesi industriali avanzati: targets, premi, sanzioni. Questi strumenti sono necessari a creare un sistema adeguato di incentivi che consenta all’intero processo di produrre risultati.

Con la contrattualizzazione si mira, in primo luogo, a regolare i rapporti di delega che hanno luogo, verticalmente, fra il livello di governo centrale e livelli locali e, orizzontalmente, fra branche amministrative dei due livelli di governo – fra ministeri, fra assessorati. Con la contrattualizzazione si mira, poi, per ogni singola amministrazione pubblica coinvolta nell’attuazione, ad assegnare precise responsabilità di attuazione; a selezionare personale tecnico interno di qualità capace anche di delegare funzioni di progettazione economico-sociale-ambientale e ingegneristica a soggetti privati esterni e di monitorarne poi l’attuazione; a incentivare i quadri attraverso appropriati sistemi di premialità interna fondati su una verifica dei risultati.

Ma la contrattualizzazione dell’attività amministrativa non è sufficiente.

In un programma fondato sulla disponibilità di conoscenze e competenze globali e locali nessun livello ha obiettivi completamente chiari prima di “giocare”. L’azione di ognuno dei livelli produce informazioni rilevanti per gli altri e quindi consente di definire o chiarire gli obiettivi. Non solo la “periferia”, per fissare gli obiettivi locali, selezionare i progetti, esercitare il moni-

toraggio, ha bisogno di informazioni generali e di conoscere le regole attuative a cui attenersi; ma il “centro” deve tenere conto delle valutazioni locali per fissare prima e per riempire poi di contenuti verificabili regole e obiettivi generali o esplicitamente per modificarli in corso d’opera.

Non esiste, insomma, la possibilità di una relazione gerarchico-formale fra i livelli, in cui ogni livello superiore impartisce ordini completi e verificabili al livello inferiore.²⁶ Lo stesso avviene all’interno di ogni amministrazione, sia lungo la catena gerarchica amministrativa, sia fra il *top management* amministrativo e i vertici politici. E, per ogni livello di governo, fra amministrazioni di settore in cui quel livello è suddiviso.

Deriva da ciò che il governo del programma deve prendere atto dell’*incompletezza contrattuale* sia fissando gli obiettivi a cui i premi/sanzioni sono legati in modo ragionevole e tale da non distorcere i comportamenti, sia prevedendo accanto all’NPM un sistema assai flessibile di cooperazione e negoziazione e di cooperazione, formale e informale, fra diverse articolazioni di uno stesso livello di amministrazione e fra diversi livelli di amministrazione. Si tratta di costruire un sistema di partenariato istituzionale che consenta di *governare al meglio l’incompletezza*.

Il partenariato deve essere il più possibile tecnico e territoriale. Tecnico, perché la sua finalità è l’estrazione, lo scambio e la produzione di conoscenze: deve dunque avere al centro, per oggetto, la valutazione dell’impatto economico-sociale degli interventi. Territoriale, perché è con riferimento a ogni dato sistema locale che le informazioni e competenze globali del livello superiore possono meglio trovare integrazione, fra esse e con le informazioni e competenze locali.

Considerazioni simili a quelle sin qui svolte per i diversi livelli o articolazione settoriali del governo valgono per i soggetti privati (imprenditori, lavoratori, consumatori, cittadini) organizzati in associazioni capaci di rappresentare in modo adeguato fabbisogni e progetti.

²⁶ Cfr. B.DENTE, *In un diverso Stato*, Bologna, Il Mulino, 1999.

3.2 La soluzione istituzionale e le nuove regole per il Mezzogiorno.

Il Psm-Qcs ha attuato questo disegno.

Alle *Autonomie locali* sono state affidate la formulazione e la gestione dai progetti. Le altre funzioni “locali” – scelta degli obiettivi e ripartizione fra essi, selezione dei progetti, esercizio del monitoraggio – sono state affidate alle *Regioni*: per la possibilità che esse hanno di tenere conto di un ambito più esteso di ricaduta delle esternalità; per la possibilità di esercitare una selezione motivata che eviti concorrenza distruttrice fra micro-aree; per la possibilità di dare il dovuto rilievo alle reti locale-locale. In termini finanziari, le Regioni hanno così avuto la responsabilità di programmare il 71,4 per cento delle risorse pubbliche comunitarie.

Oltre alla gestione delle residue risorse, lo *Stato centrale* svolge soprattutto le funzioni di indirizzo e monitoraggio diagnostico prima indicate. Tale funzione è condivisa da un gruppo di Amministrazioni centrali che seguono profili tematici particolari (riforma amministrativa, lavoro e sociale, ambiente, cultura, internazionalizzazione) e da un’Amministrazione generalista, il Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) del Ministero del Tesoro che ha la responsabilità nazionale dell’intero Psm-Qcs di fronte alla Commissione. La *Commissione europea* svolge una funzione di super-monitoraggio e di garante ultimo della non-rinegoziazione delle regole stabilite.

La modernizzazione amministrativa indispensabile al successo del programma, viene perseguita in diversi modi: con la previsione in ogni Amministrazione responsabile del Programma stesso della creazione di un Nucleo di valutazione e di monitoraggio degli investimenti pubblici; con la costituzione, sul modello della *Project Financing Initiative* britannica, di una unità tecnica per il supporto alle Amministrazioni per la ricerca di capitali privati per le infrastrutture, strettamente coordinata con il DPS; con la previsione di risorse pari all’1,7 per cento del Psm-Qcs, per il rafforzamento tecnico delle Regioni e delle al-

tre Amministrazioni attuatrici e per formare il loro personale, di cui circa due terzi affidati al coordinamento del DPS. L'attuazione di queste e altre misure di modernizzazione amministrativa è stata incentivata legando proprio a esse parte della riserva premiale.

Il partenariato istituzionale è stato attuato a partire dalla fase di disegno del programma, di fissazione delle nuove regole della programmazione. Durante i mesi di costruzione del Psm-Qcs si è compreso che metodi di riparto delle risorse fra assi generali e fra Regioni, metodi di costruzione delle Unità tecniche regionali di valutazione, criteri di selezione dei patti territoriali-regionalizzandi e in generali di Progetti integrati e le altre regole del gioco dovessero esser decisi in accordo fra DPS, Regioni e Amministrazioni centrali attuatrici. Lo richiedeva proprio la frammentazione fra questi soggetti della conoscenza necessaria a prendere decisioni efficienti.

Lo stesso principio è stato alla base, con risultati alterni ma il cui giudizio sintetico da parte del sistema di Comuni e Province appare positivo, delle decisioni prese delle Regioni nel disegnare i loro Programmi operativi. Partenariato tecnico sarà poi attuato nei Comitati di sorveglianza nei quali i diversi partners istituzionali e sociali potranno esaminare e discutere i risultati del monitoraggio sui risultati ricavandone gli elementi per eventuali nuovi indirizzi; nel monitoraggio stesso dei parametri relativi alla riserva di premialità; nei gruppi tecnici che si sono costituiti per monitorare l'attuazione degli studi di fattibilità e in cui siedono rappresentanti ed esperti dei tre livelli nazionali di governo coinvolti.

Nell'esercizio di queste diverse forme di partenariato tecnico il DPS svolge un ruolo di produttore dei metodi valutativi e delle soluzioni tecniche iniziali del processo negoziale, quelle da cui il confronto può muoversi lungo direttrici trasparenti, e di "mediatore tecnico", assicurando la corretta rappresentanza e considerazione dei diversi livelli di governo.

E' questo, ad esempio, il caso del riparto delle risorse fra Regioni²⁷ in cui il DPS ha elaborato una soluzione iniziale che contemperava finalità perequative (rappresentate dal riferimento al divario in termini di reddito pro-capite e di disoccupazione) con finalità di efficienza economica (rappresentate dal ricorso al parametro della superficie territoriale e alla compensazione per l'esistenza di costi amministrativi e di transazione indipendenti dalla dimensione della popolazione). E' ancora il caso della fissazione degli obiettivi per la premialità (cfr. para. 4), del monitoraggio degli studi di fattibilità (da cui lo studio di fattibilità sul progetto del "Ponte sullo Stretto" concluso nel gennaio 2001 è un primo esempio) e della fissazione di standard per il disegno dei relativi bandi, dei criteri per la selezione dei progetti integrati. Sarà anche il caso, attraverso l'azione del Nucleo di valutazione del DPS, delle linee guida per la valutazione e, più in generale, delle attività della costituenda rete dei Nuclei di valutazione (di cui il bando pubblico della Regione Calabria con circa 1200 concorrenti di cui circa un quinto dall'esterno della regione e circa il 3 per cento dall'estero rappresenta un primo esempio).

3.3 Un'esperienza con il Centro-Nord

Si è detto finora del ruolo del DPS e del nuovo disegno di programmazione con riguardo al Mezzogiorno. Ma c'è un caso di rilievo relativo al Centro-Nord in cui il modello è stato sperimentato con risultati apprezzabili. Si tratta della scelta delle aree nelle quali possono essere erogati nel periodo 2000-2006 aiuti di Stato a finalità regionale (con fondi comunitari o nazionali) in deroga alle norme sulla concorrenza.

E' caso di particolare rilievo, sia per il metodo innovativo impiegato, di forte stampo "federale", sia per il fatto che esso abbia riguardato la programmazione in un area del paese dove

²⁷ Cfr. DPS, *Terzo Rapporto...*, cit., para III. 1.3 e M. BREZZI, F.UTILI, *Criteri di riparto delle risorse per le Regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord*, mimeo, 2000.

non sempre i risultati conseguiti nell'azione del DPS sono di pari momento²⁸.

In base agli "Orientamenti" della Commissione, la scelta delle aree doveva essere effettuata facendo riferimento a una sola unità geografica e secondo parametri quantitativi. L'Italia ha effettuato la selezione con una modalità a due stadi: applicando criteri quantitativi e omogenei riferiti ad aree territoriali economicamente significative (i sistemi locali del lavoro costruiti dall'Istat)²⁹; e prevedendo, quindi, che le singole Regioni potessero modificare la scelta sulla base di specifiche valutazioni economiche o di priorità programmatiche.

Sulla base di un confronto tecnico esteso alle Regioni avviato nel dicembre 1998 nel Seminario di Catania, e delle ipotesi ivi prospettate nel documento "Cento idee per lo sviluppo", il Tesoro elabora e sottopone alle Regioni nel novembre 1999 la proposta di riferimento includendo gli SLL caratterizzati da valori significativamente superiori alla media in termini di "mutazione socioeconomica" (alta disoccupazione, forte caduta occupazionale, permanenza di alto peso dell'industria), e "disagio industriale" (alta disoccupazione, alto peso industria). Le Regioni sono invitate a presentare proposte di modifica basate sulla conoscenza di situazioni particolari e coerenti con le priorità programmatiche delle Regioni stesse. Le proposte possono anche comportare variazioni del riparto di risorse fra Regioni, sfruttando la solidarietà nazionale.

²⁸ Si pensi alla controversa e parallela vicenda della individuazione delle aree del Centro-Nord per l'applicazione della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006. Il documento DPS (2000), Riquadro G, contiene al riguardo gli elementi per confrontare il diverso esito delle due operazioni. Dallo stesso riquadro sono tratte le valutazioni del testo.

²⁹ Per una presentazione del metodo cfr. G.BARBIERI, G.PELLEGRINI (2000), *I sistemi locali del lavoro: uno strumento per la politica economica in Italia e in Europa*; presentato al Convegno "I sistemi locali del lavoro per la politica territoriale", UVAL-Tesoro, 8 giugno 2000, in corso di pubblicazione su *Economia Italiana*.

Sulla base di una proposta che raccoglie un primo blocco di modifiche regionali, la Commissione approva "in via sostanziale" la mappa, condividendo la metodologia dei Sistemi locali del lavoro come criterio di ripartizione territoriale, la rispondenza degli stessi agli "Orientamenti comunitari" e i criteri proposti dal Tesoro per l'individuazione delle aree. La stessa Commissione "sospende" il giudizio per quelle aree del territorio nazionale proposte su iniziativa delle Regioni in deviazione dal criterio generale e quindi coincidenti con le aree ex obiettivo 2 non ancora approvate.

Nel settembre 2000, una volta approvata la zonizzazione obiettivo 2, la Commissione approva in via formale la proposta italiana definitiva che contiene alcune ulteriori modifiche proposte dalle Regioni.

E' evidente che questo negoziato fra Commissione, DPS e Regioni costituisce un esempio interessante di partenariato tecnico, dove cioè alla base del confronto vi è una trasparente indicazione di metodo che offre una combinazione efficiente fra automatismo di criteri quantitativi, su cui si fonda la proposta del DPS, e discrezionalità di scelta delle singole Regioni: il primo metodo assicura piena verificabilità e uniformità del riparto; il secondo consente di modificare tale riparto in modo negoziato e trasparente, sulla base di informazioni specifiche e di priorità programmatiche che rientrano nella conoscenza e nella piena responsabilità delle Regioni.

4. *Premialità e targeting*

Lo strumento principale con cui il Psm-Qcs persegue l'obiettivo della modernizzazione amministrativa è quello della riserva premiale del 10 per cento.

All'introduzione di questo meccanismo si è potuti giungere, come accennato, grazie alla sperimentazione di criteri di premialità nel 1998 per il riparto di risorse per studi di fattibilità e per il completamento di opere pubbliche già avviate.

La Commissione europea prevede per tutti i paesi una riserva di premialità pari al 4 per cento di tutte le risorse. L'Italia nel Psm-Qcs ha previsto una riserva aggiuntiva del 6 per cento. L'anno di riferimento per la premialità è il 2003, abbastanza presto da incidere sul programma, abbastanza tardi da consentire alle Amministrazioni di predisporre alla verifica.

Il meccanismo per l'attribuzione della riserva premiale del 6 per cento è semplice³⁰: per ognuno degli indicatori fissati, ogni Amministrazione accede alla relativa quota della riserva se supera uno standard (a seconda dei casi, prefissato o determinato endogenamente dalla performance di tutte le Amministrazioni); le Amministrazioni che "passano la prova" si dividono le quote di quelle che eventualmente non passano, proporzionalmente all'entità dei propri fondi pre-ripartiti. Quanto alla riserva del 4 per cento, un'amministrazione che alla fine del 2003 abbia raggiunto le soglie, fissate esogenamente e generalmente uguali per tutti i programmi, per 6 degli 8 indicatori previsti ha diritto al 4 per cento delle risorse complessive allocate inizialmente al suo Programma Operativo.

I parametri della riserva del 6 per cento sono tre e riguardano: (1) avanzamento della riforma amministrativa e delle innovazioni istituzionali necessarie ad attivare e dare efficacia al Psm-Qcs stesso, colto da dieci indicatori (sportello unico per le imprese, creazione dei Nuclei di valutazione e verifica, contrattualizzazione della gestione dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti, attivazione del sistema di controllo di gestione interno, grado di informatizzazione, attuazione di criteri meritocratici di conferimento degli incarichi dirigenziali, ecc.); (2) grado di concentrazione degli interventi; (3) effettiva attuazione di progetti integrati. I parametri della riserva del 4 per cento riguardano la realizzazione fisica degli interventi, l'adozione di procedure atte ad assicurare la qualità del sistema di monitoraggio

³⁰ Per una descrizione del contenuto e degli obiettivi del sistema di premialità cfr. I. ANSELMO, L. RAIMONDO, *I criteri di premialità nel QCS 2000-2006*, Relazione presentata alla Quarta Conferenza Europea per la Valutazione dei Fondi Strutturali, Edimburgo, 18-19 settembre 2000.

e dei criteri di selezione e di valutazione, la realizzazione di esperienze di finanza di progetto.

I parametri prescelti per la distribuzione della premialità non riguardano, come si vede, i risultati finali del programma. Stante il momento ravvicinato di aggiudicazione, tale scelta avrebbe rischiato di penalizzare programmi complessi i cui effetti più significativi sono certo da attendere più in là nel tempo. Inoltre, i risultati finali, quando non sono meramente finanziari (spese effettuate) o fisici (km. di strada costruiti, ecc.), ma riguardano gli effetti economici dell'intervento, tendono a essere influenzati da variabili esogene che non dipendono necessariamente dalla bontà del Programma.

Si è dunque preferito scegliere obiettivi intermedi come l'integrazione e la concentrazione che sono stati fissati dal Programma perché ritenuti condizione di buoni risultati. *E si sono soprattutto scelti obiettivi amministrativi perché considerati come una pre-condizione dell'intero progetto.*

Nel fissare puntualmente tali obiettivi e individuare le variabili quantitative che meglio li rappresentano si sono tenuti presente due possibili errori, fra loro opposti: stabilire obiettivi troppo generici, tali cioè che la loro soddisfazione si esaurisca in un assolvimento procedurale (come il fatto di avere formalmente costituito un Nucleo) privo di effetti; stabilire obiettivi troppo precisi, laddove la funzione dell'intervento amministrativo varia da un'amministrazione all'altra e quegli obiettivi rischiano allora di distogliere l'amministrazione dalle scelte più opportune (come il fatto di riconoscere come tale il Nucleo solo se valuta investimenti oltre una certa soglia, laddove, invece un'amministrazione potrebbe volergli fare svolgere una funzione metodologica trasversale). Si è preferito, alla fine, rischiare nella prima direzione, lasciando l'obiettivo non troppo specificato e garantire la qualità attraverso un accompagnamento delle amministrazioni in sede di partenariato tecnico.

Tale "accompagnamento" è costituito da due fasi complementari. In una prima fase a una struttura tecnica unica - il Nucleo del DPS, in alcuni casi; un Comitato scientifico nel caso della creazione dei Nuclei; strutture tecniche di supporto, fi-

nanziare dal centro, nel caso dello sportello unico; ecc. - viene affidato il compito di fornire supporto *ex ante*. In particolare, nel caso della costituzione dei Nuclei, l'assistenza *pubblica* consiste nell'offerta a Regioni e Amministrazioni centrali da parte del suddetto Comitato scientifico del servizio di assistenza per il disegno organizzativo della struttura, per l'identificazione di metodi di selezione, per la costruzione della rete e dei metodi di valutazione condivisi, per la formazione.

E' stato quindi previsto un monitoraggio diagnostico periodico dei parametri della premialità al fine di individuare eventuali correttivi. E' costituito allo scopo un "gruppo tecnico" composto da rappresentanti dell'Unità di valutazione del DPS-Tesoro, della rete dei nuclei e, limitatamente alla riserva del 4%, della Commissione Europea. Il gruppo tecnico, sulla base delle informazioni fornite dalle amministrazioni interessate in appositi rapporti annuali e dei dati trimestrali del sistema di monitoraggio del Qcs, presenterà al Comitato di Sorveglianza del Qcs un rapporto sui progressi raggiunti, gli ostacoli da affrontare e le soluzioni possibili in ogni amministrazione. Il Comitato di Sorveglianza del Qcs, su questa base, fornirà raccomandazioni a ogni singola amministrazione.

L'attuazione e la verifica di alcuni parametri del sistema di premialità è relativamente semplice. Per altri è invece complessa. E' questo il caso della verifica della "qualità dei criteri di selezione", definita in base al fatto che almeno il 60 per cento dei progetti al di sopra dei 10 miliardi sia dotato di analisi di fattibilità tecnico-economica, il 50 per cento (negli "assi più sensibili") di analisi di sostenibilità ambientale, il 30 per cento (sempre negli "Assi più sensibili") di analisi di pari opportunità. Si sperimenterà in questo, come in altri casi complessi, la capacità del partenariato istituzionale tecnico nelle sedi stabilite di interpretare e dare corpo a *targets* inevitabilmente e volutamente di tipo generale. In questo caso, il partenariato tecnico ha già tre sedi: la rete dei Nuclei, per fissare *nei fatti* standard condivisi di qualità degli studi di fattibilità, sia costituendo un vocabolario comune, sia confrontando esperienze di lavoro con la consulenza privata; il "gruppo tecnico misto", per valutare lo stato di

attuazione e i correttivi da prendere; il Comitato di Sorveglianza per discutere e decidere le raccomandazioni.

Sono queste le sedi - una rete dei Nuclei accessibili, almeno in parte, ai privati e ai quadri tecnici delle parti sociali; un gruppo tecnico che opera e comunica in modo trasparente; un Comitato di Sorveglianza dove il confronto tecnico sugli interessi favoriti e sfavoriti dai diversi progetti illustrati dagli studi prende il posto della vecchia concertazione parolai - da cui il partenariato sociale può trarre attuazione e utilità. E' questa l'occasione che le associazioni imprenditoriali, del lavoro dipendente, degli interessi civili potranno cogliere se sapranno fortemente rinnovare i loro quadri e la loro organizzazione. Per non restare indietro, come è oggi, rispetto a un'amministrazione pubblica che proprio quelle regole stanno costringendo a rinnovare.

La strada descritta, l'attuazione della premialità e dei *targets*, come il resto della nuova programmazione, non è semplice. Ma essa è - è apparsa agli attori che l'hanno assieme costruita nei diversi livelli di governo - la sola possibile per ricostruire la qualità degli investimenti pubblici e dell'Amministrazione. Sta in misura rilevante ai Presidenti delle Regioni, investiti di nuovi poteri e di una più forte legittimazione, attuare il percorso.

I primi passi in questo inverno 2000-2001 appaiono incoraggianti.