

- territori dell'UE allargata per l'attrazione di un ammontare dato di investimenti;
- l'importanza di sostenere la cooperazione tra regioni, con una particolare attenzione alla cooperazione transfrontaliera sia sulle frontiere interne sia sulle frontiere esterne all'Unione. È stata, inoltre, sottolineata la rilevanza della cooperazione frontaliere tra regioni interne ed esterne all'UE, lungo le frontiere marittime e terrestri, nell'ambito dello sviluppo di una nuova strategia per l'Europa ampliata (Wider Europe), che dovrebbe consentire una effettiva integrazione tra i diversi strumenti finanziari attivi al di qua e al di là della frontiera (FESR, MEDA, CARDS, TACIS). La proposta della Presidenza di valutare la possibilità di sostenere reti tematiche che accompagnino interventi strategici, come TEN e ricerca, promuovendone l'impatto positivo in termini di sviluppo locale e coinvolgendo tutte le regioni secondo le differenti caratteristiche ha poi trovato il sostegno di numerosi partner comunitari (punti 9-10 delle conclusioni).

RIQUADRO T – RIUNIONE MINISTERIALE INFORMALE SULLA POLITICA DI COESIONE, ROMA 20 OTTOBRE 2003 - CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA

I Ministri che hanno partecipato alla Riunione ministeriale informale sulla politica di coesione, tenutasi a Roma il 20 ottobre, riconoscono che la politica di coesione, essendo volta a ridurre le disparità economiche e sociali, può contribuire in maniera molto forte all'attuazione dell'agenda di Lisbona e Goteborg e all'aumento della crescita, dell'occupazione e della competitività. Riconoscono anche che l'allargamento dell'Unione europea e la necessità di accrescere ulteriormente l'efficacia degli interventi, richiedono che la politica di coesione comunitaria, intesa come strumento unitario, sia oggetto di riforma.

Diversi argomenti sono stati sollevati in merito alle caratteristiche di questa riforma, che daranno modo alla futura Presidenza irlandese di avviare, dopo il Terzo Rapporto di coesione, la fase di negoziato:

1. *Tutti i Paesi concordano che la convergenza e la crescita, la solidarietà e la competitività, non sono obiettivi distinti. Al contrario, una politica che ha come scopo l'incremento del potenziale di crescita delle regioni, senza ridurre il potenziale di crescita delle altre regioni, può accrescere sia la convergenza sia la competitività dell'intera Europa. La sfida per l'UE allargata è quella di utilizzare il suo intero potenziale di crescita.*
2. *I Paesi hanno preso atto che una chiara lezione viene dalla crescente esperienza acquisita in molte nazioni industrializzate: le politiche per la competitività e la crescita sono tanto più efficaci quanto più le azioni settoriali vengono integrate a livello regionale e il loro disegno e attuazione vengono realizzati attraverso un sistema di governo multilivello.*

3. *Tutti i Paesi raccomandano una maggiore attenzione al valore aggiunto di tutti gli interventi della politica di coesione, con particolare riferimento al coordinamento nell'offerta di beni pubblici e nelle reti, alla riduzione della competizione distruttiva tra le regioni europee, allo sviluppo della capacità delle istituzioni e al rafforzamento delle amministrazioni regionali.*
4. *La maggior parte dei Paesi concorda che la politica di coesione deve riguardare tutte le regioni europee. Mentre alcuni Paesi favoriscono un approccio incentrato sugli Stati membri più poveri. Le risorse devono essere più concentrate nelle regioni in ritardo (incluse quelle in phasing-out, con un'attenzione speciale quando interviene l'"effetto statistico"), puntando fortemente all'efficacia degli interventi e tenendo conto della capacità di queste regioni di assorbire realmente i finanziamenti. Le risorse dovranno anche essere focalizzate, a livello nazionale e regionale, sulla competitività e l'occupazione (tenendo conto di handicap naturali di particolare entità), e sulla cooperazione.*
5. *Un insieme di Paesi concorda che gli Stati membri dovrebbero anche coordinare le loro politiche regionali nazionali a supporto dell'agenda di Lisbona e Göteborg e in accordo con il quadro della politica di coesione europea.*
6. *C'è un ampio accordo sul fatto che per attuare l'agenda di Lisbona e di Göteborg, dovranno essere concordati a livello comunitario, per la politica di coesione, alcuni obiettivi di alto livello a lungo termine. La grande diversità delle condizioni economiche, sociali, tecnologiche e territoriali delle regioni dell'UE richiede che gli strumenti di attuazione e gli ulteriori obiettivi specifici siano definiti in relazione alle caratteristiche specifiche delle regioni e siano stabiliti dagli Stati Membri e dalle Regioni. Questo approccio orientato al risultato può aiutare ad attuare la strategia UE, attraverso confronti tra Paesi (peer-review) e condivisione delle migliori pratiche.*
7. *Le conclusioni dei Consigli europei di Lisbona, Stoccolma e Barcellona hanno reiterato la richiesta di ridurre ulteriormente il livello generale di aiuti di Stato, con l'obiettivo di eliminare le forme di aiuto che causano maggiori effetti distorsivi. Pressoché tutti i Paesi concordano che la politica di coesione dovrebbe essere orientata in modo più deciso all'offerta di infrastrutture materiali — in quegli ambiti e territori in cui le infrastrutture e le dotazioni di servizi sono inadeguate — e immateriali — in particolare per la ricerca, l'innovazione, l'accessibilità e il capitale umano — in quanto esse possono generare un maggiore impatto di lungo termine sulla competitività regionale. Si dovrebbe mirare a realizzare una combinazione più adeguata di politiche per la fornitura di beni collettivi e per aiuti di Stato a finalità regionale. Gli aiuti di Stato possono essere uno strumento complementare per rafforzare quegli investimenti che altrimenti non verrebbero fatti, non devono essere uno strumento per trasferire un ammontare dato di investimenti da un territorio a un altro. Si dovrebbero quindi valutare i costi e benefici di abbinare una ulteriore riduzione nella intensità massima degli aiuti di Stato a finalità regionale con una maggiore flessibilità, specialmente nel caso delle microimprese e degli incentivi di minore entità.*

8. *Tutti i Paesi concordano che il meccanismo di attuazione della politica di coesione deve essere riformato agendo in varie direzioni, tra le quali: una più chiara e netta separazione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo, mettendo in pratica una maggiore sussidiarietà; una proporzionalità tra il controllo e la dimensione finanziaria degli interventi; una più rigorosa attuazione e verifica del principio di addizionalità per interventi nelle regioni in ritardo; considerazione dei risultati raggiunti nel periodo di programmazione precedente al momento di decidere la forma dei nuovi interventi; una maggiore attenzione per lo sviluppo della capacità delle istituzioni, specialmente a livello regionale; un legame più forte tra risorse e risultati volto ad aumentarne l'efficacia, attraverso l'utilizzo più ampio e la visibilità degli indicatori, sia a livello nazionale sia regionale; nuovi meccanismi per lo scambio di buone pratiche.*
9. *Pressoché tutti i Paesi concordano che, a seguito delle attuali tendenze e dell'allargamento, la cooperazione con un elevato valore aggiunto debba avere un ruolo rafforzato nella politica di coesione europea. La cooperazione transfrontaliera sulle frontiere interne (comprese quelle marittime) deve essere proseguita e sviluppata. Per le frontiere esterne all'UE uno strumento di prossimità basato su Interreg dovrebbe consentire, per la cooperazione transfrontaliera (bilaterale e multilaterale, terrestre e marittima), la realizzazione di programmi congiunti e il finanziamento di progetti su ambedue i versanti della frontiera. È stato sottolineato che per questo strumento dovrebbe essere creata un'appropriata base giuridica. È stato anche suggerito che, in aggiunta alla continuazione delle attuali attività di cooperazione, si potrebbe riconoscere agli Stati membri e alle regioni la possibilità di includere alcune attività di cooperazione interregionale tra gli assi prioritari dei programmi operativi finanziati dal mainstream, per tutte le Regioni. Potrebbero essere adottati meccanismi di incentivazione per incoraggiare le Regioni a trarre vantaggio da questa opportunità.*
10. *Il Consiglio Europeo del 16-17 ottobre ha chiesto "un maggior utilizzo dei fondi strutturali per i progetti di ricerca e sviluppo tenendo presente il ruolo di detti fondi per promuovere la coesione e tenendo conto delle esigenze specifiche e del potenziale delle varie Regioni". Lungo queste linee, la Presidenza, con il supporto di molti altri paesi, ha proposto di valutare un nuovo focus su grandi reti tematiche europee volto ad accrescere la coesione economica, sociale e territoriale, concentrandosi su aspetti rilevanti per interventi strategici su scala europea, come le TEN e lo Spazio europeo della Ricerca: dovrebbero essere coinvolte tutte le Regioni, in ritardo di sviluppo e non, centrali e periferiche, secondo le loro differenti caratteristiche e fabbisogni.*
11. *La definizione dell'ammontare finanziario delle risorse destinate alla politica di coesione (in termini assoluti o in percentuale del Pil) deve essere posticipata a quando verranno prese decisioni sulla struttura complessiva del bilancio, sulla proposta di riforma del meccanismo di attuazione e sugli obiettivi da perseguire.*

Tutti i Paesi concordano che il Terzo Rapporto sulla Coesione dovrà tener conto delle questioni e delle posizioni politiche discusse a Roma, e analizzarle e approfondirle in dettaglio.

I passi successivi in vista del negoziato

L'avvio del negoziato sulla futura politica di coesione comunitaria è ormai vicino. Le prime settimane del 2004, che coincidono con il passaggio dalla Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea a quella irlandese, dovrebbero portare anche alla possibilità di disporre di una proposta della Commissione europea sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea del post-2006. Questa è la cornice di riferimento generale necessaria per la presentazione del terzo Rapporto sulla coesione economica e sociale da parte della Commissione europea, contenente le valutazioni sulle linee di riforma della politica di coesione comunitaria.

Il Forum europeo sulla coesione rappresenta l'ulteriore tappa che, presumibilmente nella primavera 2004, precederà l'avvio formale del negoziato tra i 25 Stati membri dell'Unione europea allargata, chiudendo di fatto il dibattito lanciato dal Commissario Barnier nel 2001 e che ha visto l'Italia tra i principali protagonisti.

V. MODERNIZZARE E DARE CAPACITÀ ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

V.1 Strategia e risultati

La politica per il riequilibrio economico-sociale in atto in Italia richiede come condizione essenziale una forte capacità delle Amministrazioni Pubbliche.

Per realizzare progetti di miglioramento dei servizi collettivi serve uno Stato capace: capace attraverso le proprie organizzazioni centrali, regionali e locali di fare emergere e identificare i fabbisogni di servizio di cittadini e imprese, di progettare e fare progettare quei servizi, di affidare in modo concorrenziale ai privati la costruzione di infrastrutture materiali e immateriali e la loro gestione, di redigere bandi, scrivere e fare rispettare regole, verificare risultati, proporre rapidamente decisioni. E servono mercati concorrenziali dei servizi pubblici dove l'azione dello Stato possa avere la massima efficacia.

Per ottenere questi risultati devono essere sviluppate e consolidate *capacità*, ovvero modalità di operare delle Pubbliche Amministrazioni che, ove acquisite, rese operative, applicate con crescente diffusione, migliorano la qualità dei servizi collettivi. Tali capacità sono, al tempo stesso, motore che genera un ambiente favorevole allo sviluppo e alla crescita e prodotto di tale ambiente. Tra sviluppo e capacità istituzionale pubblica può così stabilirsi un processo di interazione virtuosa — la “modernizzazione della Pubblica Amministrazione” — che tende ad auto-alimentarsi, poiché trova al suo interno le condizioni che lo alimentano, attraverso l'utilità economica e il consenso sociale.

Una volta innescato, questo processo può quindi divenire irreversibile. Il problema di una politica di sviluppo è proprio quello di innescarlo.

Nel caso delle aree del Paese in cui lo sviluppo è più solido, il processo di formazione e rinnovamento delle capacità amministrative è diffuso a seguito di un percorso di accumulazione sociale di carattere storico.

Nel caso del Sud italiano non è così. La disattenzione alla modernizzazione amministrativa è anzi stato il punto più debole delle politiche di sviluppo del dopoguerra. Esse hanno trascurato il profilo della costruzione di uno Stato ordinario, efficiente e capace; ovvero hanno pensato che il processo di modernizzazione potesse essere avviato da un iniziale rafforzamento del sistema industriale e imprenditoriale ottenuto a mezzo di incentivi al capitale e al lavoro. Tale rafforzamento è rimasto però fragile e la spinta alla modernizzazione non è mai venuta. Il meccanismo degli incentivi ha distorto i comportamenti dei soggetti privati e pubblici; ha spesso, addirittura, richiesto nell'interesse dei singoli beneficiari, che la modernizzazione non avesse luogo, che lo Stato restasse debole.

Sta proprio qui la novità di questi ultimi anni. La novità di una strategia che, mentre mira, nei modi descritti nel capitolo IV, a produrre servizi collettivi, considera altrettanto importante — al tempo stesso condizione necessaria e obiettivo in sé — la costruzione di una “capacità permanente delle amministrazioni di scegliere, progettare e far fare” e, assieme a ciò, l'applicazione di metodi concorrenziali per il funzionamento dei mercati dei pubblici servizi.

Questa strategia ha potuto attuarsi grazie al quadro di profonda riforma “federalista” dello Stato che ha segnato l’Italia dopo la crisi dei primi anni Novanta¹. Decentramento amministrativo e politico e riforma delle Amministrazioni centrali sono le due pre-condizioni del lavoro compiuto. Ma al tempo stesso anche fattori di complessità e di incertezza, che occorre affrontare e superare.

E’ una strategia che mira a trasformazioni e miglioramenti di carattere strutturale. Come tale, pur ponendosi e conseguendo anche obiettivi immediati di miglioramento della qualità delle politiche di sviluppo, guarda al medio e lungo termine quale traguardo temporale nel quale produrre risultati stabili e permanenti. E, tuttavia, affinché questo percorso già avviato si consolidi e si rafforzi, è necessario che esso abbia consenso. Occorre, dunque, che si dia conto e si apprezzino i risultati positivi che via via si vanno conseguendo.

Per questo, mentre nei precedenti Rapporti annuali sono stati illustrati i progetti promossi e realizzati dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo per modernizzare e dare capacità alle Amministrazioni Pubbliche responsabili per lo sviluppo, si è scelto in questo Rapporto di avviare una prima verifica dei risultati conseguiti, e un’analisi dei percorsi che occorre rafforzare e intraprendere e delle modalità con cui farlo.

Come sempre, l’attenzione si concentra sul Sud, dove più forti e generalizzati — esiste, in questo senso, il Sud! — sono, appunto, l’inadeguatezza della qualità dei servizi e i ritardi delle strutture amministrative nella capacità di produrli. Ma la questione riguarda aree più ampie del nostro Paese, aree nelle quali tali capacità, pur esistenti, non sono spesso adeguatamente esercitate ai fini dello sviluppo e rimangono quindi latenti e non utilizzate in tutta la loro potenzialità positiva.

Le capacità

L’esercizio di verifica viene condotto per ognuno degli obiettivi istituzionali perseguiti nella strategia di modernizzazione della Pubblica Amministrazione promossa dal DPS. Sono obiettivi che riguardano l’affermazione e il rafforzamento di cinque distinte capacità:

I) la capacità di amministrare (gestire, programmare, controllare, attuare) in modo efficiente e motivato;

II) la capacità di cooperare e condividere decisioni con altre amministrazioni (la condivisione di competenze e responsabilità nella programmazione, nella gestione, nell’attuazione);

III) la capacità di progettare/fare progettare mobilitando competenze private e di gestire il ciclo del progetto fino al conseguimento dei suoi obiettivi;

IV) la capacità di misurare, valutare e apprendere;

V) la capacità di creare e tutelare mercati concorrenziali dei beni pubblici.

Gli strumenti

Per conseguire questi obiettivi, per creare e per rafforzare queste capacità, il DPS non agisce sul piano autoritativo, ma piuttosto, all’interno di un quadro normativo essenziale, che stabilisce solo regole assai generali. Gli strumenti, i tasti del piano da suonare, per definire il percorso più efficace per raggiungere ognuno dei cinque obiet-

¹ Cfr. riforme: elezione diretta dei Sindaci, processo di devoluzione delle competenze, elezione diretta dei Presidenti regionali e riforma del Titolo V della Costituzione. Per la riforma delle Pubbliche Amministrazioni (P.A.) e dell’Ordinamento Costituzionale cfr.: L. 81/1993, L. 1/1999, L. 59/1997, L. 127/1997, L. 191/1998, L. 265/1999, T.U.E.L. (L. 267/2000) e Legge Costituzionale n. 3/2001.

tivi/capacità indicati, sono diversi. Si possono riassumere, per semplificare, in 5 azioni/strumenti per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Precisamente:

(i) contrattualizzare in una logica di sussidiarietà gli impegni fra istituzioni pubbliche e, all'interno di esse, con gli individui che vi operano, con i connessi meccanismi di monitoraggio (sanzioni, premi, incentivi);

(ii) sviluppare meccanismi di "concorrenza fra pari" (fra istituzioni simili, fra individui con la stessa responsabilità);

(iii) assegnare e dare trasparenza alle responsabilità, così da attivare meccanismi forti di "leale collaborazione" e di reputazione personale;

(iv) avviare meccanismi cooperativi capaci di favorire lo scambio di esperienze e l'accelerazione dell'apprendimento;

(v) enfatizzare i risultati, così da rafforzare l'incentivo, lo sprone e il consenso che vengono dalla percezione diffusa dei benefici.

Non esiste una regola generale e non vi è una corrispondenza biunivoca o esclusiva fra singoli obiettivi (le capacità) e singoli strumenti. Questi strumenti vengono utilizzati in ogni contesto in modo diverso, individuando mix adeguati. Il Dipartimento ha lavorato a costruirli, con azioni talvolta dirette (nel quadro di interventi in cui ha agito da attore), indirette (quando conseguenza di azioni di rafforzamento istituzionale), e anche indotte (vale a dire determinate dall'autonomia adozione, da parte di una Amministrazione, di criteri o indirizzi promossi dal DPS).

La verifica dei risultati fin qui conseguiti non è facile: sia perché non sempre si dispone di indicatori diretti e univoci; sia perché tali risultati e tali progressi non sono rilevabili nel continuo, ma più spesso si manifestano con discontinuità e con tempi anche assai differenti.

La verifica viene comunque effettuata per ognuno degli obiettivi istituzionali/capacità individuati. Il quadro che ne emerge fornisce indicazioni anche sul percorso ancora da compiere e sulle azioni che nel prossimo periodo sarà urgente attivare.

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

V.2.1 La modernizzazione interna delle Regioni del Sud

La modernizzazione della Pubblica Amministrazione regionale, in relazione anche ai crescenti compiti che è chiamata ad assumere con la riforma del Titolo V della Costituzione, è parte centrale del processo di modernizzazione e innovazione dell'Amministrazione pubblica nel suo complesso. Nel Sud essa assume rilievo particolare, poiché in questi territori l'inefficiacia dell'intervento pubblico nell'economia e la spinta a dirottare tale intervento alla erogazione di aiuti e sussidi è stata determinata proprio dalla inefficienza e dal deficit di governo delle Regioni.

La concomitanza tra l'avvio del nuovo ciclo di programmazione e l'attuazione della riforma istituzionale, con l'elezione diretta dei Presidenti, ha portato, anche nel Sud, a esecutivi regionali più saldi, maggiormente in grado di incidere sulla struttura organizzativa e più attenti ai temi e agli obiettivi della politica di sviluppo dei rispettivi territori. L'assegnazione alle Regioni della maggior parte delle risorse delle politiche regionali ha attivato un sistema di ripartizione delle responsabilità più chiaro e trasparente che ha favorito questo processo politico dei poteri regionali.

Il modello cooperativo aperto che caratterizza l'attuazione delle politiche di sviluppo e le condizioni di grande trasparenza informativa che ne derivano hanno favorito meccanismi di confronto reciproco sia in termini di rischi-opportunità reputazionali, sia in termini di processi di emulazione/competizione, con effetti positivi di accelerazione del cambiamento anche in realtà regionali relativamente più lente. A questo processo ha concorso il ricorso ai meccanismi di premialità descritti nel paragrafo V.2.2.

L'insieme di questi meccanismi (responsabilità-reputazione-cooperazione-concorrenza) ha prodotto effetti rilevanti. Essi possono essere raccolti in tre categorie: rafforzamenti organizzativi; rafforzamenti tecnici; realizzazione di riforme istituzionali o di atti pianificatori necessari per realizzare interventi settoriali.

Rafforzamento
organizzativo

Sotto il profilo dei cambiamenti organizzativi i meccanismi premiali, messi in campo con la programmazione comunitaria nelle Regioni del Sud, hanno contribuito a portare alla piena operatività del controllo interno di gestione, al conferimento degli incarichi dirigenziali e alla predisposizione di sistemi di valutazione dei dirigenti. Sul piano istituzionale l'innovazione più rilevante ha riguardato il rafforzamento delle strutture di programmazione regionale, in generale caratterizzato da: i) tendenza a un legame più diretto fra Presidenza e responsabilità della programmazione regionale (dove risiede la macchina tecnica regionale), con conseguente maggiore autorevolezza e incisività operativa di entrambe le funzioni; ii) tendenziale unificazione delle competenze di programmazione in un centro unico di responsabilità tecnico-amministrativa.

Rafforzamento
tecnico

Il rafforzamento tecnico delle strutture di programmazione, esteso a entrambe le aree del Paese, ha seguito tre vie: i) apertura delle strutture di programmazione a nuove risorse professionali, anche provenienti dall'esterno, sfruttando le nuove e più flessibili modalità di accesso alla dirigenza previste dall'ordinamento nazionale e recepite dalle normative regionali; ii) costituzione e attivazione dei Nuclei di valutazione regionali (legge 144/99) e la loro operatività nella Rete dei Nuclei di valutazione (cfr. par. V.5.2); iii) conseguimento di una maggiore capacità di fare ricorso al mercato traendo così maggiore valore aggiunto dal ricorso all'assistenza tecnica di strutture esterne.

Riforme
istituzionali

Sotto la spinta dei meccanismi premiali e delle regole di ammissibilità e selezione della spesa, nelle Regioni del Sud sono poi state realizzate riforme degli assetti istituzionali o atti pianificatori necessari all'attuazione di singole politiche settoriali, segnando cambiamenti senza precedenti, quali (cfr. tav. V.1): i) accelerazione del processo di attivazione di sportelli unici per le imprese, oggi estesi ad aree in cui risiede oltre l'80 per cento del totale della popolazione regionale; ii) forte accelerazione dei processi di pianificazione e gestione del settore idrico e, in particolare, del ciclo integrato delle acque, l'attuazione della pianificazione prevista dalla normativa comunitaria e nazionale per lo smaltimento dei rifiuti; iii) attuazione della normativa comunitaria e nazionale per la istituzione dei servizi per l'impiego e l'offerta del previsto supporto informativo e di intermediazione attiva tra domanda e offerta di lavoro; iv) costituzione dei presupposti organizzativi e finanziari per il funzionamento e la piena operatività delle Agenzie Regionali per l'Ambiente.

La gestione di programmi e progetti complessi genera un sistema di responsabilità tecnico-programmatiche (responsabile di misura, responsabile di Accordi di Programma Quadro, responsabile regionale di Progetti integrati) pesante sotto