

IMT Institute for Advanced Studies,
Lucca, Italy

**L'implementazione delle Politiche Pubbliche
attraverso un nuovo modello di Multi-Level
Governance in Italia: il caso del Dipartimento
delle Politiche di Sviluppo e Coesione**

PhD Program in Political System and Institutional
Change
XXI Cycle

by
Anna Caputo
2011

The dissertation of Anna Caputo is approved

Program Coordinator: Prof. Giovanni Orsina, LUISS 'Guido Carli'

Supervisor: Prof. Bruno Dente, Politecnico di Milano

Tutor: Prof. Stefano Gattei, IMT Lucca

The dissertation of Anna Caputo has been reviewed by:
Prof. Bruno Dente, Politecnico di Milano

IMT – Institute for Advanced Studies, Lucca
2011

Ad Alvis e Anselmo,
il mio Amore, la mia Vita

INDICE

Tabelle	XI
Figure.....	XII
Grafici.....	XII
Ringraziamenti.....	XIII
Vita.....	XV
Pubblicazioni e Presentazioni	XVI
Abstract.....	XVII
Introduzione.....	1
Metodologia e la domanda di ricerca	10
1 Capitolo I - Il contesto economico, politico ed istituzionale degli anni Novanta	13
1.1 Introduzione.....	13
1.2 Le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: l'Intervento Straordinario	14
1.3 Il fallimento dell'intervento Straordinario	31
1.4 Il post intervento straordinario.....	38
1.5 I cambiamenti politici degli anni '90: Tangentopoli e la fine della Prima Repubblica	42
1.6 Il processo di federalismo e di decentramento in Italia ..	51
1.7 Il fattore UE: i finanziamenti dell'Unione Europea e la riforma dei Fondi strutturali	67
1.7.1 La riforma dei fondi strutturali.....	67
1.7.2 Il tentativo di adattamento dell'Italia ai processi di europeizzazione	79
1.7.3 L'implementazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999.....	82
2 Capitolo II la storia del DPS	88
2.1 Introduzione.....	88
2.2 La crisi economica degli anni Novanta e le riforme	89
2.3 La riforma amministrativa: la nascita del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica	94

2.4	La nascita 1998-2000	102
2.5	La “Nuova Programmazione” e il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione	122
2.6	Il ritorno al Mezzogiorno: perché?	138
2.7	Il ruolo del DPS e la struttura	141
2.8	Il consolidamento 2001-2006	143
2.8.1	Il nuovo modello di <i>governance</i> multilivello tra Europa- Stato e Regioni	148
2.9	La riforma del 2006.....	154
2.9.1	I motivi della riforma e l’indebolimento del DPS	160
2.10	Il dibattito culturale e politico sul DPS e sulla ‘Nuova Programmazione’	162
3	Capitolo III gli strumenti di policy making e il modello di governance.....	170
3.1	Introduzione.....	170
3.2	DPS e l’eredità istituzionale: cambiamento o rottura? ..	171
3.3	La dotazione di risorse umane del DPS: un’analisi	175
3.4	Il QCS 2000-2006.....	184
3.5	L’innovazione nella policy di sviluppo: l’unificazione della politica di sviluppo nazionale e regionale.....	194
3.6	Gli strumenti di policy.....	200
3.6.1	Il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici e La Rete dei Nuclei	202
3.6.2	Banca dati Conti Pubblici Territoriali	208
3.6.3	La riserva di premialità 2000-2006.....	217
3.6.4	La programmazione negoziata	228
3.7	Un caso di successo: la negoziazione per i fondi strutturali 2007-2013.....	234
3.8	La ‘Nuova Programmazione’ e lo sviluppo del Mezzogiorno: l’obiettivo mancato?.....	244
4	Capitolo IV: un’analisi teorica del caso di studio.....	257
4.1	Introduzione.....	257
4.2	L’amministrazione e le Élites tecnocratiche.....	259

4.3	Il rapporto politica-amministrazione: un'analisi	268
4.3.1	L'applicazione al caso di studio I: politica-amministrazione centrale	275
4.3.2	L'applicazione al caso di studio II: politica regionale – amministrazioni centrale e regionale.....	282
4.4	Il cambiamento amministrativo tra attrattività e imposizione	286
4.5	Le politiche pubbliche, un'introduzione	291
4.6	Il cambiamento come paradigma nelle politiche pubbliche, un modello	294
4.6.1	Il cambiamento come paradigma nelle politiche pubbliche: un caso di studio	297
4.7	L'Europeizzazione tra cambiamento istituzionale e politiche pubbliche	299
4.8	La governance tra Europa, Stato e Regioni.....	312
4.8.1	La governance: un concetto controverso.....	312
4.8.2	La governance multilivello: una soluzione istituzionale	322
4.8.3	La governance multi-livello: un concetto europeo.....	331
4.8.4	La governance multilivello e i network istituzionali: un'analisi dei rapporti Stato-Regioni in Italia	339
4.9	La costruzione istituzionale e il capitale sociale.....	349
	Conclusioni.....	358
	Appendice 1 – Metodologia adottata per l'indagine empirica tramite interviste.....	371
	Appendice – Elenco interviste effettuate.....	373
	Bibliografia	377

Tabelle

Tab. 1.1 - Profilo finanziario annuale: Obiettivo 1 - Importi in milioni di euro (prezzi correnti). Fonte DPS – QCS 200-2006.....	p. 95
Tab. 1.2 - Impegni e pagamenti al 31/12/1998. Fonte DPS.....	p. 103
Tab. 2.1 Variabili di rottura e indicatori, Fonte DPS 1999.....	p. 154
Tab. 3.1 - Dotazione risorse umane totali 1999-2008 – fonte DPS.....	p. 195
Tab. 3.2 - Dotazione risorse umane Nucleo 1999-2008 – fonte DPS.....	p. 196
Tab. 3.3 - QCS - Italia -Regioni obiettivo 1 Periodo di Programmazione 2000-2006 - Piano finanziario indicativo totale per asse prioritario Importi in Milioni di Euro Fonte DPS – QCS 2000-2006.....	p. 208
Tab 3.4 - QCS Obiettivo 1: attuazione finanziaria per fondo al 30/06/2010 – fonte IGRUE.....	p. 209
Tab. 3.5 – Attribuzione riserva di Premialità 2000-2006 (2004) Regioni – Fonte DPS.....	p. 239
Tab. 3.6 – Attribuzione riserva di Premialità 2000-2006 (2004) Amministrazioni centrali AdG PON - Fonte DPS.....	p. 239
Tab. 3.7 - QCS 2000-2006 Obiettivo 1: attuazione finanziaria per intervento su FESR - al 31 marzo 2004 – MEF – IGRUE.....	p. 269
Tab. 3.8 - QCS 2000-2006 Obiettivo 1: attuazione finanziaria per intervento su FSE - al 31 marzo 2004 – MEF – IGRUE.....	p. 270
Tab. 3.9 - Obiettivo Convergenza FSE: attuazione finanziaria per intervento al 28/02/2011 – Fonte MEF –IGRUE.....	p. 270
Tab. 3.10 Obiettivo Convergenza FESR: attuazione finanziaria per intervento al 28/02/2011 – Fonte MEF –IGRUE.....	p. 271
Tab. 4.1 - Rielaborazione propria della classificazione dei Policy styles e definizione della tipologia di problemi.....	p. 338

Tab. 4.2 Elementi chiave degli idealtipi di *governance* in Eising, R. and Kohler-Koch, B. , 1999.....p. 358

Figure

Fig. 2.1 - Organigramma del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica 1998 – Fonte MEF.....p. 117

Figura 2.2 – Organigramma DPS 1998 – Fonte MEF..... p. 128

Fig. 2.3 - Organigramma DPS 2002.....p. 165

Figura 2.4 – Schema del processo negoziale con il Gruppo di Contatto.....p. 172

Figura 2.5 - Organigramma DPS 2006- 2008.....p. 174

Fig. 3.1 – Le due politiche regionali e il quadro strategico europeo - Fonte DPS 2004.....p. 216

Fig. 4.1 – evoluzione istituzionale del coordinamento e controllo dei programmi europei.....p. 325

Fig. 4.2 – Il processo di implementazione di *policy* in un modello di *governance* multilivello..... p. 366

Grafici

Grafico 3.1 – Andamento delle risorse umane complessive e del Nucleo di valutazione - 1999-2008.....p. 196

Grafico 3.2 – Variazione in percentuale delle RU totali e del Nucleo, valori 1998=1; fonte DPS, elaborazione propria.....p. 197

Grafico 3.3- Rapporto Nucleo su RU totali – Fonte DPS, elaborazione propria..... p. 198

Grafico 3.4– andamento delle categorie di impiego negli anni 1999-2008. fonte DPS, elaborazione propria.....p. 199

Ringraziamenti

Sebbene questa tesi sia il frutto di un lavoro personale, devo dei ringraziamenti a quanti mi hanno aiutato in questo percorso.

Innanzitutto, ringrazio il Prof. Dente, supervisor, revisore e referente scientifico del presente lavoro, per avermi 'iniziata' alle politiche pubbliche e per avermi 'pazientemente' indirizzato, consigliato e aiutato nel portare a termine il lavoro.

Ringrazio il mio tutor, il Dott. Gattei per la sollecitudine e l'incoraggiamento degli ultimi anni.

Ringrazio il Prof. Andrea De Guttry e tutto lo staff del Laboratorio CDG - Sant'Anna di Pisa per l'opportunità di crescita professionale che offertami.

Un ricordo al Prof. Victor Zaslavsky.

Ringrazio tutti gli 'attori' intervistati (l'elenco è lungo), per la disponibilità e la pazienza dimostratami, nonché l'attenzione per i temi della ricerca. Ho trovato in loro, il vivo entusiasmo di chi lavora con passione e dedizione a far funzionare la nostra Italia: Il Dott. Fabrizio Barca per la disponibilità e la collaborazione nella ricerca di dati e materiali; la dott. Paola Casavola e la dott.ssa Flavia Terribile per i suggerimenti, la documentazione e l'aiuto fornitomi; la dott.ssa Federica Busillo, e il dott. Andrea Umena per il contributo al reperimento dei dati sulle risorse umane del DPS; la dott.ssa Sabina De Luca; il dott. Giampiero Marchesi; dott. Paolo Emilio Signorini; il dott. Carlo Sappino; la dott.ssa Gabriella Palocci; Il dott. Cladio Virno; il Consigliere di Stato dott. Paolo de Ioanna; il dott. Alberto Versace; il prof. Senatore Nicola Rossi; il dott. Giorgio Pugliese; il dott. Gaspare Tocci; il dott. Michele D'Ercole; il Prof. Gianfranco Viesti; il dott. Luca Celi; il dott. Alessandro Rainoldi; la dott.ssa Alessandra Tomai; la dott.ssa Anna Maria Leuzzi; dott. Luca Bianchi; la dott.ssa Tiziana Arista; la dott.ssa Mariella Volpe; il dott. Isaia Sales.

A questo punto i miei ringraziamenti 'privati'.

Ringrazio lo staff dell'IMT: Antonio, Serena, Larissa, Caterina, Tania, Antonella, Gaelle, Silvia per tutta la pazienza avuta.

Grazie ai miei colleghi di dottorato, in particolare: Daniela, Erika, Fabrizio, Marc e a Manuela, la loro stima mi ha incoraggiato a non mollare.

Grazie a Stefano, per avermi aperto la sua 'rubrica' di contatti.

Grazie a Mamma e Papà che mi hanno sempre sostenuta, aiutata, che hanno condiviso le mie scelte. Grazie a Nonna, sempre presente.

E grazie alla parte 'nuova' della mia famiglia: Cinzia, Giuliana, Sandro che hanno fatto del baby-sitteraggio la loro attività principale.

Infine, grazie ai doni più grandi di questi anni e di sempre: grazie ad Alvise, mio marito, mia forza, mio sostegno, mio amore che ha creduto in me più di quanto io abbia mai fatto; grazie ad Anselmo, che mi ha reso mamma, nascendo ha dato il senso vero a tutto. La mia ragione di vita.

Vita

- 1998 DEUG – Diplôme d’Intégration Européenne
Université Paul Valéry III – Montpellier, France
- 2002 Laurea in Scienze Politiche
voto: 110/110 con lode
Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano
- 2003-2005 IRS – Istituto per la Ricerca Sociale – Area
Politiche Amministrative
Junior Researcher
- 2006 PhD program in Political System and
Institutional Change
IMT School of Advanced Studies
- 2007- Scuola di Studi Superiori Sant’Anna – Pisa
International research laboratory on Conflict,
Development, and Global Politics – CDG
Laboratory - External Researcher
- 2009- RomeMUN –
Research Committee –External relations

Pubblicazioni

AA.VV., 2003 *Rapporto di Valutazione Intermedia PIC Interreg III A 2000-2006*, Milano: IRS – Istituto per la Ricerca Sociale

Caputo, A., Melloni, E., Vecchi., 2005 *Indagine conoscitiva riguardante la percezione dell'andamento dei dottorati di ricerca da parte di Coordinatori, Direttori di Dipartimento e Presidi di Facoltà*, Consorzio METIS, Milano: Politecnico di Milano

Presentazioni

Anna Caputo, “L’implementazione dei Programmi Europei come nuovi modi di fare politiche pubbliche: I cambiamenti introdotti” SISP Convegno annuale – Venezia 16-18 Settembre 2010 <http://www.sisp.it/convegno/2010/sezioni/30/>

Anna Caputo “Implementing Public Policy through a new model of Multilevel Governance: the case of Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica – (Department for Economic Development and Cohesion – DPS), workshop paper presentato alla Summer School ECPR Standing Group on Federalism and Regionalism - Summer School “Regions in Europe”, Federalism, Regionalism and Public Policy, Edimburgo (UK) 20-28 August 2010;

Anna Caputo, “Italian Decentralization system: the Republic of autonomies”, Presentazione del Workshop Paper durante la Summer School “ Federalism, Governance and national Identities” – Università di Friburgo (CH), settembre 2007

Abstract

Gli anni '90 hanno rappresentato una finestra di opportunità per una riforma dell'Italia che tocca diversi ambiti: l'economia, la politica, l'amministrazione, la forma di stato. L'azione di rinnovamento è principalmente condotta da una *élite* tecnocratica che trova nelle proprie competenza e nella credibilità, la legittimazione al cambiamento.

In questo quadro il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) ha rappresentato un'innovazione per diversi aspetti: istituzionale, con l'unificazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica e la creazione al suo interno di un Dipartimento di programmazione; la 'Nuova Programmazione', innovazione di *policy* in campo di sviluppo del Paese e gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi; gli strumenti adottati per la costruzione di *governance* multilivello, ambiente nel quale implementare la *policy* per lo sviluppo; l'unificazione della programmazione nazionale e comunitaria.

La ricerca si propone di analizzare la variabile causale del cambiamento istituzionale rappresentato dal DPS; gli strumenti di *policy* attuati per la 'Nuova Programmazione'; il modello di *governance* multilivello strutturato.

La ricerca, inoltre è rivolta all'analisi delle relazioni tra EU, Stato e Regioni nell'implementazione dei programmi europei per la comprensione di come i livelli istituzionali abbiano interagito tra di loro e siano reciprocamente influenzati.

Il risultato della ricerca ha evidenziato la dipendenza dell'amministrazione dalla politica e delle *policy* dall'ambiente esterno, l'importanza del ruolo delle *élite* tecnocratico e il cambiamento di paradigma di *policy* rappresentato dalla 'Nuova Programmazione'.

“I posteri giudicheranno certo assai meglio le nostre questioni ma se noi non sbagliassimo sarebbe la fine.

Sia ben chiaro che per saggezza intendo la capacità di agire in armonia con i miei errori preferiti”

Ennio Flaiano

“Policy analyst should not demonstrate but argue”

Giandomenico Majone 1989

Introduzione

Gli anni '90 hanno segnato un passaggio fondamentale per l'Italia che ha attraversato una serie di cambiamenti di rilevante portata per il sistema politico, economico, istituzionale, tali da interessare, dunque, molti aspetti del sistema Paese: la crisi dei partiti politici; la crisi della classe politica nella concezione di partitocrazia; una crisi istituzionale, cui la classe politica, completamente impreparata a porvi rimedio, contribuì solo ad aumentare l'inefficienza dovuto alla scarsa capacità di governare; una crisi dello stato in senso lato, come sistema legittimo di *governance*, nella protezione e nel sostegno all'identità nazionale.

Alcuni di questi cambiamenti sono stati il frutto di un lungo processo di maturazione che è sfociato in riforme strutturate. Altri sono stati, invece, improvvisi e repentini tanto da sconvolgere il sistema-paese senza avere la possibilità di affrontare la crisi che ne è seguita in maniera strutturata e coerente.

I cambiamenti analizzati nel presente lavoro di ricerca sono:

- la fine delle politiche per il Mezzogiorno con la chiusura dell'Intervento Straordinario nel 1992;

- il crollo del sistema partitico la conseguente rigenerazione e ridefinizione dell'élite politica (Tangentopoli);
- uno slittamento verso il federalismo e il decentramento dei poteri a livello Regionale ma con un grande impatto anche sui poteri degli enti locali;
- le riforme Costituzionali attuate dal 1999 al 2001.
- il rafforzamento del ruolo dell'Unione Europea come variabile esogena sempre più rilevante nella definizione delle politiche pubbliche per due aspetti: la riforma delle politiche di coesione e dei fondi strutturali (1988, 1993); le pressioni di politica economica per l'adesione alla moneta unica.

Come è possibile evincere, le variabili esogene prese in considerazione sono di natura diversa. Mentre Tangentopoli e la fine della Prima Repubblica rappresentano *shock* strettamente politici, nella concezione più tradizionale e diffusa del termine: politica come dinamica partitica e come dinamica che sfoci in cambiamenti istituzionali. La fine dell'Intervento Straordinario e l'interveniente fattore UE sono invece fenomeni legati alle dinamiche dei cicli di *policy* e alla diffusione di modelli di politiche pubbliche per lo sviluppo di una parte del Paese (Mezzogiorno) o dell'intero sistema-paese. Infine, le riforme costituzionali per il federalismo, il decentramento e le leggi di riforma del settore pubblico sono il risultato di una lunga maturazione del sistema istituzionale italiano iniziato con la Costituzione del 1948 e mai completato.

Alla luce di tali *shock* esogeni è chiara un'esigenza di "rifondazione" delle istituzioni italiane, nei suoi aspetti più vari da quelli più sostanziali con il cambiamento della costituzione materiale e formale, a quelli più strutturali e operativi la cui riforma avrebbe invece comportato una concezione più moderna

delle istituzioni e dei processi decisionali di politica pubblica. È indubbio che i due aspetti siano interdipendenti.

Se a fattori di crisi (con chiara connotazione politica), si aggiunge la crisi economica affrontata dall'Italia negli anni '90 (palesatasi nel 1992, ma maturata nel corso degli anni '80 a causa di una politica pubblica basata sull'espansione del debito pubblico e sulla crescita dell'inflazione per sostenere gli interessi al pagamento del debito), è evidente come il sistema italiano fosse sull'orlo del baratro.

Il modo in cui rimodernamento e riforma dello stato si sono compiuti è oggetto di analisi e studi trasversali a diverse discipline e sulle conseguenze delle scelte di quel periodo il dibattito è aperto e non immune da enfasi. La vicinanza temporale agli anni '90 e la presenza sulla scena politica di gran parte dei protagonisti delle principali vicende dell'epoca rendono difficile uno scostamento oggettivo necessario a quanti analizzano in maniera 'scientifica' tali dinamiche.

E' innegabile, tuttavia che proprio il turbinio di eventi sia stato in qualche modo una fucina importante di innovazione.

Una di queste innovazioni ha riguardato il campo della pubblica amministrazione e i processi di politiche pubbliche. In particolare, il ridisegno delle Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica (guidato da Carlo Azeglio Ciampi nel governo Prodi), nato dalla fusione del Ministero del Tesoro e del Ministero del Bilancio e della Programmazione - una sorta di super-dicastero competente su tutta la materia finanziaria ed economica - fu una scelta dovuta principalmente al necessario riassetto delle finanze pubbliche in vista dell'entrata dell'Italia nella Moneta Unica Europea¹ e all'impostazione di una nuova

¹ Ciampi, C.A. *Esposizione Economico-Finanziaria*, Camera dei Deputati, 3 ottobre 1996, Roma <http://www.tesoro.it/documenti/documento.asp?idd=3744>

politica per lo sviluppo. Dal punto di vista amministrativo, la fusione rappresentava anche l'applicazione delle 'Riforme Bassanini' che rientravano nel quadro più ampio dell'innovazione in materia di pubblica amministrazione.

La riforma non era solo esterna al Dicastero (ovvero unificazione di due ministeri) ma anche interna. Per la prima volta veniva disegnato un organo amministrativo che vedeva la separazione tra gli uffici competenti in materia politica (definizione della linea politica, delle politiche e dei programmi) e gli uffici/dipartimenti competenti nell'implementazione delle scelte compiute a livello politico, seguendo la riforma della Pubblica Amministrazione che proprio in quegli anni prendeva corpo con la Riforma Bassanini².

All'interno del nuovo Dicastero, l'accorpamento del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica creava le basi per la definizione di una struttura che avesse potere decisionale e gestionale in materia di programmazione, ovvero il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (d'ora in avanti DPS).

Tale Dipartimento è stato oggetto di analisi e studio sotto differenti punti di vista: come innovazione amministrativa dipendente dall'implementazione delle politiche di sviluppo³; come strumento *governance* multilivello nella prospettiva

² La Riforma Bassanini è un corpo di quattro leggi: Legge 15 marzo 1997, n. 59; Legge 15 maggio 1997, n. 127; Legge 16 giugno 1998, n.191; Legge 8 marzo 1999, n. 50.

³ Melloni, E. and Pasqui, G. 2009 "Innovazione amministrativa per il policy change. Il caso del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo" in Butera, F. e Dente, B., (a cura di) 2009 *Change Management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Milano: Franco Angeli.

istituzionalista⁴; infine nell'ambito dell'analisi del processo di europeizzazione sia come istituzione portatrice di una nuova concezione dei rapporti centro-periferia che come istituzione centrale nel processo di *policy* necessario alla realizzazione dei Programmi Europei in Italia⁵.

Il risultato di queste ricerche ha condotto al riconoscimento della centralità del DPS nel processo di implementazione dei programmi europei come pure dei programmi di sviluppo per il Mezzogiorno decisi a livello nazionale.

Ciò che sembra interessante quale nuovo spunto di ricerca è la contestualizzazione del DPS analizzando le variabili che hanno determinato la sua formazione, il suo successo e il suo ruolo all'interno della *governance* italiana. Sempre nella prospettiva italiana, l'altro punto di interesse per la ricerca è comprendere se il DPS abbia costituito una rottura rispetto al passato nell'ambito delle politiche di sviluppo (il riferimento è alla Cassa per il Mezzogiorno come istituzione attuativa dell'Intervento Straordinario) oppure se esso rappresenti una evoluzione o un adattamento delle esperienze precedenti.

Soprattutto il DPS si dimostra un caso di studio interessante se analizzato come nuovo attore istituzionale nella *governance* multilivello e negli aspetti concernenti l'innovazione in campo organizzativo e di strumenti di *policy* adottati e sviluppati per la realizzazione delle politiche pubbliche. Se si considera il DPS come una nuova arena decisionale, va esplorato il modo in cui ha operato, le scelte effettuate in termini di *governance* e di strumenti

⁴ Gualini, E., 2005 *Multilevel Governance and Institutional Change – the Europeanization of regional policy in Italy*, Ashgate, London.

⁵ Graziano, P. 2004 *Europeizzazione e Politiche Pubbliche in Italia*, Bologna: Il Mulino; Di Quirico, R. 2006 "I fondi strutturali tra centro e periferia" in *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano* a cura di Valeria, Fargion, Stefania Profeti, Leonardo Morlino, Il Mulino:Bologna.

di *policy*, di risorse umane e di soluzioni tecniche che hanno permesso l'innovazione. Inoltre, il DPS si presenta come un caso interessante per la sua peculiare parabola istituzionale: nato per opera di un Governo di Centro-Sinistra, si è consolidato durante un Governo di Centro-Destra e riformato e 'depotenziato' da un Governo di Centro-Sinistra. Capire cosa ha generato quest'alternanza è uno degli obiettivi del presente lavoro.

Dal punto di vista del processo di europeizzazione, nella cui prospettiva il DPS è stato studiato a più riprese e con orientamenti teorici differenti, il Dipartimento è stato considerato come un risultato (variabile dipendente) del processo di europeizzazione. Il presente lavoro si pone l'obiettivo di dimostrare come, nonostante la stretta connessione causale europeizzazione-istituzioni rintracciabile nella storia del DPS, esso si possa considerare come reazione e non conseguenza/adattamento dell'europeizzazione.

Inoltre, sembra essere mancata finora la possibilità di estrarre l'analisi effettuata dal contesto, permettendo così di individuare i fattori critici e di successo dell'esperienza e permettere una proiezione teorica della vicenda prescindendo dall'esperienza in sé. In altri termini è giusto chiedersi cosa è un'istituzione, come funzione, cosa ha generato un'innovazione istituzionale, ma è anche giusto chiedersi quale lezione si può trarre dal mero caso di studio e, generalizzando, se sia possibile replicare l'esperienza (ponendo che la ricerca abbia evidenziato una positività nel caso) o evitare gli errori che hanno portato al fallimento istituzionale o ad un ridimensionamento della portata innovativa all'origine dell'esperienza.

Il presente lavoro di ricerca individua nel Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione un caso di studio analizzato nel tempo: dalla sua creazione, nel 1998 fino al 2008, due anni dopo

la riforma amministrativa che ne segnato la collocazione istituzionale e le competenze.

Il lavoro si articola nel seguente modo.

Il primo capitolo propone un quadro delle variabili (*shock* esogeni) principali occorse negli anni Novanta in Italia, che hanno caratterizzato il quadro politico, economico ed istituzionale: la fine dell'Intervento Straordinario e la chiusura della Cassa per il Mezzogiorno; i cambiamenti politici seguiti a 'Tangentopoli'; il processo di federalismo e decentramento, ovvero le riforme per la semplificazione amministrative; infine, l'incidenza dei processi di *policy* dell'Unione Europea e il tentativo di adattamento dell'Italia. Lo scopo del Capitolo I è la ricostruzione del quadro per mostrare come tutti i cambiamenti intercorsi abbiano contribuito all'apertura di una 'finestra' per l'innovazione istituzionale, rappresentata dal caso di studio: il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS).

Il secondo Capitolo, rappresenta la storia istituzionale del DPS: la sua nascita (1998-2000) con la creazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazioni Economica; il consolidamento (2001-2006) con la strutturazione del Dipartimento, l'organizzazione interna e le interazioni con le altre amministrazioni centrali e regionali; infine, la riforma e il cambiamento del DPS (2006-2008) con l'analisi dei fattori che ne hanno causato l'indebolimento istituzionale.

In questo Capitolo viene affrontato anche l'innovazione in termini di programmazione rappresentato dalla 'Nuova Programmazione' per il Mezzogiorno, come strumento innovativo di politica regionale.

Il terzo Capitolo è dedicato all'analisi, in primo luogo, della composizione del DPS in termini di risorse umane e la loro evoluzione nel corso del tempo. Il ruolo svolto dal personale, infatti, è fondamentale per la comprensione della struttura, in

termini di operatività e competenze tecniche. L'analisi di come la dotazione di risorse umane si sia evoluta nel tempo risulta un elemento fondamentale per comprendere anche l'evoluzione del Dipartimento. Inoltre, la scelta delle unità professionali impiegate ha avuto un ruolo strategico nella costruzione del braccio operativo dell'Unità di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici, una struttura in grado di elaborare gli strumenti di *policy* e di trasferire le competenze alle altre amministrazioni (regionali) nella *capacity building* istituzionale e operativo.

Un altro tema affrontato riguarda l'eredità istituzionale de DPS, per la comprensione del processo di innovazione, ovvero se esso si ponga in continuità con il passato o rappresenti una rottura.

Nel terzo Capitolo, inoltre, sono stati individuati alcuni strumenti di *policy* adottati dal DPS per la costruzione di un ciclo di politiche pubbliche completo in termini di efficacia ed efficienza⁶. Gli strumenti di *policy* selezionati per l'analisi sono: l'unificazione della programmazione comunitaria e nazionale nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013; il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali; il sistema di Premialità (2000-2006) e

⁶ Morisi, M. e Lippi, A. (a cura di), *Manuale di Scienza dell'Amministrazione – La Valutazione*, Torino: Giappichelli Editore, p. 349 “efficacia: criterio di misurazione che analizza il rendimento di un intervento pubblico per definire il successo riguardo a: soddisfazione della situazione-problema alla base dell'intervento nel rapporto tra bisogni iniziali dei destinatari e risultati conseguiti (efficacia esterna); raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel programma originario nel rapporto tra obiettivi specificati nella programmazione e risultati conseguiti (efficacia interna). Efficienza: criterio di misurazione che analizza il rendimento amministrativo nel rapporto tra risorse impiegate (tecnologiche, finanziarie, umane, ecc.) e risultati raggiunti distinguendo tra: efficienza gestionale, che misura i costi unitari dei prodotti; efficienza produttiva, che misura la produttività del personale, degli impianti e degli spazi a disposizione.

la costruzione degli Obiettivi di Servizio (2007-2007). Il capitolo, inoltre, individua nella negoziazione europea per la definizione della dotazione dei Fondi Strutturali per il ciclo di programmazione 2007-2013, un caso di successo risultato dagli strumenti di *policy* sopra indicati.

Infine, una parte del Capitolo è dedicato all'analisi del mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dalla 'Nuova Programmazione' per il Mezzogiorno.

Il quarto Capitolo, infine, invertendo il quadro logico utilizzato nella strutturazione di una ricerca politico-sociale, si pone l'obiettivo di fornire l'inquadramento teorico al caso di studio in questione. L'analisi teorica si basa sulla relazione tra politica e pubblica amministrazione (burocrazia), sul modello di *governance* multilivello strutturato dal DPS e la sua attuazione, in una prospettiva verticale, Unione Europea – Stato- Regioni.

Infine, l'analisi riguarda anche la strutturazione del ciclo di *policy*, con particolare attenzione all'innovazione introdotta dal DPS.

Questo lavoro di ricerca è relativo rientra nel campo di studio relativo all'analisi delle politiche pubbliche e alla *governance* multilivello e dunque non è finalizzato ad una analisi relativa all'efficacia delle politiche attuate dal DPS in termini di sviluppo economico generato nel Mezzogiorno. Non si tratta, in sintesi di una ricerca di ambito economico.

Il presente lavoro, come è possibile evincere dall'articolazione presentata, è finalizzato all'analisi del DPS come istituzione innovativa in termini amministrativi, di *governance* e di strumenti di *policy* adottati per il perseguimento del fine. Soprattutto, si intende analizzare se vi è stata innovazione, nel senso di una rottura con il passato e con la tradizione amministrativa italiana e in che modo questa si è verificata.

Può porsi il problema metodologico di come valutare un'istituzione per le *policy* di sviluppo senza valutare se vi è stato sviluppo, in realtà si può analizzare l'innovazione apportata sia nel 'processo' di *policy* sia negli *input*, lasciando da parte gli *outcome* in questo caso di competenza strettamente economico-qualitativa, ed è quanto questo lavoro si propone di fare.

Infine, si vuole specificare in questo lavoro di ricerca è stato adottando un metodo di analisi prevalentemente qualitativo, basato sull'analisi della documentazione esistente relativa al DPS o prodotta dal DPS; lo svolgimento di interviste ad attori privilegiati della vicenda, sia in accordo la strategia adottata dal Dipartimento (facilitatori), sia in contrasto (oppositori) con la linea strategica implementata.

Il metodo quantitativo è stato utilizzato in alcuni casi specifici, ovvero, per l'analisi delle risorse umane e per le comparazioni relative agli indicatori finanziari dei programmi europei e di alcuni strumenti di *policy*.

Metodologia e la domanda di ricerca

Questo lavoro è il risultato finale di un'esperienza di lavoro nell'ambito dell'analisi delle politiche pubbliche e di valutazione iniziata nel 2003.

L'interesse sviluppato per la ricerca empirica sulla valutazione della programmazione europea ha generato il desiderio di un approfondimento dell'analisi dei rapporti che intercorrono tra le istituzioni in un contesto di *governance* multilivello per la realizzazione delle politiche di sviluppo.

La scelta del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione come caso di studio non è ovviamente casuale, ma ha origine nell'esperienza avuta nell'ambito della valutazione dei Fondi

Strutturali e nella conoscenza di alcuni strumenti di *policy* utilizzati dal DPS.

Questo lavoro è finalizzato all'analisi delle politiche pubbliche e della *governance* multilivello Europa-Stato-Regioni attraverso la considerazione di un caso di studio.

Per quanto riguarda la *governance* l'analisi svolta è rivolta al modello delle relazioni istituzionali. Data la vastità del tema, si è deciso di trattare solo in parte la *governance* orizzontale, riguardante i rapporti tra pubblico e privato, per questo la parte relativa alla programmazione negoziata è minima rispetto al resto della trattazione.

È necessaria un'altra precisazione riguardo agli strumenti economici e quantitativi. Questo lavoro di ricerca nasce nell'ambito della scienza politica, tuttavia vi sono numerosi riferimenti all'economia politica e agli strumenti analitici del campo economico, questo perché sembra difficile se non impossibile isolare l'analisi di un'istituzione preposta alla programmazione di politiche economiche dalle scienze economiche.

L'analisi empirica del caso di studio si è basata sull'analisi della documentazione presente sulle politiche di sviluppo e coesione, rapporti annuali di varie istituzioni nazionali e internazionali, dati sull'implementazione dei programmi europei per i diversi cicli.

Un'importanza rilevante hanno rivestito le interviste condotte presso gli attori privilegiati della vicenda (si veda Appendice 1 per l'elenco dei soggetti e la metodologia adottata).

Tramite le interviste è stato possibile ricostruire il quadro non solo storico, ma anche dei rapporti istituzionali che costituiscono un aspetto importante di questo lavoro.

Per quanto riguarda l'analisi teorica, sono stati adottati principalmente due strumenti: la *governance* e l'analisi delle politiche pubbliche.

L'analisi non è comunque immune dalle teorie neo-istituzionali e dal concetto di cultura civica e capitale sociale.

Le domande di ricerca cui si cerca di dare risposta nel corso del lavoro sono tre:

- una dimensione esterna al cambiamento istituzionale, ovvero cosa ha generato il cambiamento, la rottura rispetto al passato e cosa ha determinato l'evolversi del caso di studio attraverso il tempo: la variabile indipendente che ha influito sull'evoluzione del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione (rapporto tra amministrazione e politica, in che modo la politica ha influito sull'evoluzione amministrativa, con particolare riguardo al caso di studio);
- una dimensione interna: come è avvenuto il cambiamento di paradigma di *policy* e cosa ha determinato la possibilità che tale cambiamento di paradigma (variabile dipendente) (il ruolo della *leadership* sia politica che burocratica/*policy entrepreneurs*);
- una dimensione ambientale/strumentale: ovvero come il cambiamento è stato realizzato (dalla *leadership*): *governance* multilivello e interazione con livelli sociali meso e micro (regioni) e strumenti di *policy*.

A queste tre domande di ricerca si cerca di dare una risposta partendo dall'analisi dell'ambiente esterno; analizzando il processo storico di costruzione istituzionale; analizzando i diversi strumenti di *policy* strumentali al cambiamento; infine individuando i *framework* teorici appropriati all'analisi.

1 Capitolo I - Il contesto economico, politico ed istituzionale degli anni Novanta

1.1 *Introduzione*

Il presente capitolo rappresenta un tentativo di ricostruire i quattro principali *shock* esogeni che hanno cambiato il quadro politico, economico e istituzionale dell'Italia negli anni '90.

La prima parte analizza la fine dell'Intervento Straordinario e la chiusura per la Cassa per il Mezzogiorno, cui segue un tentativo di analisi dei fallimenti dell'Intervento e le sue conseguenze, ovvero le politiche intentate a livello centrale per superare il dualismo economico Nord-Sud.

La seconda parte riguarda i cambiamenti politici cominciati con 'Tangentopoli'. Non si pretende in questa sede di fornire una ricostruzione completa, ma si piuttosto di delineare un quadro della situazione e delle dinamiche dei partiti politici, la perdita di potere delle storiche compagini di governo e l'emergere di nuove forze. L'attenzione è rivolta soprattutto ad individuare come il 'terremoto' politico abbia ridefinito i rapporti Nord-Sud e l'identificazione partitica a livello territoriale.

La terza parte riguarda le riforme amministrative (Leggi Bassanini) e le riforme costituzionali per il decentramento politico/amministrativo e il rafforzamento delle istituzioni locali e regionali.

Infine, l'ultima parte riguarda l'Unione Europea negli aspetti relativi alle politiche legate ai Fondi Strutturali. Si analizza la riforma dei Fondi Strutturali nel 1988 e nel 1993, il processo di rafforzamento delle istituzioni europee nei processi decisionali relativi alla programmazione. Un'attenzione particolare viene data al tentativo italiano di adattamento istituzionale ai processi

europei attraverso la creazione di strutture centrali e decentrate per la gestione e il coordinamento dei programmi operativi. Infine, viene delineato un quadro generale dell'implementazione de Quadro comunitario di Sostegno (QCS) 1994-99 alla luce dei ritardi accumulati e delle difficoltà incontrate nell'implementazione.

1.2 Le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: l'Intervento Straordinario

Il Mezzogiorno d'Italia è stato sempre caratterizzato da un ritardo economico rispetto al resto della penisola, in particolare, rispetto ad alcune Regioni del Nord. Tale divario era dovuto ad una serie di retaggi culturali, sociali e politici cui la classe dirigente, emersa dalla classe Seconda Guerra Mondiale, ha cercato di porre rimedio attraverso una soluzioni politiche ed istituzionali.

Dal secondo conflitto mondiale fu proprio il Mezzogiorno ad uscire più danneggiato, "oltre ai danni provocati dalle operazioni belliche (particolarmente gravi in Sicilia e nell'area napoletana), il Sud aveva subito gli effetti di una inflazione selvaggia, prolungatasi per tutto il periodo della separazione dal resto della penisola, a causa della sfasatura determinatasi fra l'eccezionale aumento della domanda, conseguente all'occupazione angloamericana, e la povertà delle strutture produttive. Inoltre, all'indomani la ripresa delle esportazioni si era risolta in favore soprattutto delle industrie utilizzatrici dislocate quasi interamente nell'Italia settentrionale e centrale"⁷.

Il secondo dopoguerra vide il riemergere tra gli intellettuali e i politici di una corrente di pensiero - denominata "Nuovo

⁷ Castronovo, V. 2006, *Storia economica d'Italia – dall'ottocento ai giorni nostri*, Einaudi, Torino, p. 396.

Meridionalismo” in contrapposizione al meridionalismo storico nato dopo l’unificazione d’Italia - cui si rifacevano insigni economisti e studiosi dell’epoca che influenzarono profondamente l’impostazione della questione meridionale e i tentativi per risolverla⁸. La questione meridionale era talmente tanto presente nel dibattito e nell’agenda politica, da portare i padri costituenti a inserire nella Costituzione i riferimenti al divario socio-economico e ad indicare negli aiuti economici dello Stato alle Regioni meridionali il modo per risolvere la questione⁹. Subito dopo la Seconda Guerra Mondiale, su iniziativa di alcuni di questi studiosi, economisti e manager pubblici - Rodolfo Morandi, Giuseppe Paratori, Giuseppe Giordani, Giuseppe Cenzato, Donato Menichella (allora governatore della Banca d’Italia) e Pasquale Saraceno - nacque nel 1946 lo SVIMEZ – Associazione per lo Sviluppo dell’Industria nel Mezzogiorno¹⁰, tutt’ora attiva come centro di ricerca e studi sul Mezzogiorno. L’Associazione, la cui idea fu lanciata da Rodolfo Morandi, riuniva rappresentanti del mondo industriale, economico e politico. Vi era alla base la condivisione di una visione dell’economia legata all’intervento pubblico soprattutto per lo sviluppo delle zone svantaggiate¹¹. In particolare, si sosteneva l’importanza di affiancare ad interventi strutturali ed infrastrutturali una politica di promozione diretta dell’industrializzazione del Mezzogiorno, orientamento che

⁸ Cafiero, S. 1995 Op.Cit.

⁹ ex Art. 119, terzo comma della Costituzione, modificato dalla L. 3/2001”.

¹⁰ www.svimez.it, per una storia dello SVIMEZ: D’Antone L. 1995, “Interesse straordinario” per il Mezzogiorno” in *Meridiana*, 1995 pp. 35 e ss.

¹¹ Cafiero, S. 1999 *Questione Meridionale e Unità Nazionale 1861-1995* Roma: Carrocci.

sarebbe stato pienamente avallato dal legislatore con l'evolversi della politica per il Mezzogiorno¹².

Il modello di sviluppo adottato per il Mezzogiorno dagli anni '50 fino agli anni '90 era incentrato su un disegno istituzionale per cui tutto veniva deciso dall'alto, dal Governo centrale, e dove le Regioni - che dalla Costituzione erano previste ma che dovettero attendere oltre un ventennio per trovare attuazione nell'ordinamento¹³, e la cui maturazione istituzionale e politica sarebbe venuta solo molto più tardi - non avevano che il ruolo di ricettori di finanziamenti destinati a scelte già effettuate. Tutte le politiche di sviluppo erano disegnate e implementate dal Governo con meccanismi di controllo o monitoraggio fisico che nel corso del tempo sono andati via via affievolendosi fino alla definitiva scomparsa.

L'impegno del Governo e in generale della classe politica per risolvere i problemi di natura economica nel dopoguerra è iniziata con l'approvazione della legge sulla riforma agraria (Legge 841 del 21 ottobre 1950)¹⁴.

Nello stesso anno, a distanza di pochi mesi, nasceva l'Intervento Straordinario con la Legge 10 agosto 1050 n.646 che provvedeva

¹² Saraceno, P. 1980, *La questione meridionale nella ricostruzione post-bellica (1943-1950)*, Giuffrè, Collana della SVIMEZ, Milano.

¹³ Con la Legge del 16 maggio 1970, n. 281 "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario" l'ordinamento italiano prevede finalmente l'istituzione delle regioni italiane a statuto ordinario, dato che quelle a statuto speciale avevano visto attuazione con maggiore velocità, vista anche la maggiore autonomia per esse prevista.

¹⁴ Si tratta della 'legge stralcio' in quanto si sarebbe trattato dell'anticipazione di una legislazione che non sarebbe mai stata approvata. Anche in questo caso gli interventi di riforma agraria riguardava soprattutto, ma non soli, il Mezzogiorno. Il Governo delimitò i comprensori di intervento al Delta Padano, Maremma tosco-laziale, Fucino, Campania, Puglia, Basilicata, Molise e Sardegna, nel dettaglio si veda Cafiero, S. 1999 pp. 72 e ss.

all'istituzione della Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale, denominata più brevemente Cassa per il Mezzogiorno¹⁵, organo di attuazione e controllo sui provvedimenti adottati per la gestione dell'Intervento.

La legge prevedeva un comitato di Ministri individuati per funzioni¹⁶, incaricati della formulazione di "un piano generale per l'esecuzione, durante il decennio 1950-60, di opere straordinarie dirette in modo specifico al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale, coordinandolo con i programmi di opere predisposti dalle amministrazioni pubbliche"¹⁷.

Il piano avrebbe riguardato le opere di idraulica (acquedotti e fognature), valorizzazione turistica ed agricola, i programmi di riforma fondiaria. Le Regioni interessate da questo intervento erano: Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna cui si aggiungevano le province di Latina, Frosinone, l'Isola D'Elba e alcuni comuni della provincia di Rieti¹⁸. È evidente il principio di concentrazione territoriale, che

¹⁵ Legge 10 agosto 1950, n. 646 "Istituzione della Cassa per Opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)".

¹⁶ I Ministri interessati per la formulazione del Piano Generale erano: "agricoltura e le foreste, per il tesoro, per l'industria e il commercio, per i lavori pubblici, per il lavoro e la previdenza sociale, sotto la presidenza del presidente del consiglio dei ministri o di un ministro all'uopo designato dal consiglio dei ministri", L. 646/1950.

¹⁷ L. N.646/1950, Art. 1.

¹⁸ L. 646/1950, art. 3 per la provincia di Rieti erano interessati i comuni della zona del comprensorio di bonifica del fiume Tronto. Anticipando una comparazione diacronica tra territori interessati dall'Intervento Straordinario e territori interessati dai finanziamenti europei in materia di fondi strutturali per le politiche di sviluppo e coesione, è evidente che tutte le regioni interessate dal primo intervento straordinario sono le stesse che saranno interessate dai programmi finanziati dall'Unione Europea come Obiettivo 1 ancora nella programmazione 2000-2006 e Obiettivo Coesione e Convergenza nella fase Programmazione 2007-2013. Fanno eccezione le regioni Abruzzo e Molise

sarebbe rimasto una caratteristica dell'Intervento, quasi esclusivamente rivolto alle regioni del Sud ad eccezione di alcuni territori limitati del Centro. La durata iniziale prevista per l'Intervento era di dieci anni, ma già nel 1952 la durata fu portata a 12 anni. L'Intervento Straordinario si è protratto complessivamente per quarantadue anni; la chiusura è avvenuta solo nel 1992 dopo decenni segnati da alterne vicende.

Lo strumento principale previsto per la realizzazione dell'Intervento fu dunque la Cassa per il Mezzogiorno, organo appositamente istituito dalla legge in questione per l'attuazione del piano del Comitato di Ministri. Tale soluzione istituzionale fu 'suggerita' dalla *International Bank for Reconstruction and Development* – IBRD (attualmente una delle cinque Agenzie del *World Bank Group*)¹⁹. Alla IBRD spettava la supervisione dell'operato della Cassa per evitare che l'istituto incorresse in eccessivi burocratismi²⁰ e in meccanismi clientelari per la redistribuzione delle risorse destinate e già stanziare dal 'Piano Marshall'. Nonostante i vincoli esterni stabiliti dalla IBRD, la

uscite dall'Obiettivo 1 già nel 1999 con la programmazione 2000-2006 e la Basilicata e la Sardegna che invece ne usciranno con la programmazione 2007-2013.

¹⁹ La *International Bank for Reconstruction and Development* è stata istituita nel 1946, nota già all'epoca come *World Bank*; attualmente la IBRD è una delle cinque agenzie che costituiscono il *World Bank Group* che conta: *International Bank for Reconstruction and Development* – appunto quella che riguarda l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno – istituita nel 1945 con la *mission* originaria di favorire la ricostruzione e lo sviluppo delle Nazioni devastate dalla Seconda Guerra Mondiale; a questa seguirono *International Development Association*; *International Finance Corporation*; *Multilateral Investment Guarantee Agency*; *International Centre for Settlement of Investment Disputes*. Per una storia dettagliata dei rapporti tra IBRD e Governo italiano si veda: D'Antone L. 1995, pp. 18-19.

²⁰ Felice, E. 2007 *Divari, Regionalismi e Intervento Pubblico*, Il Mulino – Bologna, p. 73.

Cassa sarebbe diventata con il tempo uno degli istituti pubblici emblema della crescita burocratica dagli anni '50 in poi, contribuendo all'elefantiasi della pubblica amministrazione italiana²¹.

Dal punto di vista storico è possibile dividere l'Intervento Straordinario in diverse fasi²². Individuando come criterio di analisi i successi dalla politica di sviluppo della Cassa, si tende a dividere l'Intervento in due fasi principali, una prima fase dal 1950 alla fine degli Sessanta caratterizzata da interventi pianificati, dall'impiego di forti professionalità tecniche e da risultati di elevata qualità realizzati in tempi relativamente brevi. Una seconda fase che va dagli anni '70 fino alla chiusura nel 1992, è caratterizzata da una forte ridondanza amministrativa e

²¹ Cassese, S., 1977 *Questione Amministrativa e Questione Meridionale- Dimensione e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, SVIMEZ - Collana Francesco Giordani - Giuffré editore, p.116. L'analisi di Cassese è portata anche alla considerazione, attraverso l'analisi di dati indicativi, della concentrazione della burocrazie e delle relative risorse umane a Roma e nel Lazio. Se si inquadra la Cassa in questo fenomeno è indicativo come la soluzione ai problemi del Mezzogiorno risiedesse esclusivamente nella volontà accentratrice del Governo, allo stesso tempo Cassese denuncia "il declino delle amministrazioni locali, probabilmente sotto l'influenza (...) dell'ampliarsi dell'intervento pubblico", p. 117. Cassese analizza anche la così detta 'meridionalizzazione' della burocrazia in generale e dell'élite amministrativa in particolare come mezzo della classe politica che "le consente di aprire un canale che assicura una certa mobilità ad un segmento sociale altrimenti destinato a diventare opposizione, a causa delle condizioni di sottosviluppo dell'area di provenienza (...) in coincidenza con la meridionalizzazione del vertice amministrativo si verificano infatti i maggiori aumenti dell'amministrazione", p. 5.

²² Si veda Cafiero, S. 1999; Felice, E. 2007; Graziano, P. *Europeizzazione e Politiche Pubbliche in Italia*, Il Mulino – Bologna, 2004; Graziano, P. *La Nuova Politica Regionale Italiana: il ruolo dell'uropeizzazione*, 2002; Gualini, E., 2005 *Multilevel Governance and Institutional Change – the Europeanization of regional policy in Italy*, London: Ashgate.

progettuale, da sprechi e da una scarsa focalizzazione degli interventi sui risultati.

In termini di tipologie di politiche economiche adottate, invece la divisione temporale, risulta più frammentata. L'Intervento Straordinario può essere diviso in una prima fase dal 1950 al 1957, così detta di preindustrializzazione; una seconda fase dal 1957 al 1965 i diversi momenti che si sono succeduti scanditi da una legislazione frammentata dalla fine degli anni Sessanta segnano in qualche modo un declino progressivo della Cassa in termini di efficacia e di efficienza. La prima fase 1950-1957 prevedeva una durata dieci anni di Intervento con una dotazione finanziaria complessiva pari a 1000 miliardi di lire (circa 100 miliardi l'anno), portati poi a 1250 miliardi nel 1952 con l'estensione dell'Intervento da dieci a dodici anni. Questa dotazione finanziaria era destinata per il 30% alle opere civili (acquedotti, fognature, strade e ferrovie) per il 70% a opere di trasformazione del settore agricolo²³.

La tipologia di interventi previsti volgeva a dotare il Mezzogiorno di opere di preindustrializzazione concentrandosi sulle riforme del settore agrario, ma preparando il terreno per interventi successivi di industrializzazione.

Il criterio di *policy* che avrebbe dovuto regolare gli interventi della Cassa era l'aggiuntività, secondo cui si doveva provvedere al solo finanziamento degli interventi aggiuntivi rispetto alle opere previste nel quadro di più ampie politiche ordinarie. In

²³ Con l'estensione della Cassa da dieci a dodici anni e l'aumento della dotazione finanziaria, compiute con la legge 25 luglio 1952, n.949 anche la destinazione dei fondi fu definita con maggiore dettaglio: bonifiche e sistemazioni montane 37,3%, riforma fondiaria 21,9%, interventi per il miglioramento fondiario 10,2%, viabilità ordinaria 9%, infrastrutture ferroviarie 5,9%, sistemazione del sistema delle acque chiare e reflue 13,8%, opere per il turismo 1,9%.

realtà l'instabilità politica e la difficoltà di reperire fondi adeguati per le politiche ordinarie portarono il Governo a prediligere il canale della Cassa per il finanziamento degli interventi, dato l'iter procedurale era molto meno complesso di quello previsto per l'attuazione degli interventi nell'ambito delle politiche ordinarie. Tutto questo comportò che il coordinamento interministeriale per l'integrazione degli interventi ordinari e straordinari non fu mai attuato rimanendo un nodo irrisolto per tutta la durata della Cassa²⁴.

L'Intervento Straordinario, dunque si trasformò subito da aggiuntivo in sostitutivo, causando una dispersione nelle risorse caratteristica degli 'interventi a pioggia'²⁵. A questo processo contribuì anche la sempre maggiore richiesta di finanziamenti per infrastrutture per le regioni del Nord, per sostenere le quali i Governi impegnavano le risorse ordinarie, facendo ricadere, dunque, nel contenitore di *policy* dell'Intervento tutto ciò che riguardava il Mezzogiorno.

Dal punto di vista dei risultati attesi, questa prima fase fu caratterizzata dall'attenzione verso i bisogni primari della popolazione meridionale e il miglioramento del tenore di vita²⁶. Tutte le realizzazioni riguardarono opere infrastrutturali per adeguare il Mezzogiorno al resto del Paese, che comunque nella sua interezza soffriva di un deficit di infrastrutture a seguito del secondo conflitto mondiale.

Il risultato di questa prima fase dell'intervento fu la crescita di investimenti in infrastrutture nel Mezzogiorno che aumentarono la domanda del mercato interno, domanda che fu soddisfatta

²⁴ Cafiero, S. e Marciani, G.E. "Quarant'anni di Intervento Straordinario (1950-1989)" in *rivista economica del Mezzogiorno*, 1991, n. 2, p. 250.

²⁵ Cafiero, S. 1995.

²⁶ Graziani, A., 1979 *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, Il Mulino, Bologna.

dalla produzione industriale del centro-nord, dato che entro il 1959 il “Mezzogiorno assorbì il 70% delle esportazioni nette dell'Italia nord-occidentale”²⁷.

La seconda fase dell'Intervento Straordinario, nel periodo 1957-1965 - fu caratterizzata dall'avvio delle politiche per l'industrializzazione del Mezzogiorno.

Sulla spinta di influenti personalità dell'epoca²⁸, si iniziò a pensare ad una politica che incentivasse la nascita di grandi insediamenti industriali nelle aree depresse del Sud, anche attraverso la partecipazione di società pubbliche.

L'impressionante sviluppo dell'economia italiana negli anni Cinquanta legata alla crescente domanda interna proveniente anche dal Mezzogiorno di beni industriali, spingeva a pensare che la produzione di tali beni potesse competere anche alle regioni meridionali²⁹. La Legge 30 luglio 1957, n. 634 fu concepita come strumento per attirare al Sud l'iniziativa industriale e promuovere l'imprenditoria locale. Il punto principale era costituito dalla spinta alla creazione di nuovi impianti industriali nel Mezzogiorno con il doppio fine di aumentare la produzione nel Sud e frenare l'esodo delle forze lavoro dal Sud verso il Nord³⁰.

²⁷Castrovo, 2006 p. 400.

²⁸Pasquale Saraceno fu uno dei più importanti fautori del processo di industrializzazione per lo sviluppo del Mezzogiorno, si vedano dei suoi scritti: *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè, Collana della SVIMEZ, Milano, 1975; *La questione meridionale e la ricostruzione post-bellica (1943-1950)*, Giuffrè, Collana della SVIMEZ, Milano, 1980; *Gli anni dello Schema Vanoni*, Giuffrè, Collana della SVIMEZ, Milano, 1982..

²⁹Cafiero, S., 1995, Op. Cit. p. 181

³⁰ Sebbene il processo di migrazione di forza lavoro dal Sud al Nord fosse considerato come un modo per riequilibrare gli squilibri tra domanda e offerta di lavoro attraverso un adeguamento territoriale, restava comunque il

Già nel 1952 il Ministro del Bilancio Ezio Vanoni, facendo propria l'idea dominante nella SVIMEZ elaborò un piano noto come 'Schema Vanoni', in cui fondamentale era il ruolo dell'intervento pubblico attraverso gli investimenti delle imprese a partecipazione pubblica che avrebbero dovuto garantire l'apporto di capitali e l'iniziativa adatta allo sviluppo del Mezzogiorno.

La legge 634 prevedeva con maggiore forza il sistema di incentivi pubblici alle imprese private, confermando lo strumento del credito agevolato e introduceva come strumenti di *policy* volti all'industrializzazione del Mezzogiorno:

- il finanziamento a fondo perduto per una data serie di investimenti delle aziende, soprattutto legate alla realizzazione di opere murarie per le piccole e medie imprese, azione che nel 1959³¹ fu estesa anche alle aziende di grandi dimensioni;
- agevolazioni fiscali su imposte di ricchezza mobile, tasse di registro e ipotecarie;
- riserva del 60% degli investimenti in nuovi impianti, pari al 40% degli investimenti complessivi, per gli enti e le aziende pubbliche, poste sotto la sorveglianza del Ministero per le partecipazioni statali;
- costituzione di consorzi tra enti locali - Consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione – per dotare il territorio degli strumenti che consentissero gli insediamenti industriali;
- promozione di azioni volte alla formazione tecnico-industriale e di istituzioni socio-educative.

problema di una perdita di risorse umane del Mezzogiorno che comportava un progressivo depauperamento sociale.

³¹ Legge 28 luglio 1959, n. 555.

Il modello che si affermò dal 1957 in poi fu essenzialmente *top-down* “un modello basato sull’intensificazione degli incentivi industriali e degli investimenti infrastrutturali in zone ben-definite – i cosiddetti poli di sviluppo – allo scopo di permettervi l’installazione di una o più imprese motrici in grado cioè di generare economie di scala ed esternalità positive per l’insieme dell’ambiente locale”³².

Inoltre con la legge 634/1957, le “Partecipazioni statali assumono un ruolo centrale nelle politiche di sviluppo: a esse viene imposto di riservare al Mezzogiorno il 60% degli investimenti in nuovi impianti e il 40% degli investimenti complessivi”³³. Di fatto, le Partecipazioni giocarono la parte del leone nel processo di industrializzazione del Mezzogiorno, soprattutto attraverso l’attività di Iri, Eni, Efim³⁴.

Il periodo tra la fine degli anni ’50 e i primi anni ’60 rappresentò il periodo d’oro del miracolo economico italiano e gli investimenti industriali nel Mezzogiorno ebbero un’impennata, pari al 25% degli investimenti industriali nazionali.

Tra il 1950 e il 1961 il tasso di crescita medio annuo del PIL fu pari al 6,7% e nel 1962 il tasso di sviluppo dell’economia italiana era inferiore solo a quello della Germania e largamente superiore ai tassi di crescita degli altri Paesi europei³⁵.

Proprio in questa fase si stabilirono i grandi insediamenti industriali nel Mezzogiorno che implicarono una profonda

³² Felice, E. 2007, op. Cit. p. 85

³³ Bodo G. e Viesti G., 1997 *La grande svolta – il Mezzogiorno d’Italia degli anni novanta*, Roma: Donzelli, P. 21.

³⁴ Per una storia delle partecipazioni statali in Italia: Barca, F. – Trento, S. 1997 ‘La parabola delle Partecipazioni statali: una missione tradita’ in Barca, F. *Storia del Capitalismo italiano*, Roma: Donzelli.

³⁵ Castronovo, op. Cit. p. 410.

trasformazione della società meridionale tradizionalmente legata all'economia agraria³⁶.

La terza fase dell'Intervento Straordinario coincise con la legge 26 giugno 1965, n.717 e segnò la volontà del legislatore nel "collocare l'Intervento Straordinario nel quadro di una politica di piano che assumesse tra i suoi obiettivi fondamentali quello del superamento dei divari territoriali" e "l'affermazione del principio della concentrazione territoriale dell'intervento allo scopo di massimizzare gli effetti propulsivi"³⁷. Con la 717/1965, si provvide alla proroga l'Intervento Straordinario fino al 1980 e passò ad una politica di piano e se ne stabilì la dotazione finanziaria per cinque anni. La legge diminuì notevolmente gli investimenti nel settore agricolo, a testimonianza che la nuova linea dell'Intervento privilegiava l'industrializzazione a scapito dell'economia locale tradizionale.

Già dalla fine degli anni '60, la politica della Cassa era avvertita, soprattutto nelle comunità tecnico-scientifica, come un limitato approccio territoriale, ovvero il territorio era visto esclusivamente "come luogo di dispiegamento a cascata di programmi nazionali"³⁸. In controtendenza nel 1968 dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica venne promosso il "Progetto 80", promosso dal Segretario alla Programmazione del Ministero del Bilancio, Giorgio Ruffolo che prevedeva una programmazione integrata sia dal punto di vista tematico che territoriale secondo interventi mirati attraverso:

- La costruzione di un sistema di contabilità delle scelte di politica economica e sociale ed un sistema di "modelli econometrici" legati ad un approccio programmatico;

³⁶Graziani, A. 1979, Op.. 73.

³⁷Cafiero, S. Marciari, G.E., p. 255.

³⁸ Barca F. *L'Italia Frenata*, 2006, Donzelli, Roma.

- L'approfondimento di tecniche di programmazione di bilancio, come metodo di legare sistematicamente la spesa pubblica, specialmente quella dei Ministeri del Governo centrale in Italia, allo sviluppo della programmazione integrata;
- La costruzione – sempre più articolata e ricorrente – di un Quadro territoriale di riferimento per la politica regionale, territoriale ed ambientale.

Anche il “Progetto 80”, nonostante l'impostazione di lungo periodo e l'attenzione ai territori per lo sviluppo del Mezzogiorno fallì a causa di problemi di ordine politico che si svilupparono a cavallo degli anni '60 e '70³⁹.

Infine nel 1969 venne abolito lo strumento delle 'gabbie salariali', “differenziazioni strutturali nei livelli retributivi tra Sud e Centro-nord”⁴⁰, istituite al termine della seconda guerra mondiale come strumento di agevolazione per gli investimenti nel Mezzogiorno. Le 'gabbie salariali', sebbene non direttamente collegabili all'Intervento Straordinario, conservarono una loro valenza in termini di strumenti e di agevolazione agli investimenti.

Negli anni '70 l'inflazione continuava a galoppare a causa dell'aumento dei prezzi delle materie prime e del disavanzo pubblico sempre più ingente unito agli effetti prodotti dal meccanismo di indicizzazione della scala mobile⁴¹.

La legge 6 ottobre 1971, n. 853 segnò un'ulteriore fase. Da questo punto in poi l'Intervento Straordinario ebbe un andamento sempre più incerto con continui tentativi di aggiustamento e

³⁹ Intervista Consigliere Paolo De Ioanna

⁴⁰ Bodo G. – Viesti G., 1997, p. 53.

⁴¹ Castronovo, V., 2006, p. 508.

modernizzazione per un miglioramento dei risultati di *policy*, senza un evidente successo.

Una prima caratteristica importante e innovativa, almeno sulla carta, era il ruolo che assunsero le Regioni, nella formulazione e nell'implementazione delle azioni per il Mezzogiorno. Il coinvolgimento delle amministrazioni regionali nell'Intervento era strettamente correlato all'attuazione proprio in quegli anni del Titolo V della Costituzione in materia di poteri e competenze regionali. Non è trascurabile il dato relativo all'attuazione del 'regionalismo' con le prime elezioni dei consigli regionali, nel giugno del 1970, l'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali nel 1971 e la regolamentazione normativa dei poteri legislativi regionali⁴².

In primo luogo si ampliò la dotazioni di funzioni del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica - CIPE, con potere in materia di scelta degli interventi, di coordinamento tra intervento straordinario e intervento ordinario e di contrattazione programmata, che per la prima volta entrava negli strumenti delle *policy* di sviluppo. Una seconda innovazione era rappresentata dall'introduzione della 'contrattazione programmata' connessa alla riforma delle Regioni, nel senso del coinvolgimento dei territori e del rafforzamento delle istituzioni locali.

La legge 853/1971 in questa linea prevedeva un Comitato dei Presidenti delle Giunte Regionali (o degli assessori incaricati e individuati per materia competente) per la formulazione delle proposte da sottoporre al CIPE. Alle Regioni furono trasferite le

⁴² La legge 108/1968 disciplinò il sistema elettorale regionale; la legge 1034/1971 istituì i Tribunali Amministrativi Regionali - TAR; la legge 1121/1971 definì i poteri legislativi delle Regioni, le competenze legislative furono ampliate con il Decreto del Presidente della Repubblica n.616/1977.

competenze dei consorzi di sviluppo industriale con la possibilità di prevedere leggi speciali per singole Regioni. Il fine perseguito era la partecipazione delle Regioni all'Intervento Straordinario fino alla sostituzione della Cassa in tutte le sue funzioni (tranne per la realizzazione degli interventi già iniziati). Alla Cassa fu riservato un ambito specifico di azione 'progetti organici' finalizzati a recuperare la straordinarietà del progetto iniziale.

Dal punto di vista degli strumenti di *policy* previsti, si proseguiva la linea degli incentivi, rafforzandoli ed estendendoli a nuovi settori. Una significativa innovazione fu l'introduzione dei 'progetti speciali' che comportarono una intensificazione dell'attività della Cassa, in controtendenza con l'idea di dotare le Regioni di sempre maggiori competenze e potere decisionale in ambito progettuale.

La Legge 2 maggio 1976, n. 183 intervenne di nuovo per la definizione del ruolo della Cassa e degli organi che avrebbero dovuto provvedere all'orientamento politico e agli strumenti in materia di sviluppo. Il CIPE conservava il ruolo centrale nell'approvazione del programma che la nuova legge prevedeva quinquennale e con un piano dettagliato degli *outcomes* di *policy* (ricadute sull'occupazione, il reddito e la produttività). A queste azioni si associavano i 'progetti regionali di sviluppo' di proposta regionale approvati e attuati, però dalla Cassa. Restava di stretta competenza della Cassa il completamento degli interventi precedentemente approvati e la concessione dei contributi in conto capitale nell'ambito dell'incentivazione industriale. Restava confermato lo strumento del credito agevolato con l'unificazione della disciplina a tutto il territorio nazionale.

"Rinnovata nel 1976 la Cassa per il Mezzogiorno, si era delineata la possibilità di trasformare questo istituto in una 'banca di

sviluppo', non soltanto per l'esecuzione di progetti speciali d'intervento e per l'amministrazione dei sussidi pubblici ma anche per il coordinamento generale delle attività promozionali degli enti collegati, di concerto con le Regioni e il Governo centrale, e per l'intensificazione dei rapporti con la Comunità Europea. Tuttavia molti buoni propositi di allora rimasero poi sulla carta, mentre le amministrazioni locali non seppero utilizzare al meglio i mezzi e gli strumenti pur resi disponibili dalle politiche regionali della Comunità europea assai più generosa che in passato nei confronti del finanziamento di specifici progetti di sviluppo"⁴³.

A partire da questo momento, è evidente come la Cassa " venne (...) in parte perdendo quelle doti di iniziativa tecnico-progettuale e di funzionalità che avevano tradizionalmente caratterizzato la sua attività"⁴⁴.

La fine della Cassa stabilita nel 1965 al 1980, fu invece rimandata con una serie di provvedimenti di proroga che ne stabilivano di volta in volta la dotazione finanziaria. La mancata abolizione della Cassa negli anni Ottanta dipese in gran parte dalla recessione economica che dalla metà degli anni '70 con la crisi energetica del 1973 influenzò tutta la politica economica italiana e fu probabilmente l'ostacolo principale all'emancipazione economica e produttiva del Mezzogiorno.

Solo con la Legge 1 dicembre 1983 si stabilirono le nuove procedure per la programmazione e alla definizione delle linee guida per il coordinamento delle politiche per il Mezzogiorno con l'obiettivo di uscire dalla 'straordinarietà'.

La Cassa per il Mezzogiorno fu soppressa con il Decreto del Presidente della Repubblica del 6 agosto 1984.

⁴³ Castronovo, op. Cit. p. 506.

⁴⁴ Cafiero, S. Marciano, G.E. 1991, op. Cit. p. 261.

Nel dettaglio la legge prevede la stesura di piani triennali annualmente aggiornati e l'individuazione delle opere e degli interventi da realizzare. Il coordinamento degli interventi continuava ad essere prerogativa del CIPE.

La Legge 64/1986 ristabilì una certa organicità per l'Intervento, con l'istituzione del Dipartimento per il Mezzogiorno presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la definitiva soppressione della Cassa per il Mezzogiorno le cui funzioni furono ereditate dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno – AGENSUD. La legge individuò nell'accordo di programma (tra amministrazioni ed enti pubblici) lo strumento per la realizzazione degli interventi che dovevano avere una portata interregionale con lo scopo di attivare un ampio coordinamento e ottenere una ricaduta la più ampia possibile sul territorio in termini di crescita economica.

Questa legge visse un forte ritardo di attuazione con un costante rimando di competenze tra i diversi livelli amministrativi per l'approvazione dei finanziamenti pubblici alle imprese private. I ritardi nei finanziamenti comportarono problemi di enorme portata per le imprese che avevano compiuto investimenti basati sulla certezza degli aiuti⁴⁵. Questi ritardi paradossalmente arrivarono in un periodo di forte crisi finanziaria, rendendo difficile al Mezzogiorno che già stentava trovare una cura alla mancata crescita "si diffuse la percezione (...) che la legislazione di incentivo sia tanto generosa nella forma quanto incerta nella sostanza"⁴⁶.

Nonostante lo sforzo di riorganizzazione delle politiche per il Mezzogiorno e dei relativi strumenti di *policy*, era ormai diffusa la percezione che l'Intervento Straordinario avesse esaurito da

⁴⁵ Bodo G. – Viesti G., 1997, p. 46.

⁴⁶ Bodo G. – Viesti G., 1997, p. 46.

molto tempo la sua funzione e in questo senso si moltiplicavano le richieste di chiusura tanto da portare alla proposta di un referendum abrogativo⁴⁷, ma il Parlamento provvede con la legge 19 dicembre 1992, n. 488⁴⁸, cui fece seguito a completamento il D.Lgs. 3 aprile 1993, n.96 alla definitiva chiusura dell'Intervento Straordinario per il Mezzogiorno.

Le motivazioni che spinsero alla chiusura furono di diversa natura e avevano già preso forma nella legislazione che aveva accompagnato gli ultimi venti quindici anni della Cassa⁴⁹:

- mettere ordine nei conti pubblici e nella gestione della spesa pubblica;
- limitare le procedure discrezionali negli interventi pubblici;
- responsabilizzare le istituzioni locali attraverso il decentramento e l'autonomia funzionale⁵⁰;
- stimolare e valorizzare le risorse umane e le potenzialità localistiche per giungere all'obiettivo dell'affrancamento dall'assistenzialismo.

1.3 Il fallimento dell'intervento Straordinario

A circa venti anni dalla sua chiusura, la programmazione della Cassa per il Mezzogiorno rivela debolezze ed errori anche nelle fasi in cui più pur si sono registrati significativi successi. Diverse sono le cause di quello che da molti è considerato un fallimento dello sforzo di portare le Regioni del Sud ad un livello di

⁴⁷ Il referendum promosso da un comitato promotore capitanato da Massimo Severo Giannini si sarebbe dovuto tenere il 18 aprile 1993, vi veda Cafiero S. 1995, p. 216.

⁴⁸ Conversione del Decreto Legge del 22 ottobre 1992, n. 415

⁴⁹ Castronovo, V., 2006, p. 540.

⁵⁰ Trigilia, C. *Mezzogiorno da ridefinire*, pp. 75 e ss.

sviluppo pari a quello del Nord o almeno di colmare una parte del divario che divideva, e tutt'ora divide, l'Italia in due.

Innanzitutto, per comprendere cosa fu l'Intervento Straordinario non si può non considerare la natura *top-down* dell'operazione, "esso fu un 'atto di governo' di stampo tecnocratico radicato nelle grandi trasformazioni della società e nell'economia italiana degli anni della ricostruzione, per molti aspetti, connesso ad alcune caratteristiche strutturali e istituzionali del percorso di sviluppo italiano del lungo periodo"⁵¹.

Nonostante l'impostazione *top-down*, l'Intervento deficitava di alcune caratteristiche di questo approccio ovvero il rapporto intercorrente tra la *policy* e la valutazione con l'attezione focalizzata sui fattori che influenzano i risultati e l'impatto di *policy*⁵². È indubbio però che lo Stato ha 'guidato' tutta la politica economica, dirigendola dall'alto⁵³.

Una delle scelte che a lungo andare si rivelò errata fu la concentrazione degli interventi per l'industrializzazione attraverso l'insediamento delle 'industrie moderne' (dell'epoca) ovvero su una struttura produttiva orientata all'industria pesante, alla chimica, alla tecnologia avanzata (e costosa), ai grandi impianti⁵⁴, trascurando del tutto le risorse endogene basate soprattutto sull'artigianato - che, invece fu abbandonato in molte parti del Sud a causa anche dei flussi migratori⁵⁵ verso il Nord - e sull'agricoltura - che necessitava, oltre che della

⁵¹ D'Antone, L., 1995, op. Cit. p. 20.

⁵² Sabatier, P., 1986 "Top-down and bottom-up approach to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis" in *Journal of Public Policy*, Vol. 6 no. 1 (Jan-March. 1986), pp. 21-48.

⁵³ Trigilia, C., 1994 *Sviluppo senza Autonomia*, Bologna: Il Mulino

⁵⁴ Viesti, G. 2003 *Abolire il Mezzogiorno*, Bari: Laterza, p. 27.

⁵⁵ Tra il 1951 e il 1971, 4.200.000 meridionali sono emigrati nel Nord, Viesti, G. 2003, p. 25.

riorganizzazione compiuta con riforma fondiaria del 1950, anche di una modernizzazione tecnologica e della specializzazione delle figure professionali⁵⁶.

La stessa concezione di *policy* che sottosta all'Intervento e ne permette la scissione in due momenti principali (una prima più breve stagione incentrata sull'agricoltura e sulla realizzazione di infrastrutture base per l'ammodernamento della società - definita anche opera di preindustrializzazione; una seconda focalizzata sull'industrializzazione indotta) fornisce una chiave di lettura dei limiti dell'intervento. Questa frattura nella *policy* ha inficiato tutta la riuscita dell'Intervento, in quanto ha ostacolato lo sviluppo armonico del Mezzogiorno non garantendo il giusto equilibrio territoriale⁵⁷ e marginalizzando la politica agricola che avrebbe potuto rappresentare il punto di forza dell'economia del Sud se opportunamente modernizzata. Nonostante negli anni '50 si fossero creati i presupposti migliori per lo sviluppo del Sud grazie ad una rapida crescita dell'agricoltura, una buona crescita industriale e soprattutto una crescita rilevante nell'occupazione, emersero subito dei problemi strutturali nell'impostazione della politica che ne minavano le fondamenta e i futuri sviluppi.

Una seconda causa del fallimento dell'Intervento Straordinario risiede nell'instabilità normativa sull'attività della Cassa a partire dagli anni '60, cui si aggiunse, negli anni '70, la frammentarietà

⁵⁶ In molte zone del Mezzogiorno si è assistito ad un depauperamento delle risorse umane che sebbene inquadrate nel bracciantato, fornivano una professionalità tecnica elevata nelle diverse fasi di produzione e lavorazione dei prodotti agricoli. Questa perdita ha contribuito anche al mancato miglioramento qualitativo nella produzione delle materie prime agricole.

⁵⁷ Del Monte, A. e Giannola, A., 1978 *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, p. 143.

decisionale indotta dalla introduzione delle Regione nel processo di definizione dei progetti e nella loro realizzazione⁵⁸.

Una terza causa è sicuramente imputabile al contesto macroeconomico in cui la Cassa operò. Se per tutti gli anni '50 e buona parte degli anni '60 si era assistito ad una crescita costante dell'economia italiana che aveva trascinato anche quella del Mezzogiorno, la terribile crisi energetica ed economica della metà degli anni '70 creò enormi difficoltà ai sistemi produttivi della grande industria e nel Mezzogiorno queste difficoltà furono amplificate dalla mancanza di investimenti locali e di partecipazione economica locale alla produzione. L'industrializzazione del Mezzogiorno era basata sui poli della grande industria che per necessità produttive era completamente dipendente dall'esterno per l'approvvigionamento energetico. La crisi energetica generò una falla nel sistema per l'aumento dei prezzi delle materie prime e di conseguenza dei costi di produzione.

Inoltre, mancava al Mezzogiorno la mentalità imprenditoriale. Le grandi industrie nel Mezzogiorno erano principalmente a partecipazione pubblica e quindi c'era la percezione che 'qualcun altro', cioè lo Stato avrebbe dovuto occuparsi della risoluzione dei problemi legati alla produttività e all'approvvigionamento senza che nessun onere sociale ricadesse sulla società civile. Emerge dall'analisi uno degli aspetti tipici della logica dell'assistenzialismo che ha caratterizzato il percorso economico e sociale dello sviluppo del Mezzogiorno in molti settori e di cui è tutt'ora difficile liberarsi.

Già alla fine di quella che possiamo considerare la seconda fase della Cassa per il Mezzogiorno, intorno alla metà degli anni '60, il fallimento della *policy* contenuta nell'Intervento è abbastanza

⁵⁸ Cafiero, S Marciano, G.E., 1991, op.cit. pp. 260-261.

chiaro e strettamente collegabile al fallimento del coordinamento tra politiche ordinarie, che di fatto non furono mai implementate, e politiche straordinarie che divennero l'unica via di finanziamento e di attuazione delle politiche per il Mezzogiorno. Di fatto la programmazione effettiva (riferendoci con ciò ad un piano organico di politiche che comprendessero accanto agli interventi di natura straordinaria una serie di interventi di *policy* ordinarie per il Mezzogiorno) non divenne mai operativa e non trovò mai una collocazione reale nell'insieme delle politiche nazionali, restando isolata e relegata al quel concetto di straordinarietà che ne avrebbe inficiato i risultati. "Nonostante che durante gli anni Sessanta e Settanta venisse annunciata una svolta nel campo della politica industriale 'ufficiale' a favore di una maggiore pianificazione, il cambiamento effettivo è stato incrementale ed assai meno 'dirigista' di quanto non appaia formalmente. Infatti, nessun piano o direttiva è stato lanciato ed attuato dal governo per risolvere specifici problemi, ma si è proceduto con interventi 'a pioggia'"⁵⁹.

Anche il principio di concentrazione territoriale contenuto nell'Intervento Straordinario dagli anni '60 in poi si è dimostrato fallimentare e mai pienamente realizzato a causa della proliferazione dal 1953 di enti e società finanziarie legate all'azione della Cassa e previste di volta in volta dalle leggi di piano e di attuazione, che non risolsero comunque il problema del coordinamento⁶⁰, ma servirono solo alla continua redistribuzione delle risorse per non scontentare i territori. Si alimentarono così 'finanziamenti a pioggia' che, senza seguire un piano di sviluppo preciso servivano solo ad incoraggiare e

⁵⁹ Adams, P. "La politica Industriale" in Dente, B. (a cura di) 1990, *Le politiche Pubbliche in Italia*, Bologna: Il Mulino, p. 233.

⁶⁰ Cafiero, S. Marciano, G.E., 1991, op. Cit. p. 256.

foraggiare clientelismi, rafforzando i partiti politici che avevano il controllo sul Governo e, di conseguenza, sulla scelta della Cassa. Dalla nascita con il passare degli anni, il controllo politico si intensifica sempre di più sulla Cassa⁶¹, tanto che la gestione degli interventi era sempre più dipendente dalla volontà di alcuni partiti politici o addirittura di alcuni influenti membri dei partiti di Governo.

Già negli anni Ottanta il dibattito teorico si mosse verso la contestazione dell'eccessiva invadenza del pubblico nell'economia cui bisognava porre rimedio attraverso un processo di liberalizzazione che inevitabilmente portava alla privatizzazione di molte delle società pubbliche industriali e di servizio. Questa però non avrebbe interessato solo il Mezzogiorno, ma tutta la penisola⁶².

A tutti questi fattori va aggiunto l'effetto perverso dell'Intervento Straordinario⁶³. La maggiore domanda di prodotti industriali espressa dalle regioni del Sud fu soddisfatta dalle industrie settentrionali che quindi ebbero ancora maggiore impulso alla crescita, consolidando lo sviluppo economico delle aree già avanzate⁶⁴. La spesa pubblica addizionale indotta dall'intervento Straordinario ebbe effetti moltiplicativi soprattutto nel Centro-Nord dove il sistema produttivo industriale e manifatturiero esistente e in forte crescita in alcuni

⁶¹Viesti, G., 2003, p. 31

⁶² Viesti, G. e Protà F., 2007 *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna: Il Mulino, pp. 91 e ss.

⁶³ Triglia, C. 1994, pp. 80 e ss.

⁶⁴ Cafiero, S. 1995 Op. Cit., p. 180. già nel 1962 le analisi condotte evidenziavano che si verificava una sproporzione tra investimento richiesto e ricchezza prodotta e che la produzione e il risparmio erano cresciuti in modo lento ed inadeguato.

settori garantiva l'offerta di beni necessaria al Sud⁶⁵. Dunque, il fine principale dei fautori dell'Intervento, ovvero migliorare le condizioni ambientali e incrementare il mercato meridionale per rendere appetibile l'investimento industriale nel Mezzogiorno, non fu mai raggiunto. "Tutti gli studiosi convergono nel valutare che l'aumento della produzione e del reddito al Sud induce automaticamente significativi vantaggi macroeconomici per il Nord"⁶⁶.

Si arrivò presto alla conclusione che le modifiche strutturali dell'economia meridionale non potevano essere il frutto del solo Intervento Straordinario, soprattutto se si pensa all'incidenza temporale limitata con cui esso nasceva⁶⁷.

Infine, un'ultima considerazione va fatta in relazione alla tipologia stessa degli interventi programmati e realizzati. La maggior parte degli interventi previsti erano del tutto scollegati dalle caratteristiche del territorio né riguardavano lo sviluppo e l'impiego di risorse tipiche della cultura o della tradizione locale. Le differenze territoriali del Meridione non sono state mai prese in considerazione né come opportunità né come minaccia, il Sud era considerato e trattato come una compagine unica che necessitava di un generico sviluppo. Ne seguirono la marginalizzazione di processi endogeni, legati l'artigianato o l'agricoltura di cui non si colse mai il potenziale.

La Cassa, nella sua fase iniziale, ebbe sicuramente il merito di operare in modo diretto per la soluzione della 'questione meridionale', ma restò un punto di osservazione dall'alto senza

⁶⁵ Cafiero, S. e Marciari, G.E., 1991, p. 252.

⁶⁶ Viesti, G., 2003, p. 26.

⁶⁷ Chenery, H. 1962, *Politiche di sviluppo per l'Italia meridionale*, Giuffrè, Collana SVIMEZ, Milano. Già nel 1962 l'analisi condotta evidenziava l'esistenza di una sproporzione tra investimento richiesto e ricchezza prodotta e che la produzione e il risparmio erano cresciuti in modo lento ed inadeguato.

quella vicinanza al territorio che ha impedito di cogliere le peculiarità e le risorse locali e quindi di valorizzarle.

Questo limite non sarà superato neanche dal coinvolgimento delle Regioni nell'attuazioni dei piani e dei progetti, a partire dagli anni '70 con il processo legislativo e istituzionale di *empowerment* di cui furono protagonisti. Le Regioni resteranno 'ricettori' passivi di iniziative e progetti, senza sviluppare una via autonoma allo sviluppo.

1.4 Il post intervento straordinario

Alla chiusura definitiva dell'Intervento Straordinario l'Italia era già alle prese con l'implementazione dei programmi finanziati dall'Unione Europea.

La legge 488/92 che aboliva l'Intervento Straordinario e legiferava in materia di aiuti alle imprese, divenne operativa solo nel 1996 con lungaggini che non favorirono la ripresa. Con l'abolizione dell'AGENSUD, le competenze in materia di incentivi passarono alle amministrazioni ordinarie, passaggio che aumentò la farraginosità dei meccanismi invece che favorirne lo snellimento.

Il passaggio dall'AGENSUD – ovvero quello che rimaneva dell'intervento straordinario – all'ordinarietà delle politiche, fu segnato da vari tentativi di creare organi per il controllo e il monitoraggio delle azioni in termini di sviluppo che negli anni '90 si intrecciavano con un nuovo fattore, ovvero i cicli programmatori dell'Unione Europea (1.7 Il fattore UE: i finanziamenti dell'Unione Europea e la riforma dei Fondi strutturali).

Al governo, dunque si imponeva il coordinamento degli interventi nazionali per lo sviluppo del Mezzogiorno con la programmazione europea che in quegli anni viveva già il

secondo ciclo e di cui le Regioni non stavano sfruttando la potenzialità rappresentata dai cospicui stanziamenti finanziari. La nuova legislazione si rivolge non più esclusivamente al Mezzogiorno ma alle “aree depresse” individuate secondo criteri non precisi e che comprendeva nella definizione ampie aree del Centro-Nord che non riscontravano particolari problemi di sviluppo nè di arretratezza sociale ed economica (che pur nel Nord erano presenti, in quelle Regioni che stavano affrontando problemi di deindustrializzazione)⁶⁸, ma che al contrario erano tra i poli produttivi più importanti a livello europeo.

Un altro cambiamento importante nella politica economica che derivò dai processi di europeizzazione fu l’abolizione totale degli sgravi sugli oneri sociali per le imprese che operavano nel Mezzogiorno. L’intesa firmata tra Italia e Unione Europea ne prevedeva la completa estinzione entro il 1997. Considerando che gli sgravi fiscali equivalevano nel 1992 al 2,2% del PIL del Mezzogiorno, si può facilmente intuire la portata della loro abolizione per l’economia delle regioni del Sud⁶⁹.

L’abolizione degli sgravi era prevista dalle normative comunitarie in fatto di concorrenza, dato che gli aiuti alle imprese sotto forma di sgravi avrebbero potuto distorcere il normale andamento del mercato e marcarono un andamento preciso nelle *policy* dirette dalla Commissione europea⁷⁰, ma le polemiche sulla misura a livello europeo, ma soprattutto in Italia furono considerevoli dato che si privava il Mezzogiorno anche dell’ultimo strumento che si considerava potesse avere ancora

⁶⁸ Bodo G. – Viesti G. 1997, p. 45 e ss.

⁶⁹ Decreto Ministro del Lavoro 5 agosto 1994, ratificato con l’intesa Italia-UE 1 marzo 1995. In Bodo G. e Viesti G., 1997, p. 51.

⁷⁰ Commissione Europea 1993 *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century - White Paper COM(93) 700*, December 1993, (Libro Bianco Delors).

effetti positivi per lo sviluppo economico del Sud⁷¹. Questa mancanza di forza a livello contrattuale del governo per la tutela degli interessi del Mezzogiorno fu denunciata da diverse parti rivendicando un maggiore peso dell'Italia a difesa degli interessi locali e nazionali a livello comunitario⁷².

Oltre alle legge 488/92 l'altra novità introdotta dopo la chiusura dell'Intervento Straordinario fu la contrattazione negoziata per lo sviluppo locale (contratti d'area e progetti integrati), definita da interventi mirati su aree delimitate (scala provinciale e sub-provinciale) elaborati attraverso una concertazione con il territorio. I patti Territoriali e i Contratti d'area nacquero come idea tra il 1993 e il 1994 al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – CNEL, quando, su spinta dell'allora Presidente Giuseppe De Rita⁷³, si decise di promuovere progetti che fungessero da volano per lo sviluppo locale. La loro attuazione non sarà però così immediata, realizzandosi verso la fine del decennio⁷⁴.

La logica di questa nuova *policy* è completamente inversa a quella dell'Intervento Straordinario. Se questo era caratterizzato da un approccio *top-down*, ovvero da centro (Governo) che definiva le linee di intervento da adottare per lo sviluppo dei territori periferici (Regioni, Province e Comuni), la nuova *policy* assumeva al contrario un approccio *bottom-up*. I territori diventavano gli attori principali nel definire gli obiettivi di sviluppo, le linee con i quali giungere e i mezzi da adottare. Al Governo centrale spettava lo stanziamento finanziario e il

⁷¹ Svimez, 1995 – *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* Bologna: Il Mulino.

⁷² Bodo G. – Viesti G. 1997 p. 52.

⁷³ Giuseppe De Rita fu Presidente del CNEL dal 1989 al 2000.

⁷⁴ Per una valutazione dei patti territoriali si veda Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione 2002 *La lezione dei Patti Territoriali*, a cura di Trgilia, C. – Ramella, F. e al. Roma.

coordinamento degli interventi perché questi non fossero ridondanti e si cadesse in una visione ristretta, delimitata dal confine del territorio di propria competenza amministrativa. Inoltre, il centro aveva responsabilità 'nell'accompagnamento' tecnico ed istituzionale alla realizzazione del Patto. I Patti Territoriali erano "finalizzati allo sviluppo integrato, economico e sociale, delle diverse realtà locali del Mezzogiorno, favorendo la progettazione "dal basso"⁷⁵.

Il CNEL aveva strutturato un preciso percorso istituzionale per l'elaborazione del Patto Territoriale, in diverse fasi: a) individuazione del motore locale; b) indagine territoriale attraverso interviste mirate; c) Organizzazione del "forum degli interessi"; d) "Lancio" del Patto territoriale; e) attivazione del Patto territoriale nella dimensione del competere attraverso la firma di un protocollo d'intesa tra CNEL e soggetti attuatori⁷⁶. Era stata messa a punto anche una griglia di valutazione delle condizioni ottimali per la realizzazione del Patto.

La nuova *policy* teneva conto di un aspetto molto importante e fino a quel momento trascurato dall'Intervento Straordinario: il 'capitale umano'. Inoltre, i Patti Territoriali si ponevano sulla scia di studi del periodo che condividevano una visione precisa del Mezzogiorno come una realtà che oltre a soffrire della carenza delle infrastrutture materiali e di tutti gli strumenti economici e fisici per un pieno sviluppo, deficitava innanzitutto di infrastrutturale immateriali che avessero delle ricadute sulla società, sulla sua crescita sociale e sul suo possibile sviluppo⁷⁷.

⁷⁵ CNEL 1995, *Dossier- Patti Territoriali: Stato di avanzamento delle prospettive pervenute al CNEL*, 15 novembre, Roma.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Si citano due dei più importanti studi del periodo che proponevano un'analisi innovativa del Mezzogiorno. Il primo di portata di internazionale riguardava la cultura civica e il capitale sociale in chiave comparata tra diverse

1.5 *I cambiamenti politici degli anni '90: Tangentopoli e la fine della Prima Repubblica*

Il sistema tradizionale dei partiti in Italia venne del tutto scardinato nel corso del decennio analizzato. Il predominio incontrastato del 'pentapartito'⁷⁸ nella formazione del governo e l'esclusione da questo del maggiore partito di sinistra, aveva generato un sistema di protezione tale sulla classe politica dei partiti, da generare un sistema corrotto che pervadeva ogni aspetto della vita politica e istituzionale.

Dal punto di vista politico, gli anni '90 rappresentarono un vero 'terremoto' data la crisi attraversata dal sistema partitico e la delegittimazione del sistema democratico⁷⁹.

Innanzitutto si assistette all'estinzione dei parti estremi, esterni cioè al sistema di governo, attraverso un'integrazione che vide la trasformazione dei partiti di opposizione: il Movimento Sociale Italiano divenne Alleanza Nazionale (gennaio 1995) e prese parte al Governo (Berlusconi I); il Partito Comunista si trasformò in Partito Democratico della Sinistra (febbraio 1991) con la scissione dal partito di sinistra radicale, Rifondazione Comunista che

realtà regionali: Putnam R., Leonardi R. e Nanetti R. 1993 *Making democracy work –civic traditions in modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press. L'altro analizzava in modo approfondito le conseguenze dell'intervento Straordinario proponendo una nuova nuova visione del Mezzogiorno: Triglia, C., 1994 *Sviluppo senza autonomia* Bologna: Il Mulino.

⁷⁸ Per 'Pentapartito' si intende la coalizione di governo formata da Democrazia Cristiana, Partito Socialista Italiano, Partito Socialista democratico Italiano, Partito Repubblica Italiano, Partito Liberale Italiano.

⁷⁹ Morlino, L., 2008 *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Bologna: Il Mulino, p. 377.

progressivamente, abbandonò le posizioni antisistema e avviò un percorso che in pochi anni lo portò al Governo⁸⁰.

In secondo luogo, scomparvero quasi del tutto o si indebolirono notevolmente i partiti di governo, Democrazia Cristiana e Partito Socialista Italiano, in seguito ai gravi fatti di corruzione e malaffare emersi da varie inchieste della magistratura su tangenti, appalti e favoritismi in un contesto di connivenza tra mondo politico e mondo degli affari.

In terzo luogo, emersero nuove forze politiche portatrici di istanze non più ideologiche ma legate alla territorialità, ad una identità regionale, quasi localistica (La Lega Lombarda⁸¹, La Liga Veneta, La Rete in Sicilia) oppure rappresentativi di interessi forti (Forza Italia) e caratterizzati da un nuovo sistema di propaganda e da una nuova organizzazione interna.

La crisi implicò un cambiamento nella dimensione territoriale dei partiti politici, alcuni dei quali da fenomeni locali o regionali si trasformarono in vere e proprie forze di governo come accadde alla Lega Lombarda, divenuta Lega Nord che passò tra il 1990 e il 1996 dal 19% al 24% dei voti nelle elezioni politiche, nella Regione Lombardia, storica roccaforte di consensi⁸².

Si assistette a un progressivo e inesorabile declino della presenza dei partiti nella società civile, segnato da un drastico calo degli iscritti e uno slittamento verso una strutturazione dei partiti, non

⁸⁰ Partito della Rifondazione comunista partecipò al Governo Prodi II della XV Legislatura (18 maggio 2006 – 8 maggio 2008).

⁸¹ Sulla Lega Lombarda e il nuovo linguaggio politico, si veda L. Ornaghi, V. E. Parsi: *La virtù dei migliori : le élite, la democrazia, l'Italia*, Bologna, Il mulino, 1994; Diamanti, I. *La Lega : geografia, storia e sociologia di un soggetto politico* 1995, Donzelli editore, Roma.

⁸² Dente, B., 1997 'Sub-national governments in the long Italian transition', *West European Politics*, 20: 1, 176 – 193.

più di massa ma di *leadership*, e con un progressivo rafforzamento del peso di quadri e dirigenti⁸³.

Tutto il cambiamento portò uno spostamento degli equilibri politici. Se dal secondo dopoguerra i partiti politici erano andati acquisendo il ruolo di *gatekeeper* nella società italiana, attraverso la 'regolazione' dell'accesso alle risorse, ruolo rafforzatosi via via fino all'apice raggiunto negli anni '80, essi perdettero questo ruolo chiave nel processo di delegittimazione successivo a 'Tangetopoli'⁸⁴.

Una delle conseguenze più importanti derivate dalla crisi del sistema partitico tradizionale consistette nello scollamento politico tra le Regioni del Nord e quelle del Sud.

Il sistema impostato dagli anni '50 in poi prevedeva che lo Stato supportasse i costi dei servizi finanziati attraverso tassazione progressiva basata sull'entità del reddito. In pratica il sistema era basato sul semplice assioma: il cittadino con reddito maggiore, corrispondeva tasse più alte. Questo meccanismo permetteva una redistribuzione di risorse dai cittadini più ricchi a quelli più poveri, attraverso un consolidato sistema di *welfare* ed era caratteristico della maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale. Nel caso specifico, dell'Italia questa redistribuzione aveva una forte connotazione territoriale, con un trasferimento di risorse economiche dal Nord al Sud, e basato sul meccanismo sancito dalla stessa Costituzione, nell'ex art. 119, riformato nel 2001⁸⁵.

⁸³ Morlino, L. 2008, p. 379

⁸⁴ Cotta, M. – Isernia, P. E al. 1996 *Il gigante dai piedi di argilla : la crisi del regime partitocratico in Italia*, a cura di Pierangelo Isernia Bologna: Il Mulino, pp. 421 e ss.

⁸⁵ex Art. 119, terzo comma della Costituzione, modificato dalla L. 3/2001, "Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il

Sebbene in Italia la spesa pro-capite fosse territorialmente uniforme, le Regioni più ricche, quindi quelle del Nord, supportavano la spesa sociale del Sud.

La capacità 'estrattiva'⁸⁶ dello Stato si fondava sulle risorse del Nord. In controtendenza con quando di solito si verifica ovvero che "l'incidenza dalla tassazione è stata intimamente associata alla distribuzione del potere politico", in Italia il peso politico del Mezzogiorno è stato nettamente superiore a quello del Nord, dominando la scena politica. Sebbene i dati a riguardo non siano così evidenti (provenienza dei *leader* politici; rappresentanza dei partiti), la sensazione nel momento di crisi del sistema era la sovra-rappresentanza del Sud rispetto al Nord. Soprattutto era avvertito nel produttivo, ricco e indipendente Nord che il 'rendimento distributivo'⁸⁷ fosse a favore del Mezzogiorno.

È facile immaginare come questo patto sociale e politico tra le diverse aree del Paese potesse essere messo facilmente in discussione dai contributori maggiori e questo, di fatto, accadde proprio negli anni '90⁸⁸.

Quanto avvenuto in questo senso, è stato definito come il riattivarsi del *cleavage* centro-periferia⁸⁹ e questo è sicuramente

Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali".

⁸⁶ Almond, G.A. and Powell, G.B. Jr., 1988, *Politica Comparata, Sistema, processi e politiche*, Bologna: Il Mulino, p. 399., per capacità estrattiva si intende "la quantità assoluta di risorse che ogni sistema è in grado di raccogliere".

⁸⁷ Almond, G.A. and Powell, G.B. Jr., 1988, p. 410, "il rendimento distributivo dei sistemi politici si riferisce allo stanziamento di denaro, beni, servizi, onori, status e opportunità a vari tipi di individui e gruppi della società".<

⁸⁸ Trigilia, C. 1992 *Sviluppo senza autonomia*, Bologna: il Mulino.

⁸⁹ Come riportato Morlino, 2008 p. 389, il problema classico della rottura centro-periferia si può applicare a quanto successo nel Mezzogiorno, secondo il la teoria, ormai classica sulla formazione dello stato moderno elaborata da Lipset, M. e Rokkan, S. (1967) *Party systems and voter alignments : cross-national*

tanto più vero se lo si analizza nella prospettiva delle politiche pubbliche attuate e della diversità di approccio adottato dalla politica economica tra Nord e Sud del paese.

Ad aumentare questa percezione di insoddisfazione e di divario tra Nord e Sud contribuì anche la contingenza economica di fine secolo. Se prima il sistema di *welfare* italiano veniva accettato senza obiezioni, ora l'aumento della pressione fiscale insieme ai persistenti trasferimenti finanziari alle Regioni meridionali generarono una pressione sociale per la riduzione dell'intervento pubblico. Agli inizi degli anni '90, soprattutto a seguito della crisi economica del 1992 si arrivò a una opposizione tale alla redistribuzione territoriale delle risorse da far avanzare ad alcune componenti politiche, l'ipotesi della secessione delle Regioni del Nord dal resto del Paese⁹⁰. A questo malcontento contribuì non poco lo scarso senso di appartenenza al 'sistema Italia' da parte di quel Nord produttivo che responsabile della formazione di gran parte del PIL italiano⁹¹. La concentrazione nelle Regioni del Nord del sistema di piccole e medie imprese che costituivano (e costituiscono tutt'ora) l'ossatura dell'economia nazionale e la maggior parte della produzione destinata all'esportazione rivendicava in quel periodo un ruolo di maggiore importanza nelle scelte nazionali. Come confermato in analisi dedicate⁹², questa mancanza di identificazione non creò

perspectives, New York : The Free press, il comportamento elettorale del cittadino europeo segue delle direttrici conseguenti a precise fratture ognuna di origine diversa: economica (proprietà- forza lavoro); politica (centro-periferia), religiosa (chiesa-stato), sociale (città-campagna). Questi *cleavages* hanno caratterizzato la nascita dello stato moderno dopo la rivoluzione industriale. Una applicazione per estensione del concetto può essere senz'altro pertinente alla realtà italiana.

⁹⁰ Viesti, G. 2003 op.cit. p. 7-8.

⁹¹ Dente, B. 1997 p. 177.

⁹² Dente B. 1997.

particolari problemi fino a che ressero queste tre condizioni: (1) la certezza della continua espansione economica; (2) la scarsa interferenza del centro nei problemi dei settori produttivi; (3) una identificazione relativamente forte del settore industriale con le i governi sub-nazionali (in particolari dei comuni). Quando queste tre condizioni vennero meno negli anni '90, tutto l'elettorato afferente al settore produttivo del Nord cominciò a esprimere un voto più affine al soddisfacimento delle esigenze legate alle loro attività produttive ed imprenditoriali.

Sebbene 'Tangentopoli' sia partito dal Nord con l'inchiesta giudiziaria 'Mani Pulite' da parte di un pull di magistrati del Tribunale di Milano, esso interessò tutta la penisola e contribuì al diffondersi di un'idea di Stato corrotto, di istituzioni minate alle fondamenta dal predominio di interessi personali. Nel Sud il fenomeno si intrecciò con le inchieste di mafia e sulle organizzazioni malavitose presenti nelle diverse Regioni contribuendo ancora di più a rafforzare l'idea di un distacco tra il Nord, che sebbene scosso dalle inchieste reagiva con la produttività e la proposta di soluzioni civili e politiche alla dilagante corruzione, e un Sud profondamente legato al sistema delle Mafie, perennemente 'assistito' dallo Stato e incapace di reagire o agire con mezzi propri. "Fenomeni simili hanno cause nazionali e non locali, si determinano in tutte le regioni italiane. Ma ancora una volta, esse assumono nel Mezzogiorno una valenza del tutto particolare, innanzitutto per loro dimensione, ma anche per la straordinaria intensità"⁹³.

Questo processo innescò una diminuzione di importanza del Mezzogiorno nel quadro della politica nazionale.

⁹³ Bodo G. e Viesti G., 1997 p.15, sull'influenza dei sistemi malavitosi sul sistema degli appalti e degli incentivi pubblici.

Considerando che il Mezzogiorno era il bacino elettorale principale per le forze di governo (DC e PSI), le elezioni politiche del 1994 capovolsero la situazione, con il nuovo sistema elettorale maggioritario⁹⁴ si assistette ad un ridimensionamento della rappresentanza del Mezzogiorno in Parlamento⁹⁵.

Sebbene l'operazione 'Tangentopoli' abbia rivelato agli occhi dell'opinione pubblica una realtà corrotta in tutto il sistema Paese e non solo nel Sud, la crescita di forze politiche territorialmente identificate aveva spostato l'attenzione sui 'sacrifici' che il laborioso e integerrimo Nord aveva compiuto per aiutare un lassista e corrotto Sud attraverso le politiche dell'Intervento Straordinario. La realtà economica e sociale era ben diversa e molto più composita, ma l'assistenzialismo era ormai diventata una connotazione troppo forte dei partiti politici tradizionali e questo assistenzialismo si concretizzava soprattutto nel Mezzogiorno. Tentativi di scrollarsi di dosso questo retaggio ci furono, non a caso la chiusura definitiva della Cassa per il Mezzogiorno nel 1992, procrastinata per decenni, coincise con questa stagione politica.

Il dualismo Nord-Centro contro il Sud era una delle caratteristiche del sistema istituzionale e politico italiano, anche nella diffusione dei partiti politici, nel dominio nell'esecutivo della Democrazia Cristiana, con l'esclusione quasi completa del secondo partito politico nazionale, il Partito Comunista Italiano, in una normalizzata '*governance illecita*', basata su un sistema di

⁹⁴ Le Leggi 276 e 277 del 1993 regolavano il nuovo sistema elettorale misto con una forte componente maggioritaria per l'elezione di Camera e Senato.

⁹⁵ Per un'analisi dettagliata a riguardo si veda Mannheim, R. 1994 *Milano a Roma*, Roma: Donzelli Editore.

scambi occulti che distorceva tutto il sistema della pubblica amministrazione, bloccando la normalizzazione democratica⁹⁶.

Nel periodo che seguì 'Tangentopoli', le scelte politiche rilevanti per l'economia del Paese andarono nella direzione di puntare sul Nord valorizzandone le risorse, basti pensare alle decisioni del primo Governo Berlusconi a riguardo della sponsorizzazione degli *hub* nel Nord nell'ambito delle politiche europee dei trasporti⁹⁷.

La fine della Prima Repubblica segnò profondamente i rapporti sociali e le dinamiche partitiche. Caddero i sistemi clientelari che si erano formati nel corso di decenni e che avevano caratterizzato la Prima Repubblica, basti considerare il dato relativo agli eletti: alle elezioni politiche del 1994 il 71,3% dei deputati è al primo mandato legislativo⁹⁸.

Questo periodo fu rilevato dagli studiosi come caotico a metà tra una voglia di rivoluzionare il sistema e una sclerotizzazione delle istituzioni che ha impedito l'evoluzione e l'ammodernamento del sistema politico ed istituzionale⁹⁹.

Sembrava evidente negli anni '90 la nascita di un modello di transizione verso una democrazia che avesse caratteri più europei, ovvero acquisisse i requisiti necessari ad una integrazione economica e politica completa all'interno dell'Unione Europea e riuscisse a compiere quello sforzo per

⁹⁶ A proposito è interessante lo studio specifico condotta da Della Porta D. 1992, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna: Il Mulino; Vannucci, A., 1997 *Il mercato della corruzione: i meccanismi dello scambio occulto in Italia*, Milano: Società aperta.

⁹⁷ Si fa riferimento al rafforzamento di Malpensa rispetto al corridoio marittimo adriatico.

⁹⁸ Morlino, L., 2004, p. 384

⁹⁹ Bull, M. and Rhodes, M., (1997) "Between crisis and transition: Italian politics in the 1990s", *West European Politics*, 20: 1, 1 – 13.

portare a termine il processo di democratizzazione iniziato dopo la seconda guerra mondiale.

Si parla diffusamente del lungo processo di transizione italiana¹⁰⁰.

Le radici della crisi politica degli anni '90 vanno ricercati in quell'eccezionalità del sistema politico italiano, connotato da caratteristiche di forte differenziazione, comparabili a quei modelli di democrazia caratteristica del Sud-Europa. Emergeva il problema dell'inadeguatezza delle istituzioni politiche, in una sorta di sfruttamento dello Stato da parte di una parte dell'*élite* politica ed economica operante in quasi totale assenza di una burocrazia tecnocratica in grado di gestire il Paese. La caratteristica principale era ravvisata nella debolezza basata sulla collusione, la mancanza di senso dello stato e l'ubiquità dei clan partitici¹⁰¹. È vero comunque che negli anni '90 si è assistito ad un riequilibrio dei rapporti tra amministrazione e politica; a differenza dell'evoluzione istituzionale degli anni '60 e '80, i cambiamenti intercorsi hanno messo in evidenza la necessità di una separazione tra le due sfere di competenza¹⁰²: minore ingerenza della politica sull'amministrazione; riforma e razionalizzazione della pubblica amministrazione. Questa esigenza di separazione avrebbe generato una radicale riforma dei rapporti di potere tra politica e burocrazia.

¹⁰⁰ Tutto l'uscita *West European Politics*, 20 1997 venne dedicata proprio al processo di transizione lungo e invertito dell'Italia negli anni novanta.

¹⁰¹ Sapelli, G. 1996, *L'Europa del Sud dopo il 1945 : tradizione e modernità in Portogallo, Spagna, Italia, Grecia e Turchia*, Rubbettino, \1996.

¹⁰² Dente, B., 1999 *In un Diverso Stato – Come rifare la pubblica amministrazione in Italia*, Bologna: il Mulino, p. 21.

1.6 *Il processo di federalismo e di decentramento in Italia*

Come accennato nell'introduzione, un ulteriore aspetto di rottura rispetto al passato degli anni Novanta riguardò i rapporti inter-istituzionali e, nel complesso, una ridefinizione delle gerarchie amministrative e dei rapporti tra politica e amministrazione. Sono di questi anni i provvedimenti volti a trasformare il Paese da un modello basato sull'accentramento dei poteri ad un modello federale, sebbene con caratteristiche regionali forti, garantendo allo stesso tempo autonomia anche agli enti locali soprattutto ai Comuni e alle Città.

Il processo di rinnovamento fu graduale, e si realizzò con una serie di riforme che investirono sia l'amministrazione che l'assetto costituzionale e la forma di stato.

Da un punto di vista teorico si avvertiva l'esigenza di completare quel processo di regionalizzazione e decentramento dei poteri abbozzato dai padri costituenti nel 1948 e passato attraverso una lunga evoluzione. Se nel 1948 erano evidenti i segni di differenze profonde tra i diversi territori italiani, negli anni Novanta era effettiva l'esigenza di un decentramento che permettesse alle diverse Regioni di strutturare le proprie politiche sulle esigenze del territorio, secondo una logica non più legata esclusivamente alla domanda di servizi, ma anche all'offerta istituzionale.

Questa esigenza di decentramento andava di pari passo con la necessità di superare l'accentramento amministrativo che aveva caratterizzato lo Stato unitario, come eredità del Regno Sabauda. Il paradosso italiano di una nazione senza un forte governo centrale ma con un sistema di governo fortemente centralizzato, chiedeva ormai una risoluzione¹⁰³.

¹⁰³ Dente, B. 1997 'Sub-national governments in the long Italian transition', *West European Politics*, 20: 1.

Il primo provvedimento adottato in questo senso è la legge 7 agosto del 1990, n. 142 sulla riforma delle autonomie locali che trovò un'attuazione molto lenta rispetto alle innovazioni che apportava all'ordinamento amministrativo e istituzionale in termini di autonomia e rafforzamento dei poteri delle giunte sul consiglio, quindi dell'esecutivo sul legislativo (sempre a livello locale)¹⁰⁴. La legge introdusse anche l'abolizione dei controlli esterni sull'operato delle amministrazioni locali, fondamentali per la reale autonomia e per il processo di decentramento dei poteri che si stava facendo strada.

Il secondo passo fu la Legge 25 marzo del 1993, n. 81 che regolava l'elezione diretta del sindaco, del presidente di provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale. Il principio fondamentale introdotto dalla riforma costituzionale era la responsabilità del governante di fronte al governato/elettore, quindi responsabile davanti all'elettore di quanto realizzato nel corso del mandato alla luce del programma presentato.

A seguito della riforma ci fu un radicale rinnovamento dei vertici dell'amministrazione comunale, soprattutto nelle grandi città, in molte delle quali furono eletti personalità lontane dalla vita politica o comunque non appartenenti ai partiti tradizionalmente al potere. Il risultato fu la depoliticizzazione della classe dirigente locale¹⁰⁵.

Che la riforma della pubblica amministrazione abbia anticipato la riforma in ambito politico, ovvero che la legge 142/90 abbia preceduto la legge 81/1993, è un fattore considerato importante

¹⁰⁴ Per un'analisi dettagliata si veda Dente, B. 1997.

¹⁰⁵ Dente, B. 1997, p. 184.

per garantire il miglioramento tecnico e morale della *res publica*¹⁰⁶.

Il terzo momento nell'era delle riforme è la legge Costituzionale 22 novembre del 1999, n.1 riguardante l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto ordinario. Questa legge modificava gli articoli 121,122, 123, 126 della Costituzione. Il fine principale era "introdurre dei meccanismi giuridici attraverso i quali è possibile assicurare una tendenziale stabilità governativa regionale, e porre fine alle continue e ripetute crisi dei governi regionali, che hanno reso "assai impervia la gestione e l'organizzazione delle Regioni nel corso della loro storia politica e istituzionale"¹⁰⁷. Anche in questo caso la novità più importante riguardava il principio di responsabilità del governante davanti al governato per la realizzazione del programma di governo presentato nelle elezioni. Si delinea quindi uno slittamento verso un maggior peso dell'esecutivo, anche se locale, rispetto alle assemblee, di conseguenza la diminuzione di visibilità dei partiti politici, che vedono ancora perdere terreno davanti alla centralità del Presidente di Regione. La nuova riforma ha avuto come conseguenza politica una certa identificazione del Presidente con la stessa istituzione regionale¹⁰⁸, dato che l'elettore esprime con il voto una preferenza non tanto al partito ma al candidato e questo una volta eletto alla carica assume un tale potere decisionale di governo da poter influenzare le scelte politiche.

La stessa legge (l.Cost. 1/99) riconosce alle Regioni ampia autonomia nella facoltà di "determinare la forma di governo e

¹⁰⁶ Dente, B., 1999, p. 22.

¹⁰⁷ Annesi (a cura di) *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*., Bologna: Il Mulino, 2003, p.90

¹⁰⁸ Di Quirico, R. "I fondi strutturali tra centro e periferia" in *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano* a cura di Valeria, Fargion, Stefania Profeti, Leonardo Morlino, Bologna: Il Mulino, 2006, p.101.

i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”¹⁰⁹, sebbene lo Stato si sia premunito nell’indicare in modo transitorio una forma di governo provvisorio che le Regioni possono adottare in attesa della riforma delle norme di funzionamento e organizzazione.

La riforma delle modalità di elezione dei presidenti arrivava forse in ritardo rispetto ai cambiamenti politici che l’Italia viveva in quel periodo, dato che le Regioni restarono fuori dalla scena politica in un periodo di profondi cambiamenti, considerando che buona parte della classe politica regionale fu interessata dalle indagini e dai processi che seguirono ‘Tangentopoli’. Lo spazio lasciato libero da quella classe dirigente regionale fu occupato dalle forze nuove rappresentate soprattutto dalle amministrazioni di livello comunale, ovvero dai sindaci la cui forza divenne una vera e propria spinta innovativa che prescindeva persino l’appartenenza o l’identificazione partitica ed ideologica.

Altro aspetto importante della riforma fu il cambiamento apportato negli equilibri del potere di indirizzo che togliendo peso all’assemblea rappresentativa rafforzava l’esecutivo e, quindi il presidente di Regione.

Alla L. Cost. 1/1999, fece seguito la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 “Disposizione concernenti l’elezione diretta dei presidenti delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano”, uniformando così la normativa a tutte le Regioni italiane, comprese le province Autonome.

Analizzando la riforma in relazione al processo di *policy making*, appare abbastanza logico che la riforma costituzionale e il rafforzamento delle Regioni si siano concretizzati in un momento

¹⁰⁹ L. Cost. 1/1999, Art. 3, modifica all’art. 123 della Costituzione.

di crisi del sistema di *welfare*¹¹⁰, con il conseguente spostamento delle competenze di *policy* dal centro alla periferia (Regioni) in un'ottica di snellimento del sistema di redistribuzione e di politiche regolative. Dotare le Regioni di un più vasto potere in termini di tassazione significava decongestionare il centro dalla responsabilità di riequilibrare la redistribuzione finanziaria e in qualche modo, scaricare sulle Regioni anche l'onore dell'implementazione di *policy* che vennero ad avere connotazioni sempre più territoriali e sempre meno nazionali¹¹¹. In questo senso non è trascurabile anche il fattore 'Europa', le politiche europee tendono, in questo periodo, a rivolgersi sempre di più alle Regioni, marginalizzando il governo centrale. A tutte le riforme costituzionali verso il federalismo e il decentramento si aggiunsero una serie di riforme normative, note come 'Riforma Bassanini'¹¹², approvate tra il 1997 e il 1999 finalizzate al trasferimento di competenze tra enti statali e enti locali e alla semplificazione amministrativa. La prima di queste leggi, Legge 15 marzo 1997, n. 59 legifera in materia di conferimento di funzioni e compiti a Regioni ed Enti Locali per la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa¹¹³. Il pacchetto della 'Riforma

¹¹⁰ Dente, B. 1997, p. 181.

¹¹¹ Dente B. 1997 Basti pensare che alla fine degli '90 la maggior parte delle spese regionali (pari al 90%) erano impegnate in settori di *policy* estremamente complesse e di enorme portata finanziaria come il settore sanitario, le scelte in termini di politiche agricole, i trasporti e la formazione professionale.

¹¹² Il pacchetto di leggi sulla riforma della pubblica amministrazioni prendono il nome dal loro principale teorico, Franco Bassanini che proprio da promotore e attuatore della suddetta riforma è stato membro del Governo Prodi I come Ministro senza portafogli alla Funzione Pubblica e agli Affari Regionali.

¹¹³ Le leggi che seguirono la 59/1997 sono: legge 15 maggio 1997, n.127; legge 16 giugno 1998, n. 191; legge 8 marzo 1999, n. 50.

Bassanini' è decisiva per attribuire ai livelli subnazionali le competenze operative sancite dall'art. 5 della Costituzione¹¹⁴.

La riforma si poneva l'obiettivo di una razionalizzazione che lasciasse poco spazio a quella fittizia discrezionalità che in molte parti del Paese e soprattutto nel Mezzogiorno creava i presupposti per una connivenza tra pubblica amministrazione e illegalità.

In particolare il d.lgs di attuazione della legge disciplinava il numero di ministeri(dodici)¹¹⁵ e la loro riorganizzazione interna: dotava alcuni Ministeri di strutture di primo livello denominati Dipartimenti (per i ministeri di Interno, Giustizia, Economia e Finanze, Attività Produttive; Politiche Agricole e Forestali; Ambiente e Tutela del Territorio; Infrastrutture e Trasporti; Lavoro, Salute e Politiche Sociali; Istruzione, Università e Ricerca) e dotando altri di Direzioni Generali (Ministeri degli Affari Esteri, della Difesa, per i Beni e le Attività Culturali)¹¹⁶.

Il pacchetto legislativo di riforme interveniva per modificare tre punti critici del sistema italiano segnato da eccessivo centralismo, formalismo, e burocrazia¹¹⁷.

Rispetto all'eccessivo centralismo, la riforma attua una politica di decentramento con l'affermazione del principio di sussidiarietà,

¹¹⁴ *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Op. Cit. p.88.

¹¹⁵ I ministeri elencati dal D.Lgs 300/99 sono: Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della giustizia; Ministero della difesa Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero delle attività produttive Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero per i beni e le attività culturali.

¹¹⁶ D.Lgs 300/99, art. 3

¹¹⁷ Cerulli Irelli, V., 2009 "Riforme amministrative e sistema costituzionale" in D'Alessio G. e Di Lascio, F., 2009 *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino: Giappichelli Editore.

in questo modo 'l'amministrazione dello stato assume un ruolo residuale'¹¹⁸. Insieme al principio di sussidiarietà vengono introdotti anche i principi di adeguatezza, differenziazione .

Per quanto riguarda il formalismo, viene introdotto il principio di semplificazione dei procedimenti (concentrazione di procedimenti con uguale contenuto in un procedimento unico) e il principio di delegificazione ovvero "dequotare la fonte normativa dei procedimenti, renderla più elastica (...) e usare lo strumento regolamentare per riscrivere i procedimenti sulla base dei nuovi principi di semplificazione"¹¹⁹.

Per quanto riguarda la burocrazia, si rafforza la divisione tra indirizzo politico e gestione amministrativa¹²⁰ con la divisione della burocrazia in due fasce, una alta attività amministrativa di programmazione, indirizzo e controllo (imputata agli uffici politici) e una fascia di bassa attività amministrativa (uffici professionali e dirigenti). Questa modifica, sebbene comporti una separazione delle competenze tra politica e amministrazione, ha introdotto lo *spoils system* ovvero la designazione del dirigente da parte della sfera politica, e la decadenza del mandato amministrativo alla fine del mandato politico del Governo. Alla promulgazione della riforma questo *spoils system* 'all'italiana' interessava poche decine di posizioni, ovvero solo Capi Dipartimento e Segretari Generali dei Ministeri¹²¹.

¹¹⁸ Cerulli Irelli, V., 2009, p. 100.

¹¹⁹ Cerulli Irelli, V., 2009, p. 100.

¹²⁰ Dente, B. e Piraino, N. 2009 "La parabola dei controlli interni nell'amministrazione dello Stato" in D'Alessio G. e Di Lascio, F., 2009 *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino: Giappichelli Editore.

¹²¹ la separazione tra amministrazione e politica non è una novità introdotta dalla riforma, ma è stata anticipata dalla legislazione di riforma del settore pubblico della XI legislazione, ovvero dall'operato di Amato e Ciampi.

Questa innovazione sollevò il problema della stretta connessione tra le due sfere e di un condizionamento eccessivo della politica sull'amministrazione. Questa però dovendo svolgere precise funzioni avrebbe dovuto, comunque, rispondere ai criteri di efficacia e di efficienza e questo avrebbe in teoria obbligato la politica alla scelta di dirigenti capaci nello svolgimento delle proprie funzioni. Questo processo però non si è verificato, anzi nel corso del tempo ha generato una commistione tra politica e amministrazione tale da necessitare di una normativa che ne giustificasse gli esiti¹²².

Un altro importante principio ribadito dal pacchetto di riforme concerneva la valutazione, intesa come controllo sull'operato della pubblica amministrazione sulla base della i) fissazione degli obiettivi; ii) definizione dei livelli di *performance* raggiungibile a partire dalle risorse disponibili; iii) giudizio di adeguatezza dei sistemi direzionali; iv) valutazione dei vertici¹²³.

A chiudere la stagione delle riforme per il decentramento è stata la Legge Costituzionale n. 3 del 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, varata da un governo di Centro-Sinistra con il preciso intendo politico di rafforzare l'autonomia regionale e il peso della politica regionale nell'equilibrio dei poteri istituzionali. Questo indirizzo politico dipendeva dal ruolo

¹²² La legge 15 luglio 2002, n.145, così detta Legge Frattini, all'art. 3 conferma lo *spoils system* e ne estende l'ambito tanto da compromettere la separazione tra amministrazione e politica e di fatto annullare la Riforma Bassanini in questo ambito. La legge ha esteso lo *spoils system* a segretari comunali e provinciali, direttori generali di Comuni e Province, dirigenza regionale (il principio è stato infatti recepito anche dalle diverse legislazioni regionali).

Cerulli Irelli, V., 2009, p. 104 "La legge ha inoltre comportato la proliferazione di uffici di diretta collaborazione dei ministri con lo sdoppiamento dei vertici e l'inserimento di funzionari legati al ministro. Questa evoluzione ha comportato uno stravolgimento in primis dei principi costituzionali".

¹²³ Dente, B. e Piraino, N. 2009, p. 174.

giocato dai partiti di Centro-Sinistra in molte Regioni italiane: rafforzare i poteri regionali significava dunque rafforzare anche il proprio potere politico non solo a livello locale, ma nazionale nel nuovo assetto federale¹²⁴.

La riforma costituzionale comportò una riderfinizione dei rapporti tra Stato e Regioni e rappresentò un taglio netto rispetto al passato nell'attribuzione di competenze. Con la riforma, solo alcune materie espressamente elencate sono attribuite alla potestà esclusiva dello Stato¹²⁵; per molte altre è prevista la legislazione concorrente tra Stato e Regioni, stabilendo che su

¹²⁴ Si veda Dente, b. 1997.

¹²⁵ Costituzione, Titolo V, art. 117: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

iniziativa regionale anche sulle materie concorrenti¹²⁶ si possano prevedere specifiche forme di autonomia; tutte le altre materie non espressamente elencate sono di potestà esclusiva delle Regioni. Si invertiva così la logica che il legislatore aveva utilizzato nel 1948, quando alle Regioni spettava potestà legislativa residuale, ora è lo Stato ad avere riserva di legge residuale¹²⁷.

Sotto il profilo dell'ingegneria costituzionale e istituzionale, la legge appare incompleta nella definizione di un ordinamento pienamente federale¹²⁸. Mancava, infatti, la definizione di un

¹²⁶ Costituzione, Titolo V, Art. 117, "Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

¹²⁷ Costituzione, Titolo V, art. 117 "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. (...)La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia".

¹²⁸ Si veda a questo proposito Elazar, D. 1987 *Exploring Federalism*, The Tuscaloosa: University of Alabama Press, cap.2 nella trattazione del federalismo in molti dei suoi aspetti e delle sue problematiche principali, si

‘luogo’ di confronto tra Stato e Regioni, di un’arena decisionale dove le istanze regionali possano trovare riscontro a livello nazionale, ovvero una Camera delle Regioni a garanzia della rappresentanza degli interessi territoriali a livello centrale. Questa mancanza ha inficiato la costruzione di una nuova *governance* multilivello in grado di creare il raccordo verticale equilibrato tra centro e regioni, tra interesse nazionale e istanze locali. Viene così a mancare il giusto coordinamento tra centro e periferia.

La riforma costituzionale, oltre a disciplinare i rapporti tra stato e regioni si occupa anche di definire una nuova *governance* orizzontale tra gli Enti Locali, dove non solo le Regioni ma anche Comuni, Province e Città metropolitane sono indicate come le parti che costituiscono la Repubblica¹²⁹, inoltre la riforma riserva loro “potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”¹³⁰

riscontrano delle caratteristiche peculiare ad individuare il federalismo: le caratteristiche peculiare del fondamento giuridico del federalismo (costituzione scritta; costituzione come quadro di governo e protezione dei diritti; costituzione come codice; costituzione come espressione di ideale politico; costituzione come adattamento moderno a radicate tradizioni costituzionali;) non-centralizzazione; divisione dei poteri per area. Sebbene Elazar non indichi espressamente la creazione di una Camera federale tra i requisiti imprescindibili del federalismo, esprime l’importanza della rappresentanza dei territori a tutti i livelli (quindi sia federale/regionale che centrale).

¹²⁹ Costituzione Italiana, Titolo V, Art. 114 “La repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”.

¹³⁰ Costituzione, Titolo V, Art. 117.

La riforma Costituzionale stabilisce i principi regolatori dei rapporti istituzionali¹³¹:

- sussidiarietà, ovvero il livello superiore interviene solo quando l'amministrazione più vicina ai cittadini non riesce a soddisfare i compiti;
- Differenziazione, enti dello stesso livello possono avere competenze diverse
- Adeguatezza, le funzioni devono essere affidate ad enti che abbiano requisiti sufficienti di efficienza.

Con la riforma si garantisce autonomia finanziaria di entrata e di spesa non solo alle Regioni ma anche a Comuni, Città Metropolitane e Province.

Dal punto di vista dell'innovazione la riforma costituzionale incide su tre livelli¹³²:

- Legislativo, con il rafforzamento dei poteri legislativi regionali e lo spostamento in capo alle Regioni delle competenze generale-residuale;
- Amministrativo, con il ruolo primario del Comune e l'elevazione delle funzioni sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;
- Finanziario, responsabilizzazione dei territori e il principio di perequazione per i territori con meno risorse

La legge costituzionale è stata seguita dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, legge per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 3/2001, varata da un

¹³¹ Articolo 118 "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare nell'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

¹³² Vandelli, L. "Il decentramento delle funzioni e il federalismo amministrativo" in D'Alessio G. e Di Lascio, F., (a cura di) 2009 *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino: Giappichelli Editore, p. 127

governo di coalizione opposta a quella che aveva varato la riforma costituzionale. La legge arriva con un ritardo di più di due anni rispetto alla legge madre e contiene ancora lacune rispetto all'attuazione e secondo alcune interpretazioni più che consentire lo svolgimento del potere legislativo delle Regioni, mira a contenerne il ruolo¹³³. È vero che nonostante i limiti nell'applicazione della legge, essa ha comunque rappresentato una svolta nella attribuzione dei poteri e delle funzioni con un rafforzamento netto dell'autonomia regionale¹³⁴.

Per quanto riguarda l'annosa questione dei rapporti tra Regioni meridionali e resto del Paese, la riforma abolisce dalla Costituzione il riferimento al Mezzogiorno e alle Isole, come zone svantaggiate cui lo Stato avrebbe dovuto elargire contributi speciali¹³⁵. L'impostazione costituzionale originaria legittimava a tutti gli effetti un intervento 'speciale' per il Mezzogiorno¹³⁶, concretizzatosi a partire dal 1950 nell'Intervento Straordinario¹³⁷.

¹³³ Falcon, G., 2003 "Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano" in Falcon, G. (a cura di) 2003 *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna:Il Mulino, pp. 11 e s.

¹³⁴ Melis, G., 2009 "Il Sistema Amministrativo italiano negli ultimi dieci anni" in D'Alessio G. e Di Lascio, F., (a cura di) 2009 *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino: Giappichelli Editore, p. 40.

¹³⁵ ex Art. 119, terzo comma della Costituzione, modificato dalla L. 3/2001, "Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali."

¹³⁶ Vedi *Infra* Par. 1.1.

¹³⁷ Non tutti gli esperti costituzionalisti e in materia di sviluppo concordano sulla bontà dell'abolizione del riferimento alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole, come espresso dal gruppo di ricerca dello SVIMEZ finalizzato all'analisi della connessione tra riforme federaliste e politiche di sviluppo. La commissione di studio composta dall'allora Presidente Annesi, i Consiglieri Manin Carabba e Maccanico e i professori Ainis, Degni, Della Cananea e

La riforma se letta alla luce delle nuove politiche di sviluppo, in particolare della “Nuova Programmazione” che nel 2001 era in pieno svolgimento¹³⁸ avalla la nuova strategia dei Governi sia di Centro-Sinistra, con cui il *new deal* delle politiche di sviluppo ha inizio, sia con il Governo di Centro-destra che sarebbe seguito e che avrebbe lavorato sulle politiche di sviluppo in continuità con il predecessore. Si tratta della legittimazione costituzionale ad una nuova strategia in fatto di *policy* di sviluppo che segnava il passaggio dalla straordinarietà degli interventi per lo sviluppo del Sud alla ordinarietà di una politica nazionale che prevedeva un insieme di soluzioni tecniche e strumenti di *policy* atti a creare i presupposti per il superamento del divario Nord-Sud.

Tutta la “Nuova Programmazione” si basava, infatti, sulla contrattazione negoziata in cui la parte del leone era svolta dalle Regioni e dagli Enti Locali e dove le istituzioni centrali assumevano il ruolo di coordinamento della strategia e di *gatekeeping* per quanto riguarda gli strumenti tecnici, negoziali e finanziari per l’attuazione delle politiche.

Se si tiene conto del fatto che la “Nuova Programmazione” viene enunciata nel 1998¹³⁹, ovvero a seguito della Riforma Bassanini, ma in anticipo sull’approvazione delle Leggi di riforma costituzionale per l’*empowerment* delle Regioni e degli Enti Locali e sul decentramento, è facile capire come alla fine degli Novanta esisteva presso una *élite* politico-tecnocratica una visione complessa ma coerente per la direzione del Paese.

È possibile affermare che la costruzione di una politica per lo sviluppo del Paese, soprattutto per le aree del Paese con forti

Frosini, esprimono un'opinione del tutto negativa su questo aspetto della riforma, si veda Annesi, M., (a cura di) 2003, p. 95.

¹³⁸ Si veda il Capitolo II.

¹³⁹ Barca, F., 1998 *La Nuova Programmazione e il Mezzogiorno*, Roma: Donzelli Editore.

deficit economici, strutturali e produttivi, dipendeva e dipende fortemente dalla possibilità per quelle stesse aree di decidere in proprio la via migliore allo sviluppo, come già anticipato dal CNEL a partire dal 1993 con le promozioni dei Patti Territoriali. L'autonomia decisionale lasciata al governo delle Regioni del Sud deve essere letta in questa direzione.

Se al quadro italiano si aggiunge poi la variabile esterna costituita dall'Unione Europea, quanto sopra affermato acquista maggiore valore.

Dal 1988 l'Italia beneficia di ingenti finanziamenti nell'ambito dei Programmi comunitari, le cui risorse sono principalmente destinate alle Regioni del Sud rientranti (secondo la classificazione NUTS¹⁴⁰), nei Fondi Strutturale per lo sviluppo e la coesione. La riforma costituzionale del 2001 risultava in armonia anche con la nuova linea politica dell'Unione Europea in fatto di decentramento e rafforzamento dei livelli subnazionali di governo. Tutta la politica della Commissione Europea, infatti se da una parte lavorava per la rimozione delle differenze economico-sociali tra le diverse aree dell'Unione, dall'altro assicura una regolazione tale da non lasciare più allo Stato la libertà di agire in modo indiscriminato come operatore economico o finanziario, per garantire in ultima analisi la libera concorrenza dei mercati. Quanto detto vale per i programmi europei e per gli aspetti più legati alle politiche.

Per quanto riguarda, invece l'aspetto politico nei rapporti intergovernamentali, anche in questo senso l'influsso dell'Unione Europea non può essere trascurato.

¹⁴⁰ Per un approfondimento sui NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics - si veda cap. I, par. 1.6.1 e il sito http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction.

Se si considera la Commissione Europea, come un'arena decisionale¹⁴¹, essa opera per la costruzione di una nuova *governance* che regoli i rapporti tra Europa-Stato-Regioni e dove l'interlocutore principale di Bruxelles non sia lo Stato Centrale, ma le istituzioni territoriali, nel caso dell'Italia, le Regioni¹⁴².

L'innovazione di queste leggi "può cogliersi (...) in rapporto a due caratteristiche fondamentali del sistema politico-amministrativo italiano: l'uniformità e l'accentramento"¹⁴³ per passare a uniformità e autonomia.

Tutta la linea della riforma amministrativa portava ad una nuova concezione dei rapporti tra centro e periferia "poteri neutrali e poteri autonomi occorre spostare le decisioni in periferia, lasciando al centro il compito di assistenza, invece che di guida della periferia. Ma bisogna fare attenzione a non moltiplicare i livelli di governo, allungando i poteri pubblici, come fanno i proponenti del federalismo. Il quinto è quello dei controlli e dei contrappesi: per realizzare un ordinamento costituzionale policentrico, occorre dare un solido fondamento alla poliarchia"¹⁴⁴.

¹⁴¹ Ostrom, E., 2007 "Institutional rational choice" in Sabatier, P.A. (ed.), 2007 *Theories of Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, p. 28 "action arena refers to social space where individuals interact, exchange good and services, solve problems dominate one another, or fight. (...) the action arena is viewed as a set of variables depending upon other factors".

¹⁴² A proposito si veda: Hooghe, L. 1996 (ed.) *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford: Oxford University Press; Hooghe, L. and Marks Gary 2001 *Multi-level governance and European integration*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

¹⁴³ Annesi, M., (a cura di), 2003, p. 87.

¹⁴⁴ Cassese, S. "Il difficile mestiere di Ministro della Funzione Pubblica" in Dente, B. (a cura di) 1995 *Riformare la pubblica amministrazione: Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Torino: ed. Giovanni Agnelli.

1.7 *Il fattore UE: i finanziamenti dell'Unione Europea e la riforma dei Fondi strutturali*

1.7.1 **La riforma dei fondi strutturali**

Fino al 1975, non vi era una politica regionale comune per i Paesi della Comunità Europea data l'omogeneità interna dei sei paesi membri che avevano PIL e tassi di crescita piuttosto simili, fatta eccezione per il Mezzogiorno d'Italia, che comunque negli anni '50 e '60 cresceva a tassi alti e costanti, facendo presagire una veloce convergenza economica. L'unica istituzione europea a svolgere un ruolo nello sviluppo era la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) che finanziava – attraverso prestiti – l'infrastrutturazione nelle aree più arretrate, tra cui il Mezzogiorno.

Le cose cambiarono con i primi processi di allargamento della Comunità Europea (Gran Bretagna, Danimarca, Irlanda nel 1973) quando territori con situazioni economiche e di sviluppo differenti resero meno omogeneo la Comunità.

Nel 1975 fu varato il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nato come un fondo perequativo dell'Unione Europea alle politiche nazionali per finanziare interventi finalizzati allo sviluppo e alla coesione dei territori in ritardo economico. In breve, si trattava di uno strumento di redistribuzione delle risorse tra gli stati membri¹⁴⁵. Il fine del nuovo fondo era lo sviluppo equilibrato di tutte le regioni europee in modo che le

¹⁴⁵ Il Fondo Europeo per lo sviluppo regionale viene creato su pressione della Gran Bretagna neo-paese membro della Comunità Europea , che per compensare il contributo netto al bilancio comunitario chiede l'istituzione di un fondo di sviluppo. Si veda a proposito Tsoukalis, L. 1998 *La nuova politica europea*, Bologna: Il Mulino.

differenze economiche non inficiassero il libero mercato e la concorrenza, fine principale del mercato comune.

Negli stessi anni, il sistema statistico comunitario (EUROSTAT) progettò un insieme coerente di indicatori di tipo economico per permettere di dividere e classificare i territori europei. Questo sistema denominato *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* (NUTS) è basato sulla divisione a tre livelli del territorio dell'Unione Europea per Stato membro, una specie di telescopio statistico per osservare in maniera dettagliata la situazione delle singole Regioni della Comunità dal generale al particolare e viceversa. Il sistema NUTS suddivide i territori in tre livelli, basandosi sulla popolazione delle aree: NUTS 1 - regioni socio-economiche maggiori, territori con una popolazione compresa tra i 7 mln e i 3mln di abitanti; NUTS 2 - regioni standard per l'applicazione delle politiche regionali - territori con una popolazione compresa tra i 3mln e gli 800.000 abitanti; NUTS 3 regioni piccole per diagnosi specifiche - territori con una popolazione compresa tra gli 800.000 e i 150.000 abitanti¹⁴⁶. I NUTS costituiranno con l'evoluzione della politica regionale, la base per la definizione delle aree eleggibili ai finanziamenti comunitari dei Fondi Strutturali.

Quindi all'inizio non vi era una *policy* regionale dell'Unione, che verrà introdotta con la riforma dei Fondi Strutturali del 1988, quando sarà l'Unione Europea attraverso la Commissione a definire gli le *policy*, gli obiettivi e la metodologia da adottare.

L'adesione alla Comunità europea di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986) rese necessaria una politica di riequilibrio interno data l'arretratezza di molte regioni dei nuovi paesi membri.

¹⁴⁶http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

Il primo esperimento importante di programmazione furono i Programmi Integrati Mediterranei (PIM) attivati nel 1985 – emanati con Regolamento CEE 2088/1985 - e destinati a tutti paesi membri sulla sponda del Mediterraneo (regioni mediterranee di Italia e Francia e a tutta la Grecia) per “un'azione comunitaria specifica a beneficio delle regioni meridionali della Comunità nella composizione attuale. Questa azione ha l'obiettivo di migliorare le strutture socio-economiche di queste regioni, in particolare della Grecia, per permettere loro di adattarsi, nelle migliori condizioni possibili, alla nuova situazione creata dall'allargamento. Questa azione è esercitata attraverso la partecipazione della Comunità alla realizzazione di Programmi integrati mediterranei, in seguito denominati PIM (...)”¹⁴⁷.

I PIM rappresentarono le prove generali della programmazione dei fondi strutturali e contenevano *in nuce* i principi propri delle programmazioni successive e tuttora in vigore: partenariato istituzionale per la preparazione e l'attuazione del programma; responsabilità regionale nella gestione; cofinanziamento nazionale dei progetti; valutazione previsionale e dei risultati raggiunti.

Nella seconda metà degli anni '80 si assistette a un processo di accelerazione dell'integrazione europea e alla crescita del ruolo della Commissione nel *policy making*. La presidenza di Jacques Delors¹⁴⁸ fu decisiva in questo senso sia dal punto di vista della politica che le politiche implementate. La Commissione si delineò come una struttura forte in grado di decidere in materia

¹⁴⁷ Art. 1 Reg. 2088/1985.

¹⁴⁸ Jacques Delors fu presidente della Commissione Europea dal 1985 al 1995, presiedendo tre diversi mandati: Delors I 1985-1989; Delors II 1989 -1993; Delors III 1993-1995.

di nuove politiche pubbliche e di porsi come attore principale e indipendente nelle dinamiche interistituzionali.

La riforma dei Fondi Strutturali ebbe il suo fondamento giuridico nell'Atto Unico Europeo (firmato nel 1986 ed entrato in vigore nel 1987), che con il Titolo V aggiunto al Trattato di Roma, segnò il passaggio dalla Comunità Europea intesa come area geografica ad un concetto di Comunità Europea come spazio di integrazione politica e di *policy* volta al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini. Con l'Atto Unico disegnò l'espansione delle funzioni della Comunità e un cambiamento negli equilibri di potere tra le istituzioni e la democratizzazione dei processi decisionali¹⁴⁹.

Nel 1987 si delineò la necessità di una riforma dei Fondi Strutturali, demandata alla Commissione Europea che nell'agosto del 1987 presentò un documento¹⁵⁰ (passato alla storia come "Pacchetto Delors I"), in cui l'intera politica di coesione prendeva forma nei suoi aspetti essenziali e che si sarebbero mantenuti nel corso nel tempo: rafforzamento delle politiche regionali, duplicando la dotazione finanziaria di FESR (Fondo Europeo per la Sviluppo Regionale), FEOGA (Fondo Europeo Agricolo Sezione Orientamento e Garanzia) e FSE (Fondo Sociale Europeo); riforma della Politica Agricola Comune; riforma del bilancio comunitario (basato sull'accordo riguardante la crescita della spesa pubblica e l'introduzione di una nuova fonte di contributo degli stati membri CEE sulla base del PIL).

¹⁴⁹ Nanetti, R. "Cohesion and Territorial restructuring in the Member States" in Hooghe, L. (ed.) 1996, p. 59.

¹⁵⁰ Commissione Europea 1987 *Realizzare l'Atto Unico: una nuova frontiera per l'Europa*, COM (87) 100 def. Bruxelles.

La riforma stabilì i quattro principi su cui si basava la politica di coesione: concentrazione, programmazione, partenariato, addizionalità.

La concentrazione era improntata su cinque obiettivi prioritari. Tre obiettivi di 'sviluppo regionale' prevedevano una concentrazione 'territoriale': obiettivo 1 – progresso e adeguamento strutturale di regioni in ritardi di sviluppo; obiettivo 2 (riconversione economica delle zone in declino industriale); obiettivo 5b – sviluppo delle aree rurali. La concentrazione 'funzionale' era finalizzata a 'sviluppo orizzontale', ovvero poteva essere trasversale a tutto il territorio nazionale e prevedeva: obiettivo 3- lotta alla disoccupazione; Obiettivo 4 – promozione dell'occupazione giovanile; obiettivo 5° - adeguamento delle strutture agricole.

Il principio di programmazione riguardava il ciclo di *policy*, ovvero le modalità e la tempistica degli interventi: programmare prima ciò che bisognava fare durante e valutare dopo, ovvero si trattava di identificare in anticipo gli obiettivi da raggiungere in modo da poter definire gli strumenti di monitoraggio e valutare i risultati ottenuti a fine programmazione, "si tratta di un processo decisionale di concertazione tra le varie parti in causa e si svolge in varie tappe, sino al momento in cui l'esecuzione degli interventi viene affidata ai responsabili dei progetti"¹⁵¹.

Il partenariato era lo strumento individuato per un collegamento costante tra Commissione Europea, autorità responsabili a livello nazionale e regioni (partenariato verticale) e tra le istituzioni e i partner pubblici e privati (partenariato orizzontale).

Il principio di addizionalità riguardava l'aggiuntività dei fondi europei non tesi alla sostituzione delle politiche nazionali, ma che come valore aggiunto che permettesse una ricaduta più

¹⁵¹ Prota F. – Viesti g. 2007, p. 18

ampia degli interventi volti allo sviluppo e alla convergenza delle regioni a basso reddito.

La politica di coesione riformata nel 1988 andava verso un progressivo rafforzamento della *governance* multilivello sempre più modellata sul principio di sussidiarietà e del partenariato. Il nuovo modello metteva in seria discussione tutto il sistema di rapporti interistituzionali consolidati, implicando un progressivo maggiore coinvolgimento dei livelli inferiori di governo e degli attori territoriali privati¹⁵².

Una seconda riforma dei fondi strutturali fu introdotta all'inizio degli anni '90 in vista del secondo ciclo di programmazione 1994-1999 e che coincise con il nuovo Trattato sull'Unione Europea¹⁵³ che segnò il passaggio dell'Europa da un insieme di Comunità economiche ad una Comunità definita come Unione. Il Trattato di Maastricht indica cinque pilastri base per la costituzione dell'Unione tra cui "promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica, in conformità dalle disposizioni del presente trattato"¹⁵⁴.

¹⁵² ISMERI EUROPA 2002 *Ex-post evaluation of the Objective 1 1994-1999- National Report- Italy*, Roma, p. 19.

¹⁵³ Trattato sull'Unione Europea, conosciuto anche come trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992.

¹⁵⁴ Trattato di Maastricht – Art. 2.

A seguito del Trattato fu istituito anche un Fondo di Coesione destinato al finanziamento di interventi infrastrutturali, logistici e ambientali nei paesi membri economicamente più arretrati.¹⁵⁵

Questo nuovo sistema di *governance*, sebbene importante per la reale partecipazione di tutti soggetti coinvolti nella realizzazione dei programmi, di fatto creava meccanismi estremamente complessi con una forte tecnicizzazione burocratica e pesanti regole procedurali. Proprio per agevolare il coinvolgimento delle regioni al processo di coesione venne istituito anche il Comitato delle Regioni, dotato di funzione consultiva sebbene avesse un reale potere di pressione e indirizzo sulle decisioni della Commissione Europea¹⁵⁶.

La novità contenuta nel Trattato è il principio di sussidiarietà secondo cui l'intervento sul e per il territorio compete al livello istituzionale più prossimo al territorio stesso, quindi l'Unione Europea interviene dove gli Stati membri non sono in grado di realizzazione gli obiettivi preposti e questi a loro volta intervengono in caso di deficit delle istituzioni regionali¹⁵⁷, praticamente responsabili di tutto il ciclo di attuazione dei Fondi Strutturali.

La riforma dei Fondi Strutturali comportò un cambiamento profondo nella visione di *governance*, non solo relativa alla mera

¹⁵⁵ Regolamento 1164/94 Fondo di Coesione destinato ai Paesi con il PIL procapite (medio nazionale non regionale) inferiore al 90% della media europea e negli anni '90 ne beneficiarono Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo.

¹⁵⁶ Leonardi, R. 1998 *Coesione Convergenza e integrazione Europea*, Bologna: Il Mulino, pp. 31 e ss.

¹⁵⁷ Trattato di Maastricht – preambolo “DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà”.

implementazione dei programmi ma anche ai rapporti interistituzionali tra Unione Europea, Stato membro e Regioni.

Le regioni diventarono il centro di implementazione dei programmi ma agli Stati membri e ai relativi governi centrali restava il coordinamento dei programmi operativi a livello tematico e metodologico per permettere la realizzazione di una *policy* coerente e uniforme nei metodi su tutto il territorio nazionale.

Partendo dai principi enunciati nel Trattato di Maastricht sulla politica di coesione regionale, la Commissione Europea elaborò la nuova proposta di riforma dei Fondi Strutturali - ' pacchetto Delors II' - per il ciclo di programmazione 1993-1994. Il pacchetto prevedeva l'aumento di risorse finanziarie in tre settori ritenuti strategici: politica regionale, politica industriale e aiuti esterni. Ai Fondi Strutturali erano destinati più della metà delle risorse disponibili (insieme con il neonato Fondo di Coesione)¹⁵⁸.

La riforma aumentava la portata della programmazione in due direzioni: un aumento sostanziale delle risorse dedicate; un aumento della copertura geografica e della popolazione. Questo significava una presenza più incisiva dell'Unione Europea nelle politiche degli stati membri.

Un ulteriore spinta alle politiche di coesione venne dal Trattato di Amsterdam del 1997, in cui l'ulteriore cambiamento nelle

¹⁵⁸ Prota F. e Viesti G. 2007, p. 22.; di pari passo è anche l'incremento degli stanziamenti sulla politica di coesione, si veda: Profeti, S. 2006 "La politica di Coesione in Europa" in Fargion, V., Profeti, S., Morlino, N. (a cura di), 2006 *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano*, Bologna: Il Mulino pp.63- 92, p. 67 "nel corso di poco più di un decennio, l'ammontare di risorse destinato agli aiuti strutturali conosce un incremento assai significativo: se in totale per il periodo 1989-1993, la politica di coesione poteva disporre di circa il 25% del bilancio comunitario, tale quota cresce costantemente con le successive riforme, passando dal 35% del 1994-1999 a quasi il 40% nella fase 2000-06".

politiche di coesione erano strettamente legate all'allargamento europeo, con l'entrata di nuovi stati membri appartenenti per la maggior parte al vecchio blocco sovietico e le politiche economiche e monetarie nazionali attuate in vista della realizzazione dell'Unione Monetaria. L'attuazione dei cambiamenti in materia di Fondi Strutturali vengono esposti dalla Commissione Europea in un documento presentato al Parlamento sempre nel 1997 'Agenda 2000'¹⁵⁹, che costituisce la base programmatica per il periodo di programmazione 2000-2006, dove nel bilancio previsionale ivi contenuto la parte del leone continuano a giocarla i Fondi Strutturali con oltre il 76% sul totale delle risorse allocate¹⁶⁰.

'Agenda 2000' poneva un tetto ai trasferimenti dei Fondi strutturali e del fondo di coesione pari al 4% del PIL dei Paesi membri per "evitare problemi di assorbimento"¹⁶¹; inoltre, in attuazione del principio di concentrazione e razionalizzazione degli interventi, venne ridotta la copertura in termini di popolazione prevedendo però il meccanismo di *phasing out*, ovvero un sostegno economico transitorio alle regioni che progressivamente uscivano dai finanziamenti per raggiungimento degli obiettivi previsti¹⁶².

'Agenda 2000' ha significato un cambiamento sostanziale soprattutto nei meccanismi di *governance* dei Fondi Strutturali,

¹⁵⁹ Commissione Europea 1997, *Agenda 2000: for a stronger and wider Europe*, Bruxelles.

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Prota F. – Viesti G. 2007, p. 29.

¹⁶² Il regime *phasing out* è calcolato sempre in relazione all'indicatore del PIL procapite, il che significa che un abbassamento complessivo del PIL procapite medio europeo dipendente dall'allargamento dell'Unione a Paesi con PIL inferiori, comporta una uscita di alcune regioni che pur non avendo sviluppato un volume di PIL superiore alla media calcolata sul periodo di programmazione precedente.

dato che si prevedeva una ristrutturazione complessiva del modello di gestione dei fondi strutturali con una maggiore autonomia lasciata ai governi centrali e allo stesso tempo una responsabilizzazione gestionale delle Regioni. La Commissione si vedeva ridotta la portata decisionale al mero campo degli obiettivi generali per permettere una semplificazione gestionale e una reale applicazione del principio di sussidiarietà, dove l'istituzione più vicina al territorio doveva decidere le modalità migliori di implementazione del programma, fermo restando una partecipazione attiva della Commissione alle negoziazioni alle scelte prioritarie e alle metodologie generali per l'attuazione dei programmi, come dettati dai Regolamenti europei.

Il risultato del negoziato intorno al documento 'Agenda 2000' è il ciclo di programmazione 2000-2006, in cui le priorità dei Fondi Strutturali ¹⁶³ diventano tre e vengono strutturate per macro obiettivi su cui tutta la programmazione sarebbe stata modulata:

- obiettivo 1 – sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardi di sviluppo;
- obiettivo 2 – riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturali dovute a trasformazioni o declino del tradizionale sistema industriale e agricolo e della pesca, degrado urbano;
- obiettivo 3 – modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazioni finalizzati all'aumento dell'occupazione.

Per quanto riguarda la dotazione finanziaria¹⁶⁴, per il periodo di programmazione 2000-2006 si arriva a 213 miliardi di euro, di cui

¹⁶³ Per Fondi Strutturali si intende l'insieme di Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE); Fondo Europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA), Strumento finanziario di orientamento alla Pesca (SFOP), cui si aggiungono i presiti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI).

¹⁶⁴ Dati tratti da Viesti, G. - Prota, F. 207, pp. 47 e ss.

195 per Fondi Strutturali, il resto per il Fondo di Coesione, registrando una diminuzione di dotazione annua del 2,5% rispetto al precedente ciclo di programmazione. Si scelse la via della concentrazione territoriale dei finanziamenti, tanto che alle Regioni obiettivo 1 fu destinato il 69,7% del totale dei Fondi Strutturali. Per quanto riguarda al dotazione finanziaria dell'Italia arrivò a circa 23 miliardi di euro (valore monetario fissato al 1999).

Annualità	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Risorse disponibili	3.203,000	3.264,000	3.326,000	3.391,000	2.639,484	2.757,484	2.822,483	21.457,451
Riserva 6%					437,516	437,516	437,517	1.312,549
Riserva 4%					323,000	329,000	336,000	988,000
Totale risorse	3.203,000	3.264,000	3.326,000	3.391,000	3.454,000	3.524,000	3.596,000	23.758,000

Tab. 1.1 - Profilo finanziario annuale: Obiettivo 1 - Importi in milioni di euro (prezzi correnti). Fonte DPS – QCS 200-2006

Accanto alla politica strutturale e di coesione, che assorbe la maggior parte delle risorse comunitarie, la Commissione ha realizzato una serie di programmi di iniziativa comunitaria per finanziarie interventi trasversali finalizzati soprattutto all'introduzione del progetto di innovazione in diversi campi. Queste iniziative sono state una caratteristica della programmazione già dal primo ciclo, ma vengono confermate ed aumentate nel 2000-2006¹⁶⁵: Interreg, iniziativa in ambito di cooperazione transfrontaliera, transnazionale, interregionale; Urban II rinnovamento di centri urbani e periferie degradate; Leader+ sullo sviluppo rurale; Equal per l'eliminazione delle

¹⁶⁵ PIC Interreg è al terzo ciclo di programmazione (1989-1993; 1994-1999; 2000-2006)- FESR; Urban è al secondo ciclo di programmazione (1994-1999; 2000-2006) FESR; Leader +, terzo ciclo di programmazione 1989-1993; 1994-1999; 2000-2006) FEOGA; Equal primo ciclo di programmazione - FSE.

cause di disuguaglianza e discriminazione che impediscono pari opportunità nell'accesso al diritto al lavoro.

I fondi strutturali cambiarono con il nuovo ciclo di programmazione il loro aspetto, passando dalla destinazione al finanziamento di singoli interventi approvati dalla Commissione, alla realizzazione di veri e propri programmi di sviluppo, derivanti da una concertazione sia verticale (tra tutti i livelli istituzionali, dalla Commissione europea alle Regioni, passando attraverso i governi centrali degli stati membri) che a livello orizzontale, ovvero con il coinvolgimento delle parti sociali e degli attori non istituzionali territoriali¹⁶⁶.

Dunque seguendo la storia dei Fondi Strutturali e della relativa programmazione, si assiste ad un vera evoluzione che non riguarda soltanto il ciclo di *policy*, ma un cambiamento istituzionale in termini di rapporti tra le istituzioni e di nuovi modelli di *governance* multilivello.

Il ruolo della Commissione Europea acquistò sempre maggiore peso all'interno delle dinamiche interistituzionali e il ruolo dello Stato centrale venne ridefinito in modo consistente come il soggetto responsabile del coordinamento delle politiche di sviluppo e come garante della stabilità del quadro macroeconomico affinché le politiche di coesione e sviluppo trovassero terreno fertile per dare buoni risultati.

La responsabilità dell'attuazione dei programmi passa completamente nelle mani delle Regioni, dalla fase di elaborazione strategica alla effettiva implementazione. Questo nuovo ruolo delle Regioni era strettamente conforme al principio

¹⁶⁶Commissione Europea, 1999 Comunicazione della Commissione relativa ai fondi strutturali e coordinamento con il fondo di coesione Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006 (1999/C 267/02).

di sussidiarietà, secondo il quale le istituzioni più vicine al territorio possono conoscere i reali bisogni e le potenzialità del territorio. A livello istituzionale questo mutamento nei ruoli delle amministrazioni e questa diversa distribuzione di competenze con una nuova centralità regionale si colloca in un processo di regionalismo che interessò in generale l'Europa degli anni Novanta.

Inoltre, la centralità delle regioni nella definizione e gestione dei programmi avrebbe rafforzato il processo di democratizzazione, ovvero un maggiore coinvolgimento degli attori locali sia pubblici che privati alla definizione delle strategie e degli interventi migliori per lo sviluppo del territorio, dunque sarebbe stata agevolata l'attuazione del principio di partenariato che l'Unione Europea auspicava ormai da anni per uno sviluppo armonico dei territori.

Sebbene il processo di regionalizzazione possa essere considerato il modo migliore per attuare la programmazione europea questo non comporta un automatico adeguamento delle strutture amministrative regionali in termini di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia.

“L'efficacia delle politiche non dipende solo dalla qualità intrinseca, ma anche da come si raccordano, si integrano, si potenziano vicendevolmente con altre politiche nazionali”¹⁶⁷.

1.7.2 Il tentativo di adattamento dell'Italia ai processi di europeizzazione

Il finanziamento dei programmi europei in Italia generarono un problema di compatibilità tra la legislatura nazionale e il modello europeo che si stava consolidando, ovvero di abolizione degli aiuti di stato, intesi sia in senso generale, sia tematico e

¹⁶⁷ Viesti G, - Prota, F. 2007, p. 101.

territoriale. Gli sgravi contributivi previsti, infatti vengono sacrificati dal governo italiano alla richiesta di Bruxelles nella negoziazione per il ciclo 1994-1999.

Come descritto nel par. 1.2 Le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: l'Intervento Straordinario), la fase di uscita dall'Intervento Straordinario fu segnata da una serie di tentativi volti al coordinamento e al monitoraggio delle *performance* degli interventi nelle aree depresse.

Questi tentativi erano, però solo in parte destinati agli strumenti nazionali che dal 1992 (L. 488/1992) erano passati da una concezione territoriale (aiuti alle Regioni del Mezzogiorno) ad una concezione tematica con il rafforzamento del sistema degli incentivi alle imprese, esteso a tutto il territorio nazionale (e non più riservato al Sud).

Il primo tentativo fu l'istituzione dell'Osservatorio delle politiche regionali (d.lgs. 96/1993) con lo scopo di monitorare il trasferimento di competenze dell'AGENSUD e poi di monitorare la realizzazione degli interventi nelle aree depresse, sia di finanziamento nazionale che comunitario.

Nei fatti l'Osservatorio non produsse molti risultati in termini di controllo e fu sostituito nelle sue funzioni dalla Cabina di Regia Nazionale.

Nel 1995 si operò un tentativo di coordinamento in materia di fondi strutturali con l'istituzione della Cabina di Regia Nazionale¹⁶⁸, presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica con lo scopo di "una efficace utilizzazione dei fondi strutturali comunitari nel territorio nazionale e di tutte le risorse finalizzate allo sviluppo delle aree depresse"¹⁶⁹. Il compito principale della Cabina era la creazione

¹⁶⁸ Legge 8 agosto 1995, n.341.

¹⁶⁹ Art. 6 L. 341/95.

di un *network* di Cabine di Regia regionali finalizzato soprattutto al monitoraggio dei programmi europei. Nei fatti il tentativo fu pressoché fallimentare: “la Cabina di Regia è stata solo una reazione formale alle pressioni esterne, piuttosto che un sforzo attivo per un cambiamento istituzionale”¹⁷⁰.

La Cabina di Regia fu creata con l’obiettivo di dare una spinta all’implementazione della programmazione 1989-1993 “fortemente sofferente” e gestire la programmazione 1994-1999¹⁷¹. Nonostante gli scarsi risultati ottenuti è ormai evidente dal parte della Commissione Europea una pressione per un miglioramento delle *performance* sulla programmazione dei fondi strutturali.

La Cabina di Regia operava in una sorta di collaborazione/concorrenza con il Servizio generale sviluppo e coesione del Ministero del Bilancio, che si occupava della programmazione¹⁷². Si può affermare che il Servizio Generale attuasse un coordinamento con i ministeri competenti per materia per la realizzazione dei programmi (coordinamento orizzontale) e un collegamento con la Commissione Europea per la negoziazione (coordinamento verticale). Alla Cabina di Regia spettavano compiti di coordinamento delle amministrazioni regionali, perno della realizzazione pragmatica dei programmi attraverso la rete delle Cabine di regia regionali. Da un’intervista condotta da uno degli attori principali sia delle Cabine di Regia che del DPS e della programmazione europea a livello generale è emerso un giudizio negativo sulla struttura a causa della frammentazione amministrativa che si era prodotta e che la Cabina riproduceva a sua volta: “La cabina di Regia non

¹⁷⁰ Gualini, 2005 p. 149.

¹⁷¹ Intervista Gabriella Palocci.

¹⁷² Intervista Gabriella Palocci

funzionava perché era una sovrastruttura che assomigliava molto ad un commissariamento e questo non è il modo di risolvere i problemi ma di riproporli in più complicati dai troppi attori in gioco”¹⁷³.

Possiamo intendere questi tentativi come un ‘adattamento’ istituzionale, ovvero la ricerca di soluzioni che potessero realizzare gli obiettivi fissati dall’Unione Europea, senza stravolgere il sistema italiano¹⁷⁴.

La Cabina di Regia venne abolita con la Legge 23 dicembre 1999, n. 488, quando ormai il Dipartimento delle Politiche di sviluppo e coesione era ormai operativo e aveva sostituito nelle funzioni la Cabina, o meglio realizzato un coordinamento effettivo in materia di programmi europei.

1.7.3 L’implementazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999

L’attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99 ha avuto un avvio insoddisfacente causato principalmente dalle carenze qualitative della sua impostazione. A partire dal 1996, si adottò una significativa revisione dei metodi e dei criteri sino ad allora utilizzati, attraverso la riprogrammazione delle risorse. Si ottenne in questo modo un incremento, fra il 1996 e il 1998, dall’8% al 55% della spesa del QCS, relativamente agli stanziamenti nelle Regioni ad obiettivo 1, assicurando in tal modo il rispetto dell’obiettivo fissato nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria del 1998¹⁷⁵.

¹⁷³ Intervista Gabriella Palocci.

¹⁷⁴ Radaelli, C., 2000 “Wither Europeanization? Concept stretching and substantive change” in *European Integration online paper*, Vol. 4 (2000) <http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop>

¹⁷⁵ Dipartimento per le politiche di sviluppo e Coesione, 1998 *Relazione di Sintesi sugli interventi nelle Aree Depresse*, p. 22.

Questa incapacità di spesa era dovuta però solo in parte alla difficoltà delle Regioni di progettare e creare interventi finanziabili nell'ambito dei programmi europei; "mancava una visione strategica di *policy* in grado di collegare gli obiettivi dello sviluppo locale e della *governance* regionale con una evoluzione istituzionale con la sussidiarietà e il partenariato all'interno di un *framework* di relazioni interistituzionali basate sulla sussidiarietà nella *policy* regionale e di coesione".¹⁷⁶

Un grosso ostacolo stava, come più volte sottolineato, nella disponibilità di altre fonti di finanziamento meno che prevedevano meccanismi meno rigidi nell'attuazione e nel controllo, quindi complessivamente più accessibili, costituiti perlopiù dal residuo dell'Intervento Straordinario chiuso nel 1992 con la legge 488/92, la quale però prevedeva la disponibilità di risorse pubbliche in termini di finanziamenti ed incentivi¹⁷⁷ alle imprese presenti nelle aree identificate come depresse.

Per porre rimedio alle difficoltà di implementazione dei Fondi Strutturali 1994-99, si operarono diversi tentativi. Gli strumenti istituzionali creati *ad hoc* sia livello nazionale che regionale per migliorare sia degli impegni che della spesa complessiva non portarono comunque i risultati sperati. Sia la Cabina di Regia nazionale con il coordinamento delle Cabine di Regia Regionale, che il Servizio generale Sviluppo e coesione entrambe attuate presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica nel 1995 non riuscirono ad imprimere all'attuazione dei programmi del ciclo 1994-1999 un'accelerazione consistente.

¹⁷⁶ Gualini, E. 2005, p. 193, traduzione propria.

¹⁷⁷ Giuliani, M. 1992 "Il processo decisionale italiano e le politiche comunitarie" in *Polis*, n. 6(2), p. 336; Graziano, P. 2004 *Europeizzazione e Politiche pubbliche Italiane – coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna, p. 87.

A metà del ciclo di programmazione (1996), la maggior parte dei Programmi, infatti non era ancora partita¹⁷⁸ e la capacità di spesa si era attestata al 15% del totale delle risorse stanziare.

Uno dei problemi che causarono tale ritardo era la frammentazione della gestione dei programmi tra le diverse amministrazioni nazionali e regionali, comportava una mancanza di coerenza tra i programmi operativi tanto da far pensare più ad una mera realizzazione di progetti finalizzati ad una distribuzione di risorse che ad una programmazione vera e propria. Sebbene il coordinamento fosse assegnato al Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, i Ministeri interessati dai fondi strutturali per tematiche erano responsabili dell'attuazione delle parti relative alle politiche di propria competenza.

Nel 1997 il Ministro del Tesoro Bilancio e della Programmazione Economica, Carlo Azeglio Ciampi, avendo ereditato con l'unificazione dei Ministeri¹⁷⁹ che aveva ereditato le funzioni in materia di coordinamento dei fondi strutturali, riuscì a stringere un accordo con la Commissione Europea (l'Intesa Ciampi-Wulf Mathies¹⁸⁰), nel quale si concedeva all'Italia un 'percorso di rientro' ovvero la possibilità di riaggiustare la gestione dei programmi fissando nuovi tetti di spesa per gli anni 1998, 1999, 2000 e 2001. L'accordo prevedeva anche una dettagliata tabella di marcia per la spesa¹⁸¹:

- 38% sul totale dei fondi entro il 1997;
- 55% sul totale dei fondi entro il 1998;

¹⁷⁸ Intervista Gabriella Palocci.

¹⁷⁹ Vedi infra Capitolo II.

¹⁸⁰ Monika Wulf-Mathies Commissario Europeo alla Politica Regionale

¹⁸¹ Lo schema seguente è tratto da Gualini, E. *Multilevel Governance and institutional change: the Europeanization of regional policy in Italy*, London: Ashgate, 2004, p. 166.

- Il restante 15% per la fine del 1999, 2000, 2001.

Come si evince dalla tabella seguente, sia gli impegni che i pagamenti risultano ad uno stadio avanzato, i pagamenti sono ancora in media al 53% delle risorse stanziare indietro ad un anno dalla chiusura del programma, ma solo di poco inferiore a quanto stabilito nell'intesa Ciampi-Wulf-Mathies raggiunta nel 1995, secondo cui nel 1998 i pagamenti avrebbero dovuto raggiungere il 55% sul totale degli stanziamenti.

Asse	QCS		Totale POP		Totale POM	
	imp.%	pag.%	imp. %	pag. %	imp. %	pag. %
Asse 1 Comunicazioni	109	57	120	58	103	57
Asse 2 Industria, art. e serv.	85	71	84	53	86	78
Asse 3 Turismo	93	41	95	45	78	19
Asse 4 Sviluppo rurale	80	43	81	44	71	34
Asse 5 Pesca	65	31	67	33	64	31
Asse 6 Infrastr. supp. attiv. econ.	95	42	87	47	101	37
Asse 7 Valorizz. risorse umane	89	51	82	59	98	42
Asse 8 Ass. tecn., pubbl., monit.	49	12	49	14	48	12
Totale	91	53*	89	49	93	57

Tab. 1.2 - Impegni e pagamenti al 31/12/1998. Fonte DPS¹⁸².

L'Italia si impegnava con l'accordo al miglioramento del sistema di monitoraggio della spesa, mentre la Commissione accettava il finanziamento dei 'progetti sponda' (o 'progetti coerenti' nel gergo comunitario)¹⁸³ come parte integrante dei Programmi

¹⁸² DPS 1999 *Valutazione ex-ante del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno*, Roma, p. 169.

¹⁸³ http://ec.europa.eu/italia/attualita/archivio/pol_regionale/110c09f7471_it.html
 "I 'progetti coerenti' sono spese pubbliche già finanziate da leggi ordinarie, il cui inserimento nei rendiconti comunitari ha il fine di ottenere una sorta di secondo finanziamento, in modo da incassare risorse fresche liberamente spendibili (senza particolari vincoli temporali) per altre attività. Tutto ciò

Operativi¹⁸⁴. In questo modo progetti nazionali ricadevano della programmazione europea, evitando la perdita delle risorse sui fondi strutturali. Si creava il problema dell'utilizzo dei fondi comunitari in alternativa ai finanziamenti statali, in deroga ad uno dei principi base dei Fondi Strutturali, ovvero l'addizionalità¹⁸⁵. La programmazione europea, infatti doveva costituire una risorsa addizionale ai programmi nazionali di sviluppo, attraverso il finanziamento di progetti che non trovavano spazio nelle politiche nazionali. I 'progetti sponda', invece diventano un *escamotage* per non perdere le risorse anche in mancanza di una capacità progettuale sia regionale che locale che nazionale in grado di attivare le risorse europee e le risorse comunitarie da aggiuntive si trasformano in integrative¹⁸⁶.

Guardando più nel dettaglio, i 'progetti sponda' utilizzano un meccanismo di rendicontazione ben preciso: un progetto finanziato con risorse nazionali viene portato a rendicontazione sulla programmazione comunitaria e, quindi, la quota di spesa pubblica viene 'rimborsata' dall'Unione Europea attraverso i Fondi comunitari; in questo modo si 'liberano' risorse nazionali già stanziare e spese per finanziare lo stesso progetto¹⁸⁷. I progetti sponda hanno costituito il 30% sul totale delle risorse utilizzate

peraltro è legittimo purché i "progetti coerenti" e quelli di nuova programmazione fossero davvero "coerenti" con gli obiettivi".

¹⁸⁴ ISMERI EUROPA 2002 p. 177.

¹⁸⁵ Il problema della correlazione tra addizionalità e 'progetti sponda' è stata sottolineata nel corso di alcune interviste agli attori della vicenda, in particolare da Carlo Sappino.

¹⁸⁶ Di Quirico, R. 2006, p. 105.

¹⁸⁷ Rainoldi, A., 2010 "Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del 'Fondo Europeo di sviluppo regionale' nel Mezzogiorno d'Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore tempo" in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXIV, 2010n. 1 p.19.

nella programmazione 1994-1999¹⁸⁸. Questo meccanismo permette un'accelerazione della capacità di spesa sui fondi comunitari e allo stesso tempo permette allo Stato di recuperare risorse già impiegate. Ovviamente, il trucco condiziona l'addizionalità della programmazione europea. Dato che lo Stato non si fa garante per un riutilizzo delle 'risorse liberate' su altri progetti. Alcune considerazioni a proposito sono state avanzate sull'efficacia di questo di tipo di spesa¹⁸⁹. La valutazione della programmazione implementata attraverso 'progetti sponda' sebbene sia efficiente, cioè permette l'utilizzo delle risorse ed evita il disimpegno automatico delle risorse, non permette una allocazione efficiente, dato che non vi è una programmazione alla base, ma solo una capacità di impiego di risorse in progetti spesso sconnessi l'uno dall'altro e marginalmente coincidenti con gli obiettivi europei.

Il problema dei 'progetti sponda' resta una questione aperta oltre la programmazione 1994-1999 e interessano sia il ciclo 2000-2006 che il ciclo 2007-2013, dove l'ingente uso dei 'progetti sponda/coerenti' testimonia le difficoltà dei gestori di programmi nel dare avvio tempestivo (nei tempi previsti dalla programmazione europea) ad alcune categorie di interventi"¹⁹⁰.

¹⁸⁸ ISMERI, 2002 p. 52.

¹⁸⁹ Rainoldi, A. 2010, p. 20.

¹⁹⁰ Bianchi, T. E Casavola, P., 2008 "I progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006 - teorie, fatti e riflessioni sulla *policy* per lo sviluppo locale" in *Materiali UVAL*, n. 17 (2008), p. 44

2 Capitolo II la storia del DPS

2.1 *Introduzione*

Il capitolo secondo è interamente dedicato all'analisi del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione nella sua forma istituzionale.

La ricostruzione delle fasi del DPS è preceduta da una rapida ricostruzione del quadro economico degli anni '90, con riguardo alla crisi fiscale e finanziaria del '92 e delle riforme attuate dai Governi per superare la crisi con l'obiettivo finale di portare l'Italia nell'Unione Monetaria Europea. Il difficile contesto economico giustificò un riordino delle istituzioni e una razionalizzazione dell'amministrazione centrale, cui è dedicata la seconda parte con la ricostruzione dell'unificazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

Il resto del capitolo è dedicato alla ricostruzione della vicenda su cui si incentra il caso di studio.

L'analisi storica è divisa in tre momenti: la creazione, 1998-2000; il consolidamento, 2001-2006; la riforma e le sue conseguenze, 2006-2008.

Particolare attenzione viene dedicata alla *policy* alla cui implementazione viene preposto il Dipartimento la 'Nuova Programmazione' per il Mezzogiorno, l'innovazione che essa ha rappresentato rispetto alle politiche di sviluppo in Italia e la rottura rispetto alle passate esperienze.

Nel capitolo si ricostruisce anche il nuovo modello di *governance* creato dal DPS attraverso la creazione del gruppo di Contatto Stato-Regioni.

Infine, si dedica un paragrafo alla ricostruzione del dibattito culturale, intellettuale ed istituzionale intorno al DPS che ha interessato la *community* delle politiche di sviluppo.

2.2 *La crisi economica degli anni Novanta e le riforme*

Il contesto economico degli anni Novanta ha rappresentato un'evoluzione significativa per il Mezzogiorno e più in generale per l'Italia.

All'inizio del decennio i Governi fronteggiarono una crisi economica che investì tutta la struttura produttiva dello stato e che aveva radici negli squilibri macroeconomici che caratterizzarono l'economia pubblica italiana (alto debito pubblico, inflazione, assistenzialismo e spesa pubblica elevatissima) dal secondo dopoguerra in poi. In un contesto di politica economica e monetaria globale, queste debolezze offrirono l'opportunità per una speculazione violenta sulla Lira e con un conseguente crollo della valuta sui mercati internazionali. Nel 1992, proprio a seguito della speculazione subite e dell'elevato tasso di inflazione raggiunto, l'Italia uscì dal Sistema Monetario europeo (SME)¹⁹¹.

I Governi succedutisi agli inizi del decennio hanno dovuto fronteggiare oltre la profonda crisi politica ed istituzionale anche quella economico-finanziaria, con l'obiettivo di sanare i problemi congiunturali attraverso una ristrutturazione del sistema

¹⁹¹ Il fenomeno speculativo dell'estate 1992 coinvolse la Lira italiana e la Sterlina britannica. Il Governo italiano, retto da Giuliano Amato il 13 settembre decise di svalutare il cambio di riferimento della valuta nazionale complessivamente del 7%, in particolare la Lira in sé fu svalutata del 3,5%, mentre le altre valute furono rivalutate del 3,5%. Il 16 settembre 1992 dello stesso anno il Governo britannico decise di far uscire la moneta nazionale dallo SME. Il giorno dopo la medesima decisione fu presa dal Governo italiano

economico pubblico italiano, per evitare ricadute e ulteriori speculazioni e dare all'Italia quella solidità finanziaria per portare il paese nell'Unione Monetaria.

La stabilizzazione è stato l'impegno primario degli esecutivi per tutto il decennio.

Lo stato delle finanze pubbliche era strettamente correlato alla crescita elefantiaca della pubblica amministrazione che ormai assorbiva una parte considerevole della spesa. La burocrazia italiana, inoltre era strettamente legata ai partiti politici, rientrando in quel sistema clientelare frutto di corruzione, inefficienza e inefficacia ormai croniche. Una delle soluzioni urgenti individuate per la soluzione della crisi istituzionale ed economica è stata la riforma della pubblica amministrazione.

I Governi in carica durante la crisi della Prima Repubblica, si sono confrontati con questo problema e attuato una serie di riforme volte a risanare il bilancio pubblico e ridimensionare il settore pubblico. La riforma del governo Amato¹⁹² ha interessato i maggiori settori di spesa pubblica – sanità, *welfare*, impiego e finanza locale. Anche il successivo Governo Ciampi è stato impegnato, nella ristrutturazione e modernizzazione del settore pubblico¹⁹³.

L'impegno in termini di manovre finanziarie e sacrifici imposti alla popolazione sono stati di grossa portata. Tra il 1992 e il 1998 la correzione del bilancio è stata pari a 430.000 miliardi di Lire,

¹⁹² la crisi valutaria del 1992, attraverso l'utilizzo di una serie di soluzioni già da tempo disponibili sul mercato intellettuale e negoziate con tutti i soggetti politici e sociali interessati, il governo Amato è riuscito a innescare il cambiamento strutturale, a proposito si veda Dente, B., 1991 «Politica, istituzioni e debito pubblico» in *Stato e mercato*, XXXIII, 1991, pp. 339-70.

¹⁹³ Della Cananea, G. "The reform of finance and administration in Italy: Contrasting achievements" in *West European politics*, 1997 20: 1, p. 197.

(sommando le risorse finanziarie provenienti da leggi finanziarie e le manovre aggiuntive).

La priorità era restare agganciati all'Europa per entrare nella Moneta Unica per cui si richiedeva l'aderenza a cinque criteri macroeconomici stabiliti nel Trattato di Maastricht¹⁹⁴.

Lo sforzo compiuto, comunque permise all'Italia di rientrare in quattro dei cinque parametri richiesti da Bruxelles:

- Inflazione non superiore al 1,5% (calcolata sulla base dei tre Paesi dell'Unione Europea con inflazione più bassa; l'inflazione prima 1997 era superiore al 2% e andò calando per tutto il 1998, scendendo sotto l'1,5%);
- la sostenibilità della situazione della finanza pubblica risultante dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo, questo parametro comportava sia il controllo del rapporto tra disavanzo pubblico e PIL (3%), sia il rapporto tra debito pubblico e PIL (60%). Mentre l'obiettivo del rapporto Deficit/PIL (indebitamento netto) non superiore al 3% del PIL fu conseguito (nel 1997 era pari al 2,7%, mentre solo nel 1996 era pari al 6,7%); il rapporto tra debito pubblico e PIL al 60% non fu invece raggiunto, ma tutti i dati macroeconomici lasciavano pensare che esso sarebbe stato raggiunto entro il 2000¹⁹⁵;
- tassi di cambio stabili nei due anni precedenti l'avvio dell'Euro (dal 1996 la Lira cominciò una fase di apprezzamento sui mercati valutari dopo la forte svalutazione sofferta dal 1992 in poi);

¹⁹⁴ Trattato di Maastricht, art. 109 comma J.

¹⁹⁵ Salvati, M. 2000, *Occasioni Mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 ad oggi*, Bari: Laterza, pp. 93-94.

- tassi di interesse non superiori al 2% (calcolati sulla media dei tre Paesi con il tasso di inflazione più basso).

Lo stesso Ministro Ciampi riconobbe che nel 1997 il risanamento era sostanzialmente concluso, anche se andava consolidato¹⁹⁶.

Questo processo di aggiustamento e avvicinamento all'Europa comportava rischi importanti per gli Stati membri soprattutto per quelli che soffrivano di forti squilibri economici territoriali. Il pericolo della moneta unica per le Regioni in ritardo di sviluppo era molto forte per due cause. Innanzitutto, l'unione monetaria, con la convergenza dei tassi di inflazione e la stabilizzazione dei cambi avrebbe influenzato positivamente la mobilità dei capitali, ma non la mobilità del lavoro, questo avrebbe favorito una concentrazione di investimenti (capitali) nelle regioni già forti. In secondo luogo l'abolizione delle fluttuazioni del cambio avrebbe ridotto la capacità di risposta adattiva degli stati agli *shock* esterni e questo avrebbe comportato il rischio di generare problemi alle regioni in ritardo di sviluppo¹⁹⁷.

Cosa succedeva al Mezzogiorno in questi anni? Bisogna innanzitutto tener presente che il Meridione nel 1992 restava orfano dell'Intervento Straordinario, perdendo la 'sua' politica di sviluppo.

Nei primi anni Novanta, il Mezzogiorno accusava, come il resto del Paese, la crisi economica accompagnata da quella politica, con il peso della contrazione fiscale attuata per l'entrata nella Moneta Unica Europea. Per comprendere la difficile situazione, basti considerare i tassi di disoccupazione del Mezzogiorno che tra il 1992 e il 1996 toccarono punte molto alte fino ad arrivare ad

¹⁹⁶ Ciampi, C.A. in Barca, 1998, p. 11

¹⁹⁷ Analisi in Viesti, G. e Prota F., 2007 *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna: Il Mulino, p. 27.

un massino del 25,3% nel 1996 per alcune Regioni (la Calabria) contro un 11,9% di media nazionale¹⁹⁸.

Nello stesso periodo, continuava la contrazione degli investimenti pubblici in infrastrutture; di conseguenza, il Mezzogiorno si ritrovava privo dell'affluenza della relativa spesa pubblica.

In questo preoccupante contesto, vi furono segnali di vitalità, che interessarono a macchia di leopardo le Regioni e le Province del Sud e che riguardarono soprattutto produzioni svincolate ormai dal circolo vizioso dell'intervento pubblico nell'economia dipendente da fattori di sviluppo endogeno: sviluppo delle attività agro-industriali destinate all'esportazione; rafforzamento delle piccole e medie imprese a capitale locale specializzate nella produzione di beni di consumo¹⁹⁹. La crescita dell'esportazione fu strettamente collegata alla svalutazione della Lira, di cui approfittò il Mezzogiorno (che passò da 19.000 mld a 35.000 mld) più del resto d'Italia.

“Nel quinquennio 1996-2001, fra la sorpresa generale, il Sud cresce intorno al 2% l'anno: seppur lievemente, più del Centro-Nord. È una crescita di qualità diversa dal passato, meno basata sulla spesa pubblica corrente e sul connesso aumento della domanda interna, e più sugli investimenti (la cui quota sul PIL torna a salire) e sulle esportazioni”²⁰⁰.

Tale crescita non è stata indotta dalla spesa pubblica ovvero non è dipesa da spesa pubblica in infrastrutture, trasferimenti alle famiglie o aumento salariale della pubblica amministrazione. La

¹⁹⁸ G. Bodo e Viesti G., 1997 *La grande Svolta.il Mezzogiorno nell'Italia degli anni '90*, Roma: Donzelli Editore, pp. 72-76.

¹⁹⁹ Bodo G. – Viesti G., 1997, si fa riferimento al testo contenente un'analisi approfondita del sistema di commercio ed esportazioni del Mezzogiorno alla fine degli anni '90.

²⁰⁰ Viesti, G. 2003, p. 79

crescita è dipesa soprattutto dalle esportazioni, dalla minore crescita delle importazioni nette, dal turismo e dagli investimenti privati²⁰¹. A caratterizzare l'economia alla fine del millennio vi fu anche un aumento della produttività maggiore rispetto a quella del Centro-Nord.

Allo stesso tempo è cresciuta notevolmente l'occupazione, fattore strettamente correlato al tasso di natalità imprenditoriale dell'area. "L'occupazione meridionale del 2001 è diversa da quella del 1993: meno agricoltori e più addetti nei servizi privati; un aumento numerico delle donne; una forza lavoro decisamente più scolarizzata; meno lavoratori a bassa qualifica e più liberi professionisti, impiegati e dirigenti".²⁰²

2.3 La riforma amministrativa: la nascita del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica

Nel 1996 il centro-sinistra vinse le elezioni con una coalizione formata dall'Ulivo²⁰³ e dal gruppo degli 'Indipendenti' sotto la *leadership* di Romano Prodi. La definizione della squadra di Governo espresse chiaramente la volontà di porre alla guida di alcuni Ministeri alcune personalità dalle indiscutibili competenze tecniche oltre che da una forte credibilità politica. Questa

²⁰¹ Barca, F. 2006, *L'Italia frenata*, Roma: Donzelli editore, pp. 24 e ss.

²⁰² Viesti, G. 2003, p. 79.

²⁰³ L'Ulivo era una coalizione di centro-sinistra nata nel 1995 dall'unione di diversi partiti politici: Partito dei Democratici di Sinistra (PDS), Partito Pololare Italiano (PPI), Patto dei Democratici, Federazione dei Verdi. Si veda a proposito di una storia dei partiti nel periodo: Galli, G. 2004 *I partiti Politici italiani (1943-2004)*, Milano: BUR, Cap. XVIII; XIV; XX; XXI; XXII; Morlino, L. *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Il Mulino, Bologna.

decisione, in particolare, riguardò il Ministero del Tesoro alla cui guida fu chiamato l'ex Governatore della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi²⁰⁴ in carica fino al 13 maggio del 1999, giorno della sua elezione alla Presidenza della Repubblica. Ciampi aveva già maturato esperienze importanti di Governi tecnici avendo lui stesso guidato la squadra governativa nel 1993-94²⁰⁵ nel pieno della crisi di 'Tangentopoli' dimostrando fermezza nelle scelte di governo e coerenza decisionale. Importante era stata l'opera del suo Governo nel campo delle riforme amministrative in diverse direzioni: una maggiore attenzione e vicinanza ai cittadini; uno snellimento delle strutture amministrative; controllo della spesa attraverso una riduzione dei costi della pubblica amministrazione e un calcolo economico della PA; rendere più neutrale e corretta l'azione amministrativa; avvicinare l'Italia all'Europa²⁰⁶.

La scelta di Ciampi coincise ancora una volta con la scelta di forti personalità tecniche alla guida dei Governi o di ministeri forti come quello del Tesoro secondo una linea diffusa negli anni

²⁰⁴ Carlo Azeglio Ciampi non è mai stato eletto in Parlamento ed è stato per questo il primo Presidente della Repubblica non parlamentare della storia italiana.

²⁰⁵ Il Governo Ciampi (28-4-1993, 10-5-1994) nella XI Legislatura è sostenuto da una coalizione mista DC, PSI, PLI, PSDI.

²⁰⁶ Sulla riforma del Governo Ciampi si veda Dente, B: "I caratteri generali del processo di riforma" in Dente, B. (a cura di), 1995 *Riformare la Pubblica Amministrazione – Italia, Gran Bretagna, Spagna Stati Uniti*, Torino: Fondazione Giovanni Agnelli; Il contributo decisivo alle riforme amministrative del Governo Ciampi è stato dato dal Ministro alla Funzione Pubblica, Sabino Cassese; Falcon, G., 1995 "La pubblica Amministrazione e i cittadini" in Dente, B. (a cura di), 1995 *Riformare la Pubblica Amministrazione – Italia, Gran Bretagna, Spagna Stati Uniti*, Torino: Fondazione Giovanni Agnelli, pp. 113-122.

Novanta e identificata come una “tendenza spontanea” del Paese²⁰⁷.

Proprio nel ciclo di riforme del suo governo ci fu una prima riorganizzazione interna del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica²⁰⁸ che assorbì le competenze in materia di *policy* di sviluppo dall'estinta AGENSUD.

La prima operazione di ampia portata decisa dal Governo fu l'unificazione del Ministero del Tesoro con il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica²⁰⁹. La necessità della riduzione dei Ministeri aveva ragioni sia nella razionalizzazione del settore pubblico centrale che nel “desiderio di ridurre il numero delle poltrone ministeriali sia come fine in sé, sia come mezzo per ridurre la probabilità dei conflitti politici tra i Ministri e dei loro effetti paralizzanti sull'attività amministrativa, sia come modo di migliorare la funzionalità del Consiglio dei Ministri”²¹⁰.

Questa riforma si poneva in continuità con riforme nel settore della Pubblica Amministrazione effettuate da Ciampi come Presidente del Consiglio nella breve stagione 1993-1994.²¹¹

La riforma del dicastero rientrava nel più vasto progetto della riforma della pubblica amministrazione del pacchetto Bassanini, dato che “l'impatto della riforma progettata legava gli aspetti di

²⁰⁷ Dente, B., 1999 *In un Diverso Stato- come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna: Il Mulino, p. 35.

²⁰⁸ Cassese, S. “il difficile mestiere di ministro della funzione pubblica” in Dente, B. Ed. 1995 *Riformare la pubblica amministrazione: Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*. Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 136-156.

²⁰⁹ Legge 3 aprile 1997, n. 94 – Capo II - Delega per la ristrutturazione del Bilancio dello Stato e per l'accorpamento del Ministero del Tesoro e del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

²¹⁰ Dente, B., 1999, p. 52

²¹¹ Della Cananea, G. “The reform of finance and administration in Italy: Contrasting achievements” in *West European politics*, 1997 20: 1, p. 197.

decongestione delle strutture statali all'attuazione di quello che era definito il federalismo a Costituzione invariata, non poteva non coinvolgere anche la struttura del bilancio statale e la contemporanea riforma del Ministero del Tesoro"²¹².

Il neonato dicastero assunse il nome di entrambi a sottolineare come la politica economica sarebbe stata improntata dal Governo alla formulazione delle politiche in ogni loro fase, dallo stanziamento economico alla programmazione delle politiche²¹³.

Dal Ministero restava 'escluso' il comparto delle Finanze, affidato a Vincenzo Visco. L'unificazione del Tesoro con le Finanze si sarebbe realizzato qualche anno più tardi durante un Governo di area politica diversa²¹⁴.

Il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica si delineava come una struttura forte con vasto potere in materia di politica economica, ma data la natura di 'rubinetto' fiscale anche come fondamentale per le scelte politiche di tutto il Governo.

²¹² Battini, F., 2009 "Il metodo e i meccanismi delle riforme amministrative" in D'Alessio G. e Di Lascio, F., (a cura di), 2009 *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino: Giappichelli Editore, pp. 93-98; p. 95.

²¹³ Ciampi C.A. "Premessa" in Barca, F. 1998 *La Nuova Programmazione*, Roma: Donzelli.

²¹⁴ L'Unificazione del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica con il Ministero delle Finanze, si realizzò solo nella XVI Legislatura, durante il Governo guidato dal premier Silvio Berlusconi (Berlusconi 2), con la costituzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze guidato da Giulio Tremonti (DPR 2 luglio 2003, n.227). In realtà l'unificazione del MTBPE con il Ministero delle Finanze era prevista nella riforma varata dal Governo Prodi con il D.lgs 30 luglio 1999, n.300 "Riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'articolo 11 della legge 11 marzo 97, n.59", che oltre ad elencare il numero dei ministeri costituenti il governo, disciplina anche l'organizzazione interna dei ministeri stessi. Si veda Cap. I, par. 1.5.

La riforma del Ministero rientrava nel quadro della riforma della pubblica amministrazione operata dalle Leggi Bassanini per il decentramento e l'autonomia amministrativa²¹⁵.

La Struttura del MTBPE fu disciplinato dal D. Lgs. 430/1997 in attuazione della legge 94/97.

Il regolamento attuativo DPR 20 febbraio 1998 n. 38, prevedeva una struttura dipartimentale secondo il modello indicato da diversi documenti sia di ricerca che di studi governativi secondo l'idea di "articolazione della struttura ministeriale in dipartimenti organizzati per grandi aree funzionali organiche al cui interno ricondurre tutte le risorse e il personale necessario a all'adempimento delle funzioni"²¹⁶. Il Ministero risultava composto da quattro Dipartimenti di eguale potere, ma con compiti molto differenti. Tre Dipartimenti avevano competenze tecniche e un quarto, trasversale, aveva competenze inerenti l'organizzazione del Dicastero:

- Dipartimento del Tesoro con "competenze nel settore di politica economica e finanziaria"(art. 2 DPR 38/98);
- Dipartimento della Ragioneria dello Stato con "competenza nel settore delle politiche di bilancio e del coordinamento e verifica degli andamenti della spesa pubblica" (art. 3 DPR 38/98);
- Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione con "competenza in materia di programmazione economica e finanziaria e di coordinamento e verifica degli investimenti per lo sviluppo economico settoriale e territoriale ed in quello delle politiche di coesione, con particolare riguardo alle arre depresse" (art. 4 DPR 38/98);

²¹⁵ A questo proposito si veda il par. Cap.

²¹⁶ Dente, B. 1999, p. 128;

- Dipartimento per l'amministrazione generale del personale e dei servizi con "competenze, principalmente, in materia di gestione delle risorse umane" (art. 5 DPR 38/98).

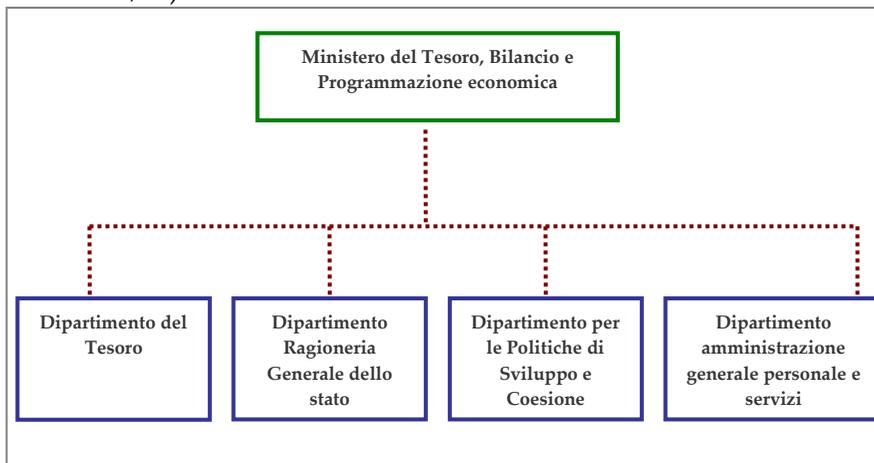


Fig. 2.1 - Organigramma del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica 1998 – Fonte MEF.

La fusione tra il Ministero del Tesoro e quello del Bilancio, nelle parole del Minsitro Ciampi era intesa "non come semplice giustapposizione delle attuali funzioni, ma come volontà di maggiore coordinamento nella politica economica, fra l'esigenza di un utilizzo razionale delle risorse e quella di una attuazione efficiente e rapida degli interventi per lo sviluppo economico, specie nel Mezzogiorno".²¹⁷

L'operazione ebbe una grande risonanza anche sulla stampa che attribuì al dicastero l'attributo di "Superministero" per le enormi competenze che questo avrebbe accentrato. A questo proposito indicativi sono i numerosi articoli comparsi a proposito sui

²¹⁷ Ciampi, C.A. 3 ottobre 1996 *Esposizione economico-finanziaria alla Camera dei Deputati del Ministro*, <http://www.tesoro.it/documenti/documento.asp?idd=3744>

maggiori quotidiani italiani, basta considerare quelli dedicati dalla testata economica più rilevante, il Sole24ore²¹⁸.

La figura del Ministro in carica contribuiva in modo rilevante a dare credibilità a tutta l'operazione.

Dal punto di vista della politica economica di quegli anni, l'obiettivo, si può dire principale, che si pose a Ciampi come Ministro del Tesoro, fu l'adesione dell'Italia all'Unione Monetaria Europea. Per raggiungere lo scopo bisognava: (a) rientrare nei parametri fissati dal Trattato di Maastricht sul debito pubblico, quindi risanare le finanze pubbliche, segnate da una spesa elevatissima che comportavano deficit e debito stellari²¹⁹; (b) escogitare delle soluzioni di *policy* che permettesse una crescita del Paese, soprattutto della parte tradizionalmente più arretrata, ovvero il Mezzogiorno.

Il primo obiettivo sembrava porsi in netto contrasto con il secondo. Lo sviluppo del Mezzogiorno ha da sempre implicato un ingente impegno economico e finanziario del Governo centrale attraverso erogazione di aiuti di varia forma (investimenti in opere pubbliche e infrastrutture; trasferimenti alle famiglie e alle imprese; assorbimento della forza lavoro nella pubblica amministrazione) e individuazione di strumenti di *policy* per la promozione delle iniziative nelle aree depresse. Tutti questi strumenti hanno costituito un peso rilevante sulle casse nazionali, contribuendo al forte disavanzo pubblico. In un momento di contrazione economica e con l'obiettivo del rientro nei parametri di Maastricht, l'idea di una nuova politica di sviluppo per il Mezzogiorno sembrava a dir poco un'utopia.

²¹⁸ A questo proposito si vedano gli articoli del Sole24ore: 14/02/1998 Pesole, D. "Al via il superministero guidato da Ciampi"; 6/12/97 Ba.A. "Via libera del Governo a Tesoro e Bilancio uniti"; 4/4/98 Rogari, M. "Superministero dell'economia: ultimata la riforma di Ciampi".

²¹⁹ Per questo argomento si rimanda al par.2.2.

La soluzione al problema venne proprio dall'Europa. Nel 1996 l'Italia era impegnata nell'implementazione del ciclo di programmi 1994-1999, che costituivano un'ingente risorsa economica, che il Paese non stava sfruttando a pieno. Gli impegni di spesa sui Fondi Strutturali segnavano nettamente il passo²²⁰.

Il Ministro del Tesoro individuò nel pieno utilizzo delle risorse europee il mezzo per finanziarie le politiche di sviluppo atte a superare la grave contingenza economica, partendo proprio dalla sua area più depressa, il Mezzogiorno. "Carlo Azeglio Ciampi intuì l'importanza di: (a) utilizzare le ingenti risorse economiche dell'EU per lo sviluppo; (b) considerare il SUD come opportunità per lo sviluppo; l'Italia degli anni Novanta era in recessione e necessitava di sviluppo, il quale non poteva avvenire in contesti economicamente molto performanti, ma aveva bisogno di luoghi, il Sud appunto; (c) scegliere le modalità con cui fare sviluppo a livello centrale e locale"²²¹.

Per quanto riguardava i Fondi Strutturali, il periodo era particolarmente delicato, dato che si era nel pieno dell'implementazione dei programmi del ciclo 1994-1999, cui andava data un impulso in termini di spesa, considerati i bassi livelli dell'Italia riguardo l'impegno e la spesa sulle risorse stanziare. Dal punto di vista del ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali, vi era la coincidenza temporale della negoziazione per il ciclo 2000-2006, per cui la tabella di marcia esigeva di presentarsi ai tavoli negoziali di Bruxelles con una proposta concertata tra Stato e Regioni.

²²⁰ Si veda Cap. I, par. 1. 6.

²²¹ Intervista a Fabrizio Barca Dirigente Generale - Ministero dell'Economia e delle Finanze – 13/12/2010

La creazione del 'Superministero' offrì a Ciampi l'opportunità di dare una svolta al ciclo di programmazione europea, apportare una profonda innovazione in una parte importante dell'amministrazione centrale, formulare una politica di sviluppo per il Mezzogiorno del tutto nuova.

2.4 La nascita 1998-2000

La collocazione di un Dipartimento delegato alla programmazione della politica di sviluppo e coesione nel più ampio Ministero del Tesoro era la soluzione istituzionale per porre in relazione i due aspetti di una programmazione: la formulazione delle politiche e la gestione finanziaria delle risorse. Questo era proprio l'intento della riforma istituzionale "ottimizzare i fondi UE e la gestione dei programmi europei in accordo con la Ragioneria Generale"²²² anche attraverso l'unificazione dei sistemi di controllo e delle banche dati. Quindi, innanzitutto, l'obiettivo della razionalizzazione nella gestione della spesa e dei programmi.

Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, come detto, ereditava le funzioni e le strutture amministrative del Ministero del Bilancio, con la gestione dei Fondi Strutturali che in esso avevano un referente nazionale, ma la cui programmazione era gestita dai diversi Ministeri per aree di competenza tematica, con il risultato di una frammentazione rilevante sia nei processi di implementazione che nel controllo (su impegni, spesa e realizzazione).

Il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica nel 1996 era ormai una struttura amministrativa con problemi di efficacia ed efficienza nella gestione delle risorse e delle

²²² Intervista Paolo De Ioanna – Consigliere di Stato – 28/2/2011.

politiche²²³. Con la chiusura dell'Intervento Straordinario, infatti, il Bilancio aveva perduto il suo strumento di *policy* più importante dato che, di fatto, coordinava l'attività della Cassa fin dalla sua costituzione nel 1950.

Il Ministero aveva però competenza in materia di coordinamento delle attività e dei processi relativi ai Fondi Strutturali il cui controllo, dunque spettava alle autorità del centro, lasciando poco o nessuno spazio agli Enti Locali e alle Regioni che proprio in questo periodo ritornavano al centro del dibattito a proposito del federalismo, sfociato nelle leggi di riforma costituzionale²²⁴.

Le Regioni, inoltre, avevano vissuto il fallimento della partecipazione all'Intervento Straordinario (nel periodo finale della sua vita), dato che nonostante dagli anni '70 si prevedesse il loro coinvolgimento nella programmazione, nella formulazione dei progetti e nel controllo della spesa, restavano di fatto istituzioni marginali al processo²²⁵.

Sempre dal Ministero del Bilancio, il DPS ereditava la Segreteria del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – CIPE – ovvero l'organo tecnico del comitato che si gestiva le istruttorie tecniche per le delibere sullo stanziamento e l'impiego delle risorse (nazionali), la preparazione delle riunioni. La segreteria del CIPE costituiva il canale che assicurava un'interazione effettiva tra politica e amministrazione. Le nuove attribuzioni del CIPE furono regolate con lo stesso provvedimento per l'organizzazione del DPS, D.Lgs. 5 dicembre 1997, n. 430. Ad esso spettavano i compiti di "coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale,

²²³ È quanto emerso dalle interviste agli attori principali, in particolare Paola Casavola, Claudio Virno.

²²⁴ Si veda Cap. I, par 1.5

²²⁵ Per una ricostruzione si veda Dente, B., 1997 'Sub-national governments in the long Italian transition', *West European Politics*, 20: 1, 176 – 193.

nonché del coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie”²²⁶.

Il nuovo Dipartimento fu disegnato con un forte potere in termini di programmazione e implementazione delle politiche sia rispetto agli altri pezzi dell’amministrazione centrale sia rispetto alle Regioni²²⁷, in una logica del tutto nuova.

Al Dipartimento, infatti venivano assegnati compiti di programmazione e coordinamento sia dei fondi europei sia degli stanziamenti nazionali. Dunque, si profilava una nuova articolazione dei rapporti centro-periferia in una fase dei rapporti interistituzionali che vedeva uno slittamento verso l’alto (UE) e verso il basso (Regioni) di diversi ambiti di competenze in materia di *policy making* e delle linee di intervento in materia di sviluppo²²⁸.

Il DPR 38/98, pur non disciplinando l’organizzazione interna dei diversi dipartimenti del Ministero, prevedeva in forza al DPS, il Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici, composto da sessanta membri e operante “alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, (...) per lo svolgimento dei compiti attribuiti al Dipartimento e per l’eventuale supporto dell’attività del CIPE e, ove necessario, delle funzioni delle altre strutture del Ministero” (art. 7 DPR 38/98). Il Nucleo era diviso in due unità operative: uno per la valutazione (UVAL) uno altro per la verifica degli investimenti (UVER). Il Nucleo di Valutazione sarebbe diventato il vero punto di forza del Dipartimento come riferimento delle amministrazioni periferiche (Regioni ed Enti

²²⁶ Art. 1 D.Lgs. 5 dicembre 1997, n. 430.

²²⁷ Intervista Paolo De Ioanna.

²²⁸ A proposito dello svuotamento (*hollowing out*) dello Stato si veda: Della Sala, V. 1997 “Hollowing out and hardening of the State: European integration and Italian economy”, *West European Politics*, 20: 1, pp. 14-33.

Locali) come pure delle amministrazioni centrali (Ministeri), nel supporto tecnico fornito nella gestione dei Fondi Strutturali e delle politiche di sviluppo, della valutazione dell'applicazione degli strumenti di *policy* adottati dal Dipartimento.

Guardando più da vicino alla costruzione istituzionale del DPS, alla sua nascita esso era costituito da Uffici e Servizi, cui andava aggiunto il Nucleo di Valutazione.

Uno dei problemi principali affrontati da Ciampi nella gestione del cambiamento istituzionale riguardava la scelta degli attori chiave della vicenda, in particolare della figura da porre a capo del nuovo Dipartimento. Questa scelta si presentava particolarmente delicata, data la funzione che avrebbe dovuto avere il Capo Dipartimento nel coordinamento delle preesistenti strutture amministrative dell'ex Ministero del Bilancio all'interno di un Ministero più ampio e le cui componenti forti, Tesoro e Ragioneria, conservavano una sorta di credibilità e forza consolidate nel tempo e inattaccabili. Il nuovo vertice avrebbe anche sostenuto una profonda innovazione amministrativa e procedurale, al fine di attivare l'implementazione del ciclo europeo 1994-1999. Il vertice di un apparato burocratico riveste una particolare importanza soprattutto nei rapporti con la politica dato che, nel quadro del sistema amministrativo delineato dalle Riforme Bassanini²²⁹, il Capo Dipartimento ha una funzione di raccordo tra politica e amministrazione²³⁰; inoltre, "ai vertici burocratici non spetta solo una responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi assegnati, ma anche e

²²⁹ Si veda Cap. I, par. 1.6

²³⁰ Dente, B. e Vecchi, G., 1999 "La valutazione e il controllo strategico" in Dente, B. e Azzone, G., 1999 *Valutare per Governare*, Milano: ETAS, p. 5.

soprattutto responsabilità per definire il rapporto tra obiettivi da raggiungere e risorse da impiegare, a legislazione costante”²³¹.

La scelta del Capo Dipartimento cadde su Fabrizio Barca, Direttore dell’Ufficio Studi della Banca d’Italia già quando Ciampi era Governatore della Banca Centrale.

Affermare che la scelta ricadde su Barca non è in verità del tutto esatto dato che, dall’indagine condotta attraverso le interviste effettuate risulta, già nella fase di preparazione del nuovo Ministero e nella sua strutturazione, Ciampi avesse individuato in Fabrizio Barca, la persona adatta per la direzione del Dipartimento. Questa scelta non era dovuta soltanto alla stima riposta dal Ministro nei confronti di un suo ex collaboratore, ma risiedeva nel profonda condivisione di un progetto nuovo per lo sviluppo del Paese. Barca²³² aveva dalla sua una concezione chiara della politica economica nazionale e una forte preparazione tecnica in materia, “già alla Banca d’Italia sosteneva la programmazione territoriale come strumento di sviluppo”²³³.

Dunque, Carlo Azeglio Ciampi e Fabrizio Barca, ebbero il ruolo principale nella creazione del DPS, ruolo definito di “innovatori

²³¹ Dente, B. 1999, p. 37

²³² L’attività di ricerca di Fabrizio Barca ne facevano un economista con forti competenze sullo sviluppo e istituzionali una forte: F. Barca, F. M. Frasca *Considerazioni sul calcolo del reddito d’impresa in condizioni di incertezza*, Servizio Studi della Banca d’Italia, 1983; Fabrizio Barca, Marco Magnani *Nuove forme dell’accumulazione nell’industria italiana*, Roma : Banca d’Italia, 1985; Fabrizio Barca, Marco Magnani *L’ industria fra capitale e lavoro : piccole e grandi imprese dall’autunno caldo alla ristrutturazione*, Bologna, Il Mulino, 1989; Fabrizio Barca e Ignazio Visco *L’economia italiana nella prospettiva europea: terziario protetto e dinamica dei redditi nominali*, Roma : Banca d’Italia, 1992; ed. Fabrizio Barca *Storia del capitalismo italiano : dal dopoguerra a oggi / Amatori [et al.] ; Roma : Donzelli, [1997].*

²³³ Intervista Consigliere di Stato - Paolo De Ioanna.

‘schumpeteriani’ in ragione della natura dell’innovazione introdotta (un’innovazione radicale, che potremmo definire di processo e di prodotto) e del ruolo giocato dai promotori nella rottura di equilibri consolidati”²³⁴. Accanto ad essi operarono altre personalità con consolidata esperienza nel campo dall’amministrazione e con strutturate competenze tecniche, tra cui il Capo di Gabinetto di Ciampi al Ministero, Paolo De Ioanna. De Ioanna curò gli aspetti più tecnici legati alla definizione della struttura e all’articolazione amministrativa²³⁵. De Ionna si colloca nel quadro come ‘attore esperto’ che ha contribuito alla definizione degli aspetti più tecnici.

Lo *start-up* del Dipartimento è stato estremamente veloce. Già con il DPR 20 febbraio 1998, N.38 “Regolamento recante le attribuzioni dei dipartimenti del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché disposizioni in materia di organizzazione e di personale, a norma dell’articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n.94” seguito dal DPR 28 aprile 1998, n.154 “Regolamento recante norme sull’articolazione organizzativa e le dotazioni organiche dei Dipartimenti del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica , a norma dell’articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile n.94” si dava attuazione alle nuove funzioni del Dipartimento e se ne definivano uffici e servizi.

Si è già accennato all’importanza rivestita dal Capo Dipartimento nell’operazione. I suoi compiti erano principalmente di coordinamento delle diverse strutture interne

²³⁴ Melloni, E. and Pasqui, G. “Innovazione amministrativa per il policy change. Il caso del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo” in Butera, F. Dente. B. (ed.) 2009 *Change Management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Milano: Franco Angeli, p. 261.

²³⁵ Intervista P. De Ioanna, F. Barca.

al Dipartimento e di raccordo con le altre amministrazioni centrali (Tesoro, Ragioneria Generale e gli altri Ministeri).

Al momento della sua nascita, nel 1998, il Dipartimento era strutturato in cinque servizi²³⁶:

- servizio per le politiche di sviluppo territoriale e le intese;
- servizio per la programmazione negoziata;
- servizio per le politiche dei Fondi Strutturali comunitari;
- servizio centrale di segreteria del CIPE
- servizio dipartimentale per gli affari generali e contabili, il personale e la qualità dei processi di organizzazione.

A queste strutture si aggiungeva il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici e gli uffici per la gestione dell'amministrazione ordinaria.

I Servizi come regolamentati dai DPR 38/98 e 154/98 componevano nell'insieme una struttura in grado di coprire tutti gli ambiti relativi alla nuova programmazione.

Analizzando l'organizzazione nel dettaglio, il Dipartimento era strutturato in cinque strutture denominate Servizi.

Il Servizio di Segreteria del CIPE rappresentava una struttura fondamentale nel raccordo tra amministrazione e politica. I compiti della Segreteria riguardavano: la raccolta e l'elaborazione di informazioni e dati sui piani di investimento delle amministrazioni centrali e dei principali enti pubblici e privati; definizione dei criteri per l'assegnazione finanziarie su interventi specifici (soprattutto in merito agli interventi di programmazione negoziata); analisi trasversale degli interventi proposti e della loro coerenza con la programmazione.

Il Servizio Fondi Strutturali era l'interlocutore privilegiato dell'Unione Europea, ma la struttura ha fornito un supporto costante alle amministrazioni centrali e regionali per

²³⁶ Art. 3 DPR 154/98.

l'attuazione della programmazione europea²³⁷. I compiti riguardavano: l'attuazione della programmazione dei Fondi Strutturali "avviando il confronto sul documento del DPS, promuovendo ricognizioni e analisi dei fabbisogni, raccogliendo e diffondendo informazioni sulle idee programmatiche degli interlocutori"²³⁸.

Il Servizio Sviluppo Territoriale aveva come interlocutore principale le Regioni, la Amministrazione centrali e gli Enti Locali. Il Servizio aveva il compito principale di attuare le Intese Istituzionali di Programma (IIP) Stato-Regioni attraverso la costruzione di tavoli negoziali, la diffusione della valutazione come metodo alle amministrazioni e il coordinamento degli interventi di sviluppo locale con la programmazione europea. Le competenze erano sia istituzionali - di coordinamento delle operazioni per le IIP e la loro attuazione attraverso gli Accordi di Programma - che tecniche riguardo all'analisi delle economia territoriali, le attuazioni e l'articolazione territoriale degli investimenti pubblici.

Il Servizio di Programmazione Negoziata si relazionava principalmente con attori privati (imprese, associazioni di categoria) e Enti Locali e si occupava dell'analisi delle proposte relative a Patti Territoriali, Contratti d'area e Contratti di Programma attraverso la scelta di precisi criteri di selezione e di attuazione.

Nella composizione del DPS era compreso anche il Servizio Informativo per gli investimenti – SINIT, trasferito al DPS dalla Ragioneria Generale dello Stato²³⁹ per un fine preciso: supportare la programmazione con gli strumenti necessari alla conoscenza

²³⁷ Intervista a Alessandra Tomai, Anna Maria Leuzzi, Tiziana Arista.

²³⁸ Barca, F. 1998, p. 619.

²³⁹ Barca, F. 1998 p. 623.

dei territori dal punto di vista economico e stastico. Il SINIT aveva compiti tecnici in materia di acquisizione e gestione di informazioni sulle banche dati territoriali del DPS attraverso acquisizione di applicazioni statistiche, sviluppo di metodologie per l'elaborazione dei dati e formazione del personale (DPS) in materia di informatica.

Infine ci era un ufficio Affari Generali che si occupava principalmente delle risorse umane, della contabilità del Dipartimento.

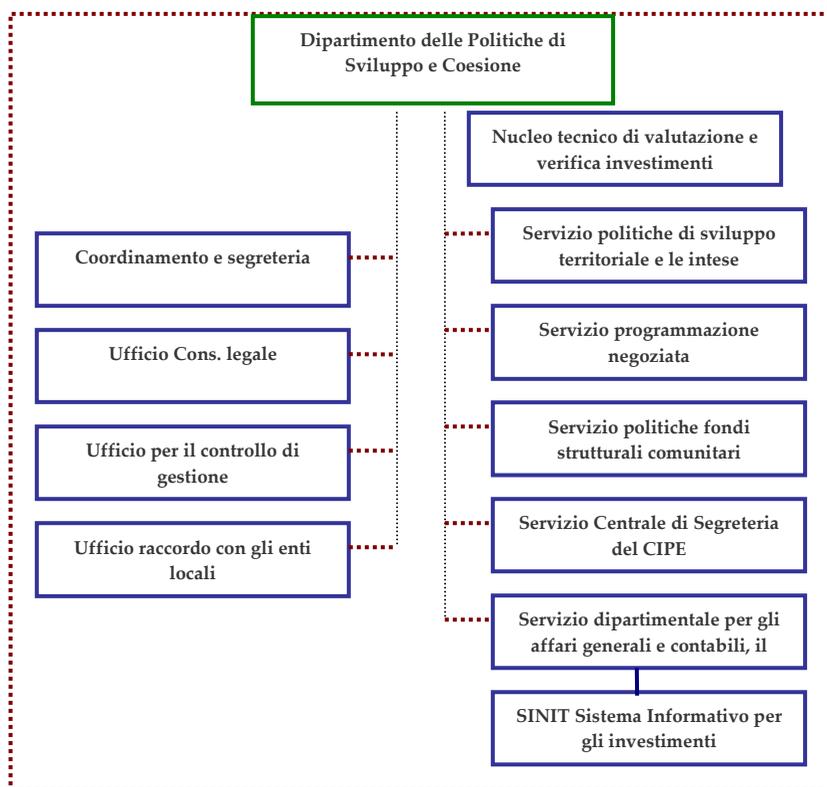


Figura 2.2 – Organigramma DPS 1998 – Fonte MEF

Il nucleo di Valutazione in staff al Capo Dipartimento non rappresentava una novità, in quanto ereditata dalla struttura del Ministero del Bilancio²⁴⁰. Con la Legge 26 aprile 1982, n. 181, veniva istituito il Nucleo di valutazione all'interno del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, una struttura che aveva già precise caratteristiche tecniche con il compito della valutazione delle operazioni relative al Fondo Investimenti Pubblici. Il Nucleo nel 1998 non godeva di buona salute, dato che i compiti si erano andati affievolendosi ed era sempre mancato un coordinamento tecnico/politico²⁴¹. Proprio per i problemi operativi della struttura, una riorganizzazione del Nucleo all'interno del DPS rappresentava un'opportunità non solo per una migliore diffusione della cultura della valutazione, ma anche, e inizialmente, per impostare una migliore programmazione delle politiche di sviluppo²⁴².

Come detto, il Nucleo fu diviso in due unità con compiti diversi: il Nucleo di Valutazione (UVAL) e il Nucleo di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER).

Nell'organizzazione del Nucleo di Valutazione si lasciò ampia discrezionalità al Capo Dipartimento nel reclutamento di risorse umane con specifiche competenze professionali e tecniche.

In una prima fase, Barca decise di indirizzare l'azione di ammodernamento della struttura verso una delle due componenti del Nucleo, l'UVAL (Unità di Valutazione), occupandosi personalmente – e avvalendosi del parere e della consulenza di esperti in materia di politiche pubbliche e pubblica amministrazione provenienti dal mondo accademico. Nella

²⁴⁰ Si veda Cap. III.

²⁴¹ Si veda Cap. III, par. 3.6.1.

²⁴² Intervista a: Fabrizio Barca, Paola Casavola, Giampiero Marchesi, Claudio Virno – ex componente UVAL.

scelta dei membri dell'UVAL (e di alcuni componenti dell'UVER), il Capo Dipartimento sfruttò pienamente la possibilità di ricercare esperti all'esterno dell'Amministrazione, internalizzando le competenze²⁴³. L'Unità di Verifica (UVER) non fu interessata del tutto da questa spinta innovatrice nella prima fase di costituzione del DPS, perché considerata una struttura più marginale dove far confluire personale non strategico per la nuova struttura²⁴⁴. Si effettuò il reclutamento solo di alcune unità tecniche giovani con forti competenze in campo statistico per iniziare il processo di rinnovamento²⁴⁵.

Dalle interviste effettuate è emersa una strategia precisa da parte del Capo Dipartimento a proposito della composizione del Nucleo, per cui si sarebbe preferito una concentrazione di personale nuovo ed esterno alla pubblica amministrazione tradizionale nell'UVAL per avere un supporto tecnico più forte e strutturato in un'area (quella della valutazione) da lui ritenuta strategica per l'avvio dell'operazione²⁴⁶. L'UVAL, in staff al Capo Dipartimento rappresentava per quest'ultimo la risorsa principale in termini di capacità operativa e di definizione del metodo di lavoro nella fase iniziale. Questo *modus operandi*, secondo un progetto definito "prorompente"²⁴⁷ assicurò a Barca un forte *commitment* da parte dei suoi più stretti collaboratori il cui compito doveva essere una diffusione dei metodi di lavoro elaborati e sperimentati all'interno dell'UVAL e poi 'esportati' all'esterno, contaminando le altre parti dell'amministrazione, sia centrale che regionale.

²⁴³ Intervista a Fabrizio Barca.

²⁴⁴ Melloni, E. and Pasqui, G, 2009, p. 271.

²⁴⁵ Intervista a Mariella Volpe – DPS.

²⁴⁶ Intervista a Fabrizio Barca

²⁴⁷ Intervista Paolo Emilio Signorini – Capo del Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica – CIPE, 26/1/2011.

Barca procedette con una ristrutturazione che non significava cancellazione delle esperienze, ma rinnovamento della struttura con l'apporto di competenze nuove ed esterne alla pubblica amministrazione. Alcuni professionisti che già facevano parte del Nucleo²⁴⁸ restarono nella nuova struttura, la maggior parte non fu riconfermata, scegliendo di attuare un processo di reclutamento che utilizzò anche canali non convenzionali alla pubblica amministrazione per la selezione di unità esterne con professionalità tecniche specifiche²⁴⁹.

Già pochi mesi dopo l'emanazione dei provvedimenti per l'organizzazione del DPS, la prima fase della procedura di selezione dell'UVAL si era conclusa²⁵⁰.

Con questo non si vuole affermare che i Servizi che componevano il DPS furono marginali rispetto all'azione di rinnovamento e di organizzazione condotta dal Capo Dipartimento. Tutti i Servizi furono da subito coinvolti nella progettazione della 'Nuova Programmazione' e altrimenti non avrebbe potuto essere dato che i Servizi ereditavano competenze in azioni di *policy* strutturate e consolidate, come le politiche europee.

È però senz'altro vero che il Nucleo di Valutazione si propose come il vero strumento di innovazione, centrale al progetto istituzionali. Oltre ad essere il braccio operativo del Capo Dipartimento esso rispondeva a una doppia esigenza: elaborazione delle metodologie relative alla valutazione e alla

²⁴⁸ È il caso di Claudio Virno, ad esempio.

²⁴⁹ L'annuncio di ricerca di personale fu pubblicato anche su giornali e riviste in internazionali di interesse economico. Molti dei candidati che poi entreranno nel Nucleo provenivano da esperienze presso la Banca d'Italia, Organizzazioni Internazionali, università ed enti di ricerca esteri, settore privato. Dati emersi dalle interviste a: F. Barca, P. Casavola, C. Virno, G. Marchesi.

²⁵⁰ Melloni, E. Pasqui, G. 2009, op. Cit. p. 250.

preparazione di documenti programmatici; supporto tecnico agli altri Servizi del Dipartimento.

I *policy-makers* hanno impostato l'organizzazione del DPS sui criteri innovativi del 'New Public Management'²⁵¹ un nuovo approccio di gestione della pubblica amministrazione che non viene più considerata secondo il tradizionale concezione (tipica dello stato moderno) di corpo organizzativo statale con privilegi particolare, ma come una normale struttura organizzativa il cui fine è l'efficacia dell'azione pubblica attraverso l'efficienza del processo²⁵². Secondo questa visione, la rigidità e l'inerzia che tradizionalmente caratterizzano la Pubblica Amministrazione sono caratteristiche intrinseche da eliminare attraverso la strutturazione di una nuova *governance* in cui il 'centro' rinunci al controllo su tutto il settore pubblico "letting managers manage"²⁵³; inoltre il NPM dà un peso notevole ai processi di valutazione e monitoraggio delle *performance*²⁵⁴; "l'idea di fondo non è tanto l'imitazione di un modello economico, quanto il principio che, al pari dell'organizzazione di impresa, anche la funzione

²⁵¹ Barca, F. 2001 "Il ruolo del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione" in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.2.

²⁵² Salamon, L. M. 1981 "Rethinking public management: third-party government and the changing form of government action" in *Public Policy* Vol. 29, N. 3 (Summer 1981), l'analisi condotta da Salamon dimostra la dipendenza del management nella pubblica amministrazione come strettamente connesso alla politica economica e finanziaria dello stato in periodi di crisi, soprattutto nei contesti federali e decentrati.

²⁵³ Pierre, J. and Peters, G.P., 2000 *Governance, Politics and the State*, London p. 64.

²⁵⁴ Si veda a proposito Rhodes, R.A.W., 2000 "Governance and Public Administration" in Pierre, L. (ed), 2000 *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 56-57.

amministrativa debba ispirarsi ad un medesimo criterio di legittimazione: 'il suo rendimento'²⁵⁵.

Una volta strutturato il nuovo Dipartimento, il passo successivo fu renderlo operativo sul piano delle scelte in ambito di politiche di sviluppo.

Dal punto di vista operativo, il DPS diede subito prova di efficienza, pubblicando già nel settembre 1998 il suo primo documento ufficiale: "Politiche per lo Sviluppo del Mezzogiorno – primo rapporto"²⁵⁶. Si tratta di un estratto della "Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1999", di cui il DPS curò la parte relativa al Mezzogiorno.

Il documento rappresenta una sorta di biglietto da visita della struttura e delle linee programmatiche che sarebbero state intese per lo sviluppo del Paese.

Il documento presentava il quadro generale del Mezzogiorno - definito il "volano di crescita per tutto il Paese"²⁵⁷ - negli anni successivi alla fine della programmazione europea 1994-1999 e dei provvedimenti successivi alla conclusione dell'Intervento Straordinario. Il documento si avvaleva di un'introduzione del Ministro Ciampi che rappresenta una sorta di base non solo per per il nuovo ciclo di programmazione europea (2000-2006), ma

²⁵⁵ Morisi, M. e Lippi, A., 2001 "I presupposti storici e teorici. Un'introduzione" in Morisi, M. e Lippi, A. (a cura di), *Manuale di Scienza dell'Amministrazione – la valutazione* Torino: Giappichelli Editore, p. 26.

²⁵⁶ DPS - 1998 *Politiche per lo Sviluppo del Mezzogiorno*"²⁵⁶ – primo rapporto – estratto dalla relazione previsionale e programmatica per l'anno 1999, http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs/all/doc01_capIV.pdf, il documento sarebbe poi confluito nel libro *La Nuova Programmazione e il Mezzogiorno* – ed. Barca, F. Donzelli Editore, 1998 con Prefazione di C.A. Ciampi.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 5.

per tutta la nuova politica regionale denominata ‘Nuova Programmazione’.

Il DPS rappresentò da subito una forte spinta innovativa anche nella *governance* multilivello sia verticale tra i diversi livelli istituzionali (UE- Stato-Regioni) che orizzontale ovvero tra i privati e le istituzioni sia locali che regionali. Questo nuovo approccio alla programmazione si concretizzò nelle regole di governo elaborate dal convegno di Catania ‘Cento idee per lo Sviluppo’ tenutosi nel dicembre 2008, definiti come “gli stati generali della *policy* di sviluppo”²⁵⁸.

Il convegno vide il coinvolgimento sia nella fase di preparazione che nella partecipazione effettiva di parti sociali, di esperti di sviluppo, politici, rappresentanti del mondo accademico e amministratori che colsero nell’incontro l’opportunità per uno scambio costruttivo. Il convegno rappresentò anche la svolta nella definizione della linea che la *policy* di sviluppo per l’Italia e per il Mezzogiorno avrebbe assunto.

Catania è stato definito dai soggetti intervistati anche come il punto di svolta della ‘Nuova Programmazione’, in termini di strutturazione istituzionale. La *task force* del Dipartimento, infatti, pensò da subito ad una strategia per il coinvolgimento di tutti gli attori del territori interessati dalla *policy* di sviluppo.

Questo approccio ‘partecipato’ generava un problema di enorme portata per il futuro dei rapporti interistituzionali: quale livello istituzionale scegliere come *focal point* della nuova programmazione? Ovvero, considerando il contesto storico di cui si parla, le Regioni non erano ancora abbastanza autonome e strutturate; in compenso, emergeva nei Comuni e nelle Città una forza sociale e politica, generata dalle riforme amministrative e costituzionali, che coglieva la volontà di cambiamento sociale e

²⁵⁸ Intervista a F. Barca.

civile che proveniva dal basso. I comuni, inoltre, avevano dimostrato un forte spirito di adattamento ai cambiamenti politici e istituzionali degli anni Novanta²⁵⁹. Questa 'confusione' fu colta come un'opportunità per l'innovazione amministrativa sia procedurale che sostanziale. Il processo innescato nel 1993 (l. legge 25 marzo del 1993, n. 81) con l'elezione diretta del sindaco aveva portato una ventata di opportunità e di crescita dei Comuni, i cui sindaci si erano dimostrati, nei cinque anni successivi, una forza propulsiva per lo sviluppo del Paese, tanto da creare un 'partito dei Sindaci' ritenuto all'epoca "una forza dinamica nel difficile momento di transizione che l'Italia attraversava. (...) I sindaci avevano prevalentemente un orientamento politico di centro-sinistra soprattutto nelle aree urbane, ma è vero che furono attenti a non fare un uso partigianale del loro ruolo e del loro potere"²⁶⁰.

Allo stesso tempo, le spinte verso il federalismo avevano innescato un processo di *empowerment* delle, in una neo-strutturata gerarchia, che sfociò nella riforma costituzionale del 2001.

Il DPS, nel momento della sua costituzione, si trovò di fronte ad un divario rilevante: strutturare una programmazione che avesse come punto di riferimento i Comuni, portatori in quel momento di una spinta innovativa molto forte; incentrare tutto sulle Regioni, rendendole protagoniste di ogni fase del ciclo di *policy*, dalla negoziazione all'implementazione alla scelta dei progetti da realizzare. A Catania "i Comuni, e non solo loro, capirono che sarebbe passata la scelta regionale, ovvero di rendere le Regioni

²⁵⁹ Dente, B. 1997 'Sub-national governments in the long Italian transition', *West European Politics*, 20: 1, pp. 182 e ss.

²⁶⁰ Dente, B. 1997, p. 185 traduzione propria. Per un dettaglio si veda il Capitolo I, par. 1.4 e 1.5.

il punto di riferimento della progettazione, ma con una loro forte voce”²⁶¹.

I motivi per la scelta delle Regioni sono stati fundamentalmente due: 1) le Regioni erano numericamente inferiori ai comuni e quindi si pensava che il minore numero di interlocutori istituzionali avrebbe favorito la risoluzione dei problemi (dalla negoziazione, al coordinamento, al processo di *capacity building* attuato dal DPS)²⁶². Dal punto di vista del modello di *governance*, questo permetteva la relazione con un livello *meso* che avrebbe a sua volta diffuso metodo e principi a livelli sub-regionali; 2) le Regioni erano già il punto di riferimento territoriale per l’Unione Europea, i cui programmi operativi erano proprio strutturati su macro-aree regionali.

In un’attica teorica la limitazione del numero di attori in gioco limita anche il problema di coordinamento e diminuisce i costi di transazione dovuti ad uno scambio tra una pluralità di attori. Più il numero degli attori aumenta, maggiori sono i problemi di coordinamento, maggiori i costi di transazione²⁶³.

In questo modo le amministrazioni regionali divennero le protagoniste della ‘Nuova Programmazione’, ma perché il processo non fosse una mera dichiarazione di intenti bisognava riformare dall’interno quelle parti delle amministrazioni regionali che si occupavano di programmazione alla coesione e allo sviluppo. L’immaturità delle strutture regionali, e degli enti

²⁶¹ Intervista a Fabrizio Barca.

²⁶² Intervista a Fabrizio Barca

²⁶³ Hooghe, L. e Marks, G. 2003 “Urraveling the central state, but how? Types of multi-level governance” in *The American Political Science Review*, Vol.97, No.2 (May 2003)pp. 233-243. A proposito dell’aumento dei costi di transazione all’aumentare degli attori nell’arena decisionale, problema noto come il ‘Dilemma di Scharpf’ si veda: Scharpf, F. W. 1997 *Real Actors Play: Actor-centred insitutionalism in Policy Research*, Boulder, CO: Westview press.

pubblici in generale, era stato individuato da tempo come uno dei punti deboli delle politiche di sviluppo e una delle cause dei fallimenti anche nella gestione dei programmi europei. Nell'idea dei soggetti promotori del cambiamento, la "cattiva qualità dello spendere è dipesa spesso dalla mancata attribuzione di responsabilità alle amministrazioni locali, alle Regioni in primo luogo, per la scelta delle priorità e degli interventi da realizzare. Si tratta di correggere quell'errore, rendendo gli organismi di governo locale artefici primi della programmazione degli investimenti sul loro territorio"²⁶⁴. Dunque, risultava fondamentale il coinvolgimento dei territori in un processo negoziale che avesse nel governo nazionale un centro di coordinamento, una costruzione di competenze, un'arena decisione dove stabilire comunemente delle regole riconosciute valide per tutti; "lo stato cui fa riferimento la nuova politica territoriale è decisamente uno stato 'minimo' ... perché si tratta di uno stato che limita l'ambito delle proprie decisioni discrezionali a quelle che altri non possono svolgere e che sono indispensabili ad assicurare che alcuni soggetti privati gestiscano e producano servizi adatti ad altri soggetti privati... compito di questo Stato è svolgere un processo di intermediazione"²⁶⁵.

L'importanza del processo innescato dal centro fu subito colta dalle amministrazioni e dalle parti sociali coinvolte. Al Convegno presero parte tutte le amministrazioni regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, tutti i Ministeri (generali e settoriali) interessati dalla programmazione²⁶⁶. Alla

²⁶⁴ Ciampi, C.A. "Introduzione" in DPS 1998 *Cento Idee per lo sviluppo- Schede di Programma 2000-2006*, www.dps.mef.gov.it p.III.

²⁶⁵ Barca F. 2006, p. 68.

²⁶⁶ Dipartimento per gli Affari Sociali, Dipartimento per le Aree urbane; Dipartimento per la Funzione pubblica; Dipartimento per le Pari Opportunità; Dipartimento della Protezione Civile; Dipartimento per il Turismo; Ministero

comunità istituzionale si aggiunse anche il mondo scientifico e della ricerca. Il convegno di Catania segnò le premesse per uno scambio tra le istituzioni e l'esterno e tra i diversi livelli istituzionali.

Si delineò una nuova *governance* che strutturata su un perno che fungeva da coordinamento (DPS appunto), coinvolgeva istituzioni, mondo della ricerca e degli esperti e mondo dell'imprenditoria privata.

Per quanto riguarda i problemi di gestione, gli anni che seguirono la creazione del DPS non furono semplici ma segnati da turbolenze che portarono anche avvicendamenti, seppur di breve periodo alla direzione del Dipartimento. L'instabilità del Dipartimento ha rivelato una dipendenza forte dalle dinamiche politiche, particolarmente turbolente nel corso della XIII legislatura che vide il succedersi di quattro Governi.

Il DPS aveva una forte caratterizzazione nella *leadership* del Capo Dipartimento e questo a sua volta aveva nel sostegno politico del Ministro Ciampi la possibilità di operare in maniera autonoma nella linea da adottare per il funzionamento del Dipartimento stesso. La caduta del Governo Prodi I²⁶⁷ e la successione del Governi D'Alema I e II e Amato II²⁶⁸ segnarono un periodo di instabilità politica, ma anche un cambiamento di rotta in termini di politica economica. Inoltre, l'elezione di Carlo Azeglio Ciampi

dell'Ambiente; Ministero per i Beni e le Attività Culturali; Ministero delle Comunicazioni; Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato; Ministero dell'Interno; Ministero dei Lavori Pubblici; Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociali; Ministero per le Politiche Agricole; Ministero dell'Istruzione; Ministero della Sanità; Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica; Ministero dei Trasporti e della Navigazione; Ministero dell'Università e della ricerca Scientifica e Tecnologica.

²⁶⁷ Governo Prodi I (17.05.1996 - 21.10.1998).

²⁶⁸ Governo D'Alema I (21.10.1998 - 22.12.1999); Governo D'Alema II - (22.12.1999 - 25.04.2000); Governo Amato II- (25.04.2000 - 11.06.2001).

alla presidenza della Repubblica il 13 maggio 1999 (durante il Governo D'Alema I) portò Giuliano Amato al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. Amato fu riconfermato al MTBE anche nel Governo D'Alema II e quando Amato fu incaricato di formare il Governo, la carica di Ministro del Tesoro passò da Vincenzo Visco.

Il cambiamento di Governo generò anche un cambiamento nella strategia del MTBPE sulle politiche di sviluppo tornando ad orientare l'intervento sugli incentivi alle imprese e le dimissioni di Barca furono una conseguenza di questo cambiamento²⁶⁹.

Le dimissioni furono dovute alla mancata condivisione in merito agli strumenti (soprattutto finanziari) con il Governo D'Alema. Dopo un primo accordo raggiunto tra Dipartimento e Governo in merito alle risorse finanziarie da assegnare alla 'Nuova Programmazione', il Governo, per questioni di finanza e disponibilità di risorse tagliò lo stanziamento inizialmente fissato²⁷⁰.

All'uscita di Barca seguì un periodo di vuoto al vertice del DPS, per colmare il quale si pensò alla nomina di un'autorevole personalità sempre di formazione economica proveniente dalla Banca d'Italia. La prima indicazione fu per Franco Passacantando che vantava anche una lunga e prestigiosa esperienza in campo internazionale²⁷¹. Dopo alcuni mesi di incertezze e valutazioni, la designazione ufficiale non arrivò, così il neo istituito Dipartimento si ritrovò a soffrire sia della perdita del suo *leader*, sia della mancanza di un Capo che potesse gestire la situazione.

²⁶⁹ Intervista a Fabrizio Barca; Barca resterà come consigliere al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, senza abbandonare del tutto il

²⁷⁰ Intervista Luca Celi.

²⁷¹ Presso il Fondo Monetario Internazionale.

Le conseguenze del vuoto al vertice influenzarono la negoziazione a livello europeo sul nuovo ciclo di programmazione 2000-2006. Sebbene tutta l'impostazione della "Nuova Programmazione" si fosse basata sulla prospettiva dell'utilizzo dei Fondi Strutturali e degli strumenti pretesi da Bruxelles per i programmi operativi, la mancanza di una presenza di vertice inficiò il processo negoziale²⁷².

Dopo un altro periodo di valutazioni si arrivò alla designazione di Renato Scognamiglio in carica come Capo Dipartimento fino al 2001, quando con le nuove elezioni, la vittoria del Centro-Destra e la formazione del Governo Berlusconi II, il neo Ministro dell'Economia e delle Finanze – Giulio Tremonti – richiamò al DPS Fabrizio Barca.

2.5 La "Nuova Programmazione" e il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione

Nello *start-up* del DPS coincisero: la strutturazione istituzionale del Dipartimento e la definizione della 'Nuova Programmazione'. La più importante innovazione fu proprio il collegamento che volontariamente fu creato tra l'organizzazione e la *policy*²⁷³.

Quando alla vittoria delle elezioni politiche del 1996, Romano Prodi, Candidato Premier della coalizione di Centro-Sinistra, scelse alla guida del Ministero dell'Economia Carlo Azeglio Ciampi, era chiaro a tutti l'indirizzo che alla politica economica sarebbe stato impresso, il Ministro del Tesoro aveva dalla sua l'esperienza in campo di politica monetaria e quella competenza tecnica in grado di guardare alla politica economica nel suo

²⁷² Intervista Luca Celi, Alessandro Rainoldi.

²⁷³ Gualini, E. *Multilevel Governance and institutional change: the Europeanization of regional policy in Italy*, London: Ashgate, 2004, p. 152..

complesso, sia come politica fiscale e tributaria che come programmazione per lo sviluppo del Paese.

Nel momento della riforma del Ministero del Tesoro, la scelta di mantenere la denominazione “Programmazione Economica” serviva a identificare in maniera precisa un ritorno alla Programmazione delle politiche per tutto il Paese e per il Mezzogiorno per due scopi principali: riuscire a rientrare nei parametri per l’accesso alla Moneta Unica Europea e promuovere lo sviluppo del una programmazione che significasse “in prima istanza che lo Stato deve fare la sua parte nel rilancio dello sviluppo”²⁷⁴.

Il Documento programmatico di questa nuova fase dell’economia italiana esprime in modo lucido e compiuto il *modus operandi* della nuova politica in tutte le sue fasi: nella fase iniziale di *input*, ovvero la scelta strategica delle risorse, delle capacità impiegate nelle diverse attività; nella fase di implementazione attraverso il processo che si intendeva adottare, ovvero analisi del metodo utilizzato per trasformare gli *inputs* politici ed economici in risultati; negli *outcome*, ovvero la valutazione dei risultati e dell’impatto delle attività previste ed implementate²⁷⁵.

Quella denominata dai suoi ideatori la “Nuova Programmazione”, si rivelava in contrapposizione con quanto aveva caratterizzato le politiche per il Mezzogiorno fino al 1992 - anno della definitiva chiusura dell’Intervento Straordinario - in cui il coinvolgimento “della società civile nel processo decisionale dell’investimento pubblico” era ritenuta la parte

²⁷⁴ Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, 1998 *Politiche per lo Sviluppo del Mezzogiorno- Primo Rapporto 1998 -*, Premessa di Carlo Azeglio Ciampi, pp. 5-6.

²⁷⁵ Majone, G. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, 1989, pp. 172.

centrale e più importante di tutto il processo di definizione delle strategie e degli interventi. Il Documento definisce il nuovo metodo come “fondato sull’integrazione tra scelte pubbliche e azione di mercato”. Il fine era la realizzazione di “reti di relazioni” secondo una duplice direttrice: “una tra amministrazioni centrali e autonomie locali, Regioni, province e città; l’altra tra le amministrazioni pubbliche e le forze sociali”²⁷⁶. Il Governo identificava due assi strategici prioritari: il primo era “l’intervento diretto pubblico nella realizzazione delle infrastrutture, materiali e immateriali; il secondo era “l’intervento pubblico sia per compensare, attraverso incentivi, gli svantaggi di minore produttività e di maggiore costo del capitale, sia per promuovere iniziative e aggregazioni industriali con strumenti specifici quali Patti Territoriali, Contratti d’Area, Contratti di Programma”²⁷⁷.

L’implementazione della “Nuova Programmazione” necessitava di una soluzione istituzionale in grado di gestire dall’alto il processo e allo stesso tempo di coordinare in modo armonico le politiche di sviluppo tra le diverse realtà del Paese. Il fine era una nuova concezione dello sviluppo che riguardasse tutto il Paese nella sua interezza e complessità e non solo il Mezzogiorno, in cui le stesse regioni meridionali rientrassero in un insieme strutturato.

La complessità dei processi di sviluppo è una variabile dipendente dalla disponibilità di una serie di fattori di cui le risorse economiche, sono solo una parte delle variabili necessarie all’elaborazione e in cui i fattori istituzionali influiscono in modo determinante su economie e diseconomie territoriali, divenendo

²⁷⁶ DPS 1998, op. cit.

²⁷⁷ DPS 1998, op.cit. pp. 5-6.

fattore imprescindibile per il successo o l'insuccesso delle politiche stesse²⁷⁸.

Adottando la definizione di uno dei maggiori studiosi di politiche di sviluppo²⁷⁹, la capacità di creare i presupposti per l'utilizzazione delle risorse è una delle basi dello sviluppo e le istituzioni giocano un ruolo chiave in questo ambito.

La chiave della questione è il ruolo delle istituzioni, ma ancor di più come le istituzioni debbano operare per lo sviluppo del paese e come esse stesse debbano essere disegnate per garantire il successo delle politiche.

La "Nuova Programmazione" in tal senso identificava in modo chiaro i compiti tra i diversi livelli istituzionali. "Il Governo (centrale) può operare per conseguire il contesto macroeconomico favorevole ad ogni azione positiva delle parti sociali"²⁸⁰ e delle istituzioni locali e territoriali. D'altro canto "il Governo non può nè vuole imporre alcunché alle parti sociali, sindacati e imprese. Vuole soltanto sollecitare, di fronte a chiari obiettivi, un altrettanto chiara assunzione di responsabilità"²⁸¹.

È chiaro dunque che quanto si va delineando non è solo un nuovo corso per la politica economica del paese e in particolare delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno. Il nuovo Governo, o almeno una parte di esso, aveva alla fine degli anni Novanta l'opportunità di ristrutturare i rapporti tra centro e periferia in nuova logica verticale e tra pubblico e privato secondo una prospettiva partenariale (orizzontale).

²⁷⁸ Trigilia, 1994.

²⁷⁹ Hirschman, A.O. *Strategia dello Sviluppo*, La Nuova Italia, 1968, *The strategy for economic development*, New Heaven, Yale University Press, 1958.

²⁸⁰ "Premessa di Carlo Azeglio Ciampi" – in *La Nuova Programmazione e il Mezzogiorno* – ed. Barca, F. Donzelli Editore, 1998, p. 25.

²⁸¹ "Premessa di Carlo Azeglio Ciampi", Op. Cit. P. 25.

A questo proposito le riforme amministrative del periodo forniscono nuove prospettive istituzionali e un assetto che si proponeva all'insegna del rinnovamento delle relazioni tra i diversi livelli di governo e per traghettare lo Stato, dal tradizionale governo autoritativo del centro sulle periferie (approccio statalista *top-down*)²⁸² a un modello di *governance* in grado di gestire i rapporti tra centro e periferia tenendo conto anche delle sempre più importanti spinte esterne derivanti dall'Unione Europea e rispondendo alle evoluzioni della società civile per una sempre maggiore partecipazione alla *res publica*.

Se l'obiettivo primario e ineluttabile per la crescita dell'Italia nelle parole dell'allora Ministro del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, era la crescita dell'occupazione e della competitività di tutto il sistema Paese e soprattutto di quelle parti che risentivano di forte arretratezza economica, questa poteva verificarsi soltanto attraverso un'aperta concorrenza internazionale che ponesse l'Italia al centro di dinamiche europee che le restituissero la stabilità economica, finanziaria e politica per operare come attore principale nelle dinamiche globali.

Un ruolo fondamentale per la realizzazione della 'Nuova Programmazione' avrebbe dovuto assumerlo la società civile. I documenti non proponevano solo una nuova politica per lo sviluppo del Mezzogiorno, ma un nuovo modello *governance* democratica con il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali sub-nazionali. Quindi la realizzazione della nuova politica e il suo successo dipendeva dal grado di capitale sociale e dalla cultura civica delle Regioni interessate. Questo si poneva come

²⁸² Schmidt, V., 1999 "National patterns of governance under siege: the impact of European integration" in Kohler-Koch, B., (ed.), 1999 *The transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, pp. 155- 172

un problema centrale data la scarsa tradizione civica di quei territori. L'Italia oltre che soffrire di differenze economiche forti vedeva il proprio territorio differenziato anche dalle caratteristiche relative alla vita sociale. Il contrasto si esplicava soprattutto nel modo in cui Nord e Sud hanno sempre affrontato il problema dell'azione collettiva, secondo una tradizione storica estremamente diversificata. I limiti strutturali rivelati dal Mezzogiorno avrebbero potuto rappresentare ancora un ostacolo allo sviluppo di quelle aree del Paese, d'altronde è ormai consolidato il concetto per cui la *governance* democratica è più efficace dove la tradizione civica permette il coinvolgimento della popolazione nei processi²⁸³.

In quest'ottica il riassetto del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica finalizzava la riorganizzazione delle strutture ereditate dal Ministero del Bilancio alla gestione dei meccanismi relativi alle politiche di sviluppo.

Di conseguenza, le funzioni del Dipartimento furono da subito molto chiare e bene definite con la particolarità, rispetto a quanto successo fino ad allora nei tentativi di riforma istituzionale e amministrativa, di far precedere alla prassi e alla sperimentazione una teoria strutturata.

Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione si proponeva come "un'amministrazione ordinaria dello Stato centrale"²⁸⁴ che si occupasse dello sviluppo del Paese e del Mezzogiorno, tenendo saldo il concetto per cui una politica per il Sud deve essere accompagnata da una serie di politiche nazionali attente a tutti i contesti territoriali ed atte allo sviluppo del sistema Paese²⁸⁵ in tutte le sue componenti.

²⁸³ Putnam R., Leonardi R. e Nanetti R. 1993.

²⁸⁴ Barca, F., 1998 p. 29.

²⁸⁵ Intervista ad attore privilegiato: F. Barca, G. Palocci.

Il DPS avrebbe dovuto operare secondo due linee di intervento²⁸⁶:

- riqualificazione e accelerazione degli investimenti pubblici;
- promozione dei sistemi locali di sviluppo.

Tre sono gli elementi di rottura rispetto al passato. Il primo sta nella concezione di un'amministrazione ordinaria che prendesse in carico una politica completa per il Mezzogiorno, integrata nel resto delle politiche del Paese e che uscisse dalla logica della 'straordinarietà' che aveva caratterizzato tutto l'Intervento Straordinario per il Mezzogiorno per quasi mezzo secolo dal 1950 alla sua chiusura definitiva nel 1992. L'esperienza della Cassa e dell'Intervento Straordinario aveva dimostrato il loro fallimento, almeno dagli anni Sessanta in poi e la mancanza della capacità (o della volontà) sia politica che amministrativa di controllare l'utilizzo delle risorse stanziare e spese. Se si esclude, infatti, la prima fase dell'Intervento, gli anni '50 e '60, dove realizzazioni infrastrutturali programmate hanno contribuito alla diminuzione del divario tra Regioni del Nord e Regioni del Sud, la restante parte delle politiche per il Mezzogiorno si sono 'limitate' al mero stanziamento finanziario di ingenti risorse economiche distribuite 'a pioggia' senza la minima previsione di controllo, monitoraggio o un accenno alla programmazione.

Il secondo elemento di rottura sta nella nuova visione del Mezzogiorno di cui il DPS si fa interprete istituzionale, non più uno spazio monolitico ed isolato dal contesto nazionale ed internazionale, ma come una 'parte del tutto' con profonde differenze interne che offrivano e offrono quadri spesso estremamente distanti tra di loro. Già parte della comunità

²⁸⁶ Barca, F., 1998p. 30.

scientific²⁸⁷ aveva individuato nel Mezzogiorno una realtà estremamente complessa e composita, ma per la prima volta un'amministrazione centrale riconosceva questa diversità come sostanziale e come punto di forza per spingere le Regioni del Sud d'Italia a superare quel complesso di inferiorità per cui si tendeva a considerarle come naturalmente votate all'arretratezza in relazione ad un Nord in continua crescita attraverso vie proprie allo sviluppo.

Il terzo elemento di innovazione e rottura è rappresentato da un'assunzione di responsabilità politica e di *policy* nel fissare gli obiettivi attraverso la 'programmazione'. La paura di una programmazione che possa essere strutturata su precisi strumenti attraverso cui raggiungere obiettivi prestabiliti ha sempre spaventato sia la politica che l'amministrazione italiana, dato che un insuccesso avrebbe generato stallo decisionale e perdita di prestigio sia dei *policy-makers* che dei politici "è molto più prudente rinunciare alla propria funzione politica e lasciare che le cose vadano per il loro verso, garantendosi uno spazio nella scelta delle soluzioni (dei mezzi cioè) anche senza essere intervenuti nella fissazione degli obiettivi"²⁸⁸ e questo è quanto è accaduto per quasi tutta la durata e in tutto l'ambito di azione dell'Intervento Straordinario. Che la politica fissasse degli obiettivi da raggiungere attraverso l'utilizzo di strumenti di *policy* e un modello preciso di *governance* richiamava i *policy-makers* e i politici alle loro responsabilità sui risultati raggiunti, fossero successi o insuccessi.

²⁸⁷ Si veda ad esempio: Trigilia, C. , 1994 *Sviluppo senza Autonomia*, Bologna: Il Mulino; Bodo G. - Viesti G. 1997 *La grande Svolta.il Mezzogiorno nell'Italia degli anni '90*, Roma: Donzelli Editore.

²⁸⁸ Dente, B., 1999, p. 27

Cambiava completamente l'approccio all'implementazione delle politiche di sviluppo, si passava dalla prospettiva *top-down* in cui lo stato centrale decideva entità delle risorse, allocazione, obiettivi, a una prospettiva *bottom-up* in cui i territori avrebbero giocato il ruolo di attori principali nella definizione degli obiettivi e nei mezzi attraverso cui raggiungerli. Al centro non restava che un ruolo di accompagnamento per la costruzione delle competenze necessarie ai territori (Regioni) per la piena realizzazione delle politiche. Il ruolo dello Stato deve essere quello di "mediatore delle conoscenze, creare condizioni, incentivi, governo istituzionale e regole (*governance*)"²⁸⁹.

La "Nuova Programmazione" puntava sulla ricchezza di risorse endogene del Sud in grado di favorire quello sviluppo economico reale e non solo dettato da un impegno dello stato centrale all'incondizionata elargizione finanziaria.

Dal punto di vista finanziario la "Nuova Programmazione" individuava una soluzione nuova per allocazione delle risorse: una via di mezzo tra un'allocazione fatta *ex-ante* sulla base delle necessità espresse dai territori e una basata sulla scelta degli interventi da finanziarie. La prima avrebbe potuto ancorare la programmazione finanziaria a un quadro statico che non permetteva un aggiustamento costante conforme ai cambiamenti delle contingenze economiche (metodo largamente sperimentato durante tutto l'arco dell'Intervento Straordinario). La seconda avrebbe potuto penalizzare i territori che non avevano ancora raggiunto la necessaria maturità analitica e progettuale per individuare le esigenze ed esprimere interventi in grado di soddisfare tali esigenze; questa soluzione somigliava in qualche modo allo strumento individuato dalla legge 488/92 per gli

²⁸⁹ Barca, F. 2004, *Il ruolo dello Stato nell'economia: un pradigma e un cantiere aperto*, www.econ-pol.unisi.it/didattica/politica_economica.../Perugia.doc

incentivi alle imprese e avrebbe comportato il rischio di non indurre novità negli interventi ma di assecondare le realtà territoriali più sviluppate, quindi più mature sotto il profilo delle prospettive di sviluppo.

Si scelse per una terza via che comportava una sorta di compromesso tra queste due posizioni, “un mix ottimale fra due requisiti entrambi desiderabili: la certezza di risorse per il territorio sul quale si interviene; la valutazione e il premio del merito, per indurre comportamenti positivamente concorrenziali fra gli attori dello sviluppo e, per questa via, migliorare la qualità del processo di programmazione”²⁹⁰. Fermo restando la necessità di una concentrazione economica nelle aree di maggiore ritardo, il nuovo meccanismo individuava una soluzione che premiasse i territori meritevoli, sia in base alla qualità progettuale, sia in base ai risultati ottenuti nel corso della programmazione. I regolamenti europei imponevano dei vincoli precisi in materia di stanziamenti finanziari, seppur generali, per assi di intervento, annualità e fondo, ripartiti tra finanziamenti pubblici e privati. Inoltre, vi erano dei criteri precisi da rispettare per l’utilizzo delle risorse che delimitavano la discrezionalità nazionale in tema di assegnazione: vincoli temporali; vincoli territoriali (ogni regione doveva vedersi assegnare una quantità di risorse tali da rispondere alle esigenze di sviluppo); vincoli programmatori (equilibrio tra obiettivi previsti e risorse assegnate: le risorse dovevano garantire la possibilità di raggiungere egli obiettivi). Emergeva, dunque la possibilità di una riserva di fondi da assegnare attraverso una valutazione dell’efficacia e dell’efficienza dei programmi e della loro attuazione, come

²⁹⁰ Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, 1998 *Cento idee per lo sviluppo*, Roma, p. 11.

previsto anche dal Reg. 1269/99, art 43 “Assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza”²⁹¹, fissata nel 4%²⁹².

A questa premialità europea fu aggiunta dall'Italia un'ulteriore 6% sulle risorse pubbliche nazionali stanziare, per un totale del 10%, a sostegno di una nuova concezione di *policy* votata non solo alla mera implementazione dei progetti, ma di uno sviluppo che partisse dalla crescita delle istituzioni regionali in termini di efficacia ed efficienza.

In questo modo la “Nuova Programmazione” creava i presupposti perché il finanziamento si sganciasse da una logica esclusivamente territoriale e si basasse anche su un meccanismo che riconoscesse i successi riportati a livello regionale in termini di efficacia ed efficienza.

Ma cosa si intendeva per ‘Nuova Programmazione’? “il ritorno dopo un lungo periodo di vuoto strategico, a una politica orientata al medio-lungo termine, e la rottura rispetto ad una

²⁹¹ Art. 43 Reg. 1260/99: 1. Ciascuno Stato membro, in stretta concertazione con la Commissione, valuta per ogni obiettivo e non oltre il 31 dicembre 2003, l'efficacia e l'efficienza di ognuno dei programmi operativi o documenti unici di programmazione sulla base di un numero limitato di indicatori di sorveglianza che riflettono l'efficacia, la gestione e l'attuazione finanziaria e che misurano i risultati a metà percorso in relazione ai loro obiettivi specifici iniziali. Detti indicatori sono definiti dallo Stato membro, in stretta concertazione con la Commissione, tenendo conto in tutto o in parte di una lista indicativa di indicatori (...). 2 A metà percorso e non oltre il 31 marzo 2004, la Commissione assegna, in stretta concertazione con lo Stato membro interessato, per ogni obiettivo, sulla base di proposte di ciascuno Stato membro, tenendo conto delle sue caratteristiche istituzionali specifiche e della corrispondente sua programmazione, gli stanziamenti d'impegno di cui all'articolo 7, paragrafo 5 ai programmi operativi o ai documenti unici di programmazione o alle loro assi prioritarie che sono considerati efficaci ed efficienti.

²⁹² Reg. 1260/99 Art. 5 comma 5 “Il 4% degli stanziamenti d'impegno previsti in ciascuna ripartizione indicativa nazionale di cui al paragrafo 3 forma oggetto di un'assegnazione a norma dell'art. 44”.

logica superata di programmazione macro-economica, disattenta alle azioni e alle reazioni dei soggetti individuali e collettivi e ai profili istituzionali”²⁹³.

Il fine era creare i presupposti per una programmazione negoziata che portasse all’elaborazione di progetti integrati, volano di sviluppo per interi territori: “La strada della nuova programmazione è fondata sull’attuazione di un metodo di selezione delle priorità che si articola nel confronto tra idee-programma diverse, nella valutazione *ex-ante* della fattibilità di queste idee, nella verifica ‘in itinere’ della loro attuazione, nella garanzia ai cittadini di poterne verificare gli effetti”²⁹⁴.

Il DPS proponeva l’adozione di un metodo che:

- rifuggisse il centralismo, affidando al centro il ruolo di promozione diffusione di metodo, prassi migliori ed idee forti;
- elevata sussidiarietà nella selezione degli interventi, che rafforzasse la responsabilità dei livelli decentrati di governo, ricercando il vaglio del mercato;
- creazione di una rete di conoscenze e di rapporti tra istituzioni, imprese e società civile, per una coesione tra Stato, Regioni e società civile;
- valorizzazioni delle eccellenze imprenditoriali;
- riportare gli stanziamenti di bilancio alla natura originaria di previsione di spesa per progetti già studiati e predisposti²⁹⁵.

Alla base della ‘Nuova Programmazione’ vi era la politica regionale. Per politica regionale si intende quella parte della politica per lo sviluppo alla coesione, al riequilibrio economico-

²⁹³ Barca, F. 2001 “ p.427.

²⁹⁴ Ciampi C.A. in Barca, 1998, p. 16.

²⁹⁵ Ibidem

sociale, alla competitività di specifici territori. In linea con le indicazioni del Trattato dell'Unione Europea e della Costituzione italiana, l'enfasi è quindi, sull'aggiuntività finanziaria con cui la politica è rivolta a specifiche parti del territorio. In sintesi la 'politica regionale' è una definizione per un'azione pubblica che ha effetti territoriale, soprattutto sull'attrattività che alcuni territori possono avere sugli investimenti esterni (da altre parti del territorio nazionale o esteri)²⁹⁶. Dunque la politica regionale prescinde da tipo di interventi attuati dallo stato centrale, siano questi interventi diretti (programmi, progetti) o indiretti (agevolazioni e trasferimenti per imprese e famiglie).

La base teorica della politica regionale è la *New Economic Geography*²⁹⁷ che vede lo sviluppo del territorio a livello locale, come il centro dell'impostazione della politica economica e di sviluppo²⁹⁸.

La centralità della dimensione territoriale nel contesto delle politiche economiche di sviluppo si affiancava anche la ribadita centralità dei livelli sub-nazionali/regionali promossa dalla

²⁹⁶ Barca, F., 2003 "Regional Policy and Experience in Southern Italy" in Funck, E. and Pizzato, L. (ed.), 2003 *European Integration, Regional Policy, and Growth*, Washington: World Bank, pp. 129-135.

²⁹⁷ Basata sulla teoria di Paul Krugman, si veda Krugman, P., 1997 *Development, Geography and Economic Trade*, Massachusetts Institute of Technology.

²⁹⁸ Commissione Europea, 2003 *An Agenda for Growing Europe- The Sapir Report*, Oxford: Oxford University Press, lo sviluppo territoriale nel senso della new economic geography sembrerebbe in contraddizione con quanto sarebbe stato affermato quegli anni successivi dalla Commissione Europea che invece sembrava promuovere un ritorno alla nazionalizzazione delle politiche, per cui l'Unione Europea avrebbe dovuto finanziare interventi in un'ottica di ricentralizzazione delle politiche in cui l'Unione Europea avrebbe dovuto porsi come strumentale

Commissione Europea²⁹⁹. Il carattere distintivo dei territori si presentava con un elemento chiave per trovare una soluzione allo sviluppo sfruttando la crescita autonomistica avutasi dagli anni '70 in poi³⁰⁰.

La 'Nuova Programmazione' individuava tredici variabili di rottura³⁰¹ intorno cui costruire la *policy* perché lo sviluppo potesse realizzarsi a pieno. A ciascuna variabile veniva associato un indicatore per misurare l'efficacia della *policy* e il raggiungimento del risultato.

²⁹⁹ A proposito del ruolo delle Regioni nel processo di europeizzazione e i rapporti con le istituzioni europee si veda: Keating, M., 1995 "Europeanism and Regionalism" in Micheal, K. (ed.) *The European Union and the Regions*, Oxford: Oxford university Press; Hooghe, L. e Marks G., 2001a *Multi-level governance and European integration*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers;

³⁰⁰ Keating, M., 1995.

³⁰¹ DPS, 1999 *Programma di Sviluppo del Mezzogiorno*, Roma, www.dps.mef.it

n.	Variabili di rottura	Indicatori
1	Capacità di esportare	Esportazioni/PIL
2	Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL
3	Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante
4	Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL
5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi
6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività
7	Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati
8	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale
9	Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati
10	Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)
11	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi
12	Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro nord
13	Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità

Tab. 2.1 Variabili di rottura e indicatori, Fonte DPS 1999

Queste variabili erano finalizzate all'individuazione di punti di 'rottura' nella domanda e nell'offerta dei soggetti economici³⁰². Quattro delle variabili individuate sono endogene (esportazioni con il Resto del Mondo, investimenti, importazioni nette, tasso di attività), le restanti nove sono esogene, ovvero servono a sintetizzare e misurare e vengono misurate le esternalità positive sull'economia del Mezzogiorno attivate dall'azione programmatica. Il Dipartimento aveva elaborato un modello macroeconomico previsionale per calcolare la crescita del Mezzogiorno secondo le variabili di rottura individuate. Secondo

³⁰² DPS, 1999, p. 273.

questi modelli previsionali, tale crescita avrebbe dovuto essere elevato (2% nel 2002, in progressivo aumento fino al 13% in presenza di tutti i fattori esternalità positivi); “nella logica del modello questi risultati dipendono tutti, in modo diretto e indiretto, da un aumento della produttività totale dei fattori, indotto dai maggiori investimenti pubblici. In via diretta, l’aumento degli investimenti pubblici dispiega effetti positivi sulla produttività totale dei fattori, in quanto crea nuove risorse e opportunità sia economiche che sociali”³⁰³.

Si trattava di previsioni attese elevate rispetto ai limiti strutturali del contesti di riferimento, come fu evidenziato all’epoca³⁰⁴.

Il presupposto indispensabile perché queste previsioni si realizzassero era lo stanziamento di risorse in ottica non straordinaria ma ordinaria (aumento della Spesa in Conto Capitale) e una strategia globale per il Mezzogiorno in cui i Fondi Strutturali fossero solo una parte delle risorse finanziarie, finalizzati a precisi interventi e lo Stato centrale si impegnasse in investimenti materiali e immateriali concreti.

Come sostenuto nel Documento di Programmazione, “il crinale fra impoverimento e balzo di sviluppo è dunque rappresentato dalla capacità di attrarre e di incentivare all’investimento le risorse mobili. Per farlo, non basta la compressione dei costi che quelle risorse devono sopportare. Certo, il costo del lavoro e quello del capitale sono rilevanti, e in questa direzione occorre operare. Ma, insieme e prima di questo, viene l’attrattività del contesto, la capacità delle singole aree del territorio di offrire: a) condizioni socio-istituzionali - sicurezza, giustizia, relazioni fiduciarie, qualità dell’Amministrazione pubblica - che facilitino

³⁰³ DPS, 1999, p. 278.

³⁰⁴ La Nuova Programmazione: Evoluzione e restaurazione” in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, a. XIV, 2000, n.3, pp. 747-768.

l'insediamento e le scelte irreversibili di investimento; b) opportunità "speciali", caratteristiche dell'area che sfruttano e valorizzano il proprio vantaggio comparato in termini di risorse immobiliari³⁰⁵.

2.6 Il ritorno al Mezzogiorno: perché?

L'interlocutore principale del DPS è stato in tutte le fasi della sua vita istituzionale il Mezzogiorno. Ma perché?

Innanzitutto, nel Mezzogiorno la "Nuova Programmazione" individuava il terreno fertile per lo sviluppo di un'area depressa che però stava dando prova, in quel frangente economico di vitalità³⁰⁶, generando una certa crescita. In secondo luogo, sebbene i presupposti di crescita ci fossero, essi andavano incoraggiati, programmati e seguiti nella realizzazione degli interventi con l'attuazione di una politica *ad hoc*. In terzo luogo, il rafforzamento delle Regioni nel contesto europeo avrebbe aiutato le Regioni del Sud a superare gli atavici problemi di sviluppo e di arretratezza rispetto al resto del Paese e dell'Europa³⁰⁷.

La quarta motivazione risiede nei limiti che il Mezzogiorno rivelava in termini di rendita rispetto al resto d'Italia, per questo motivo andava 'accompagnato' in un percorso di *capacity building*, trasferimento di competenze e supporto tecnico all'attuazione del ciclo di *policy*.

Questo aspetto è strettamente collegato con una delle piaghe del Mezzogiorno, ovvero le organizzazioni di stampo mafioso³⁰⁸ che

³⁰⁵ DPS, 1999, p. 19

³⁰⁶ A proposito di veda: Barca, F. *L'Italia Frenata*, 2006, Donzelli Editore, Roma; G. Bodo e Viesti G.1997.

³⁰⁷ Barca, F. 1998.

³⁰⁸ In questa ricerca non si cerca di dare un quadro dell'incidenza della malavita organizzata e di tutta l'economia sommersa e 'informale' che essa genera,

condizionano la vita pubblica in molte aree del Sud, o comunque un sistema di illegalità diffuso o quantomeno di tolleranza all'illegalità. "Complessivamente la presenza pubblica nel Mezzogiorno è troppo estesa e di bassa qualità. Lo Stato non riesce ad essere né efficiente gestore né efficiente controllore, pur intervenendo direttamente in tutte le aree dell'economia"³⁰⁹.

Un'altra ragione per concentrare la propria attività sul Mezzogiorno era la tipologia di interventi da attuare nel Sud. Molte aree, infatti avevano ancora grossi deficit in termini di infrastrutture e pur abbandonando la concezione dell'opera pubblica come modalità per far confluire capitale e aumentare il tasso di occupazione, esse erano comunque ritenute un prerequisito allo sviluppo, quindi indispensabili³¹⁰.

Nonostante questo coordinamento impostato dal DPS riguardasse tutte le amministrazioni regionali, è evidente che il DPS aveva un rapporto 'preferenziale' con le Regioni Obiettivo 1, ovvero con tutte le regioni del Sud (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna) e alcune regioni del Centro

tuttavia non può essere trascurata come variabile endogena ai processi di sviluppo del Mezzogiorno e tanto meno delle *performance* intermini di efficaci ed efficienza delle pubbliche amministrazioni meridionali. Le infiltrazioni del crimine organizzato sono purtroppo una delle cause principali dei tanti mali che ormai da troppo tempo affliggono in Meridione. Per un approfondimento si veda La Spina, A., 2005 *Mafia, illegalità e Sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.

³⁰⁹ Bodo G. – Viesti G. 1997, p. 164.

³¹⁰ Questo è esattamente quello che si era tentato di fare nella prima fase dell'Intervento Straordinario con un programma di preindustrializzazione: creare i presupposti infrastrutturali e strutturali per permettere al Mezzogiorno di sviluppare una propria produzione industriale. Nella prima fase dell'intervento 1950-1970 questo ha avuto effetti molto positivi.

– il Molise, in particolare che nel ciclo di programmazione 2000-2006 è considerata in fase *phasing out* ³¹¹.

Infine, le Regioni del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord presentavano *performance* molto differenti con una vera frattura in termini di efficienza ed efficacia.

Questo in parte è spiegato dall'esperienza dell'Intervento Straordinario conclusosi solo sei anni prima dell'inizio dell'esperienza DPS e della 'Nuova Programmazione'. La Cassa per il Mezzogiorno aveva generato il meccanismo perverso di assistenzialismo cui le Regioni del Sud avevano 'conformato' le proprie aspettative e la domanda verso lo Stato, non riuscendo a trovare una strada propria allo sviluppo (in termini di straordinarietà delle politiche) né tantomeno alla soluzione dei problemi (ordinarietà delle politiche).

A queste ragioni va aggiunta anche una complessa motivazione legata alle risorse tecniche e al *know-how* delle amministrazioni regionali (tutte) interessate dalla programmazione. Le risorse burocratico-amministrative regionali dedicate alla gestione delle risorse economiche avevano gradi di competenza estremamente differenti a livello territoriale mentre le Regioni del Nord avevano una preparazione tecnica superiore, una struttura meglio concepita per attivare un dialogo più paritario con le il centro, mentre le regioni del sud soffrivano di una carenza di

³¹¹ Il Regolamento CE 1260 del 1999, art. 6) prevede un sostegno transitorio o *phasing out* per le regioni o zone che erano ammissibili agli obiettivi regionalizzati del periodo di programmazione 1994-1999 e che non lo sono più per il 2000-2006. Si tratta di un regime transitorio decrescente che permette l'uscita graduale dal sostegno comunitario per spese strutturali. Lo scopo del *phasing out* è quello di evitare l'improvvisa interruzione degli aiuti e facilitare il consolidamento dei risultati degli interventi strutturali precedenti. Fonte: http://www.dps.tesoro.it/qcs/schede_qcs/scheda_obiettivo1.htm.

risorse umane e tecniche che impediva loro un affrancamento totale dalla guida del centro rispetto al resto del Paese³¹².

Questo deficit istituzionale è una delle costanti nell'analisi del Mezzogiorno e denuncia carenze radicate nella società tanto da portare alla considerazione di una vera e propria assenza di capitale sociale³¹³.

2.7 Il ruolo del DPS e la struttura

Il ruolo del DPS prevedeva tre obiettivi, due dei quali costituivano la cornice nel quale il Dipartimento operava, il terzo riguardava la definizione di una *governance* nuova tra Unione Europea, Stato e Regioni. Il primo di questi obiettivi era la programmazione economica e finanziaria degli investimenti pubblici per lo sviluppo economico, con particolare riguardo alle aree depresse, attraverso la responsabilità diretta per l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, la gestione di specifici strumenti di intervento, l'esercizio di una funzione di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. Per raggiungere l'obiettivo, il DPS doveva operare come struttura di servizio a supporto dei soggetti pubblici e privati, a) per programmare e realizzare investimenti infrastrutturali e in capitale sociale attraverso cui (b) incentivare

³¹² Dente, B. 1997, p. 197.

³¹³ Per la questione della cultura civica e del capitale sociale si rimanda a Putnam R., Leonardi R. e Nanetti R. 1993 *Making democracy work –civic traditions in modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press. Molti successivi studi sono hanno analizzato il problema delle differenze tra Nord e Sud in termini di cultura civica; Grote, J. R. "Cohesion in Italy: a view Non-Economic Disparities" in Hooghe, L. (ed.), 1996 *Cohesione Policy and European Integration*, Oxford: Oxford University Press, pp. 257-293; Putnam R., Leonardi R. e Nanetti R., 1995 *La pianta e le radici – il radicamento dell'istituto regionale nell'ordinamento italiano*, Bologna: Il Mulino; Leonardi, R., 1998 *Convergenza, Coesione e Integrazione nell'Unione Europea*, Bologna: Il Mulino, Cap. VI, pp. 179-214.

progetti sia industriali sia di servizio al territorio, a questo scopo gli strumenti operativi erano rappresentati da programmi operativi regionali (programmazione europea), programmi multiregionali (Accordi di Programma Quadro), intese istituzionali (IIP), patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma, assegnazione fondi CIPE.

Il secondo punto riguardava la formulazione delle proposte in merito agli obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale da parte del CIPE, supportato dal Servizio di Segreteria.

Il terzo obiettivo consisteva nella partecipazione alla definizione delle politiche comunitarie in materia di sviluppo e coesione.³¹⁴

Il DPS puntava principalmente su due principi base: la negoziazione e la valutazione. La negoziazione rappresentava la strategia attraverso cui arrivare alla definizione degli interventi da realizzare, attraverso il confronto continuo tra i diversi livelli di governo e gli interessi locali, individuati come i soggetti che meglio conoscevano le esigenze del territorio per la migliore soluzione dei problemi.

La valutazione, invece comportava per il DPS l'aderenza alla chiarezza del proprio operato. La valutazione poteva essere efficace solo se *ex-ante* si delineavano gli obiettivi da raggiungere in modo chiaro ed adeguato alle risorse disponibili, in modo da poterne verificare in seguito la realizzazione in termini di efficienza ed efficacia.

Questa visione spiega anche l'organizzazione scelta per il DPS, ovvero dotare il Capo Dipartimento di una struttura di staff competente in fatto di valutazione e che fosse anche in grado di gestire i rapporti con i diversi livelli istituzionali.

³¹⁴ Barca, F. 1998, "Obiettivi e assetto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione" in *Economia italiana*, (1998), settembre-dicembre, p. 604.

Il ruolo dell'Unità di Valutazione, in questo senso è stato fondamentale. Nonostante esso fosse destinato soprattutto alla valutazione e agli studi, divenne presto un punto di riferimento per i Servizi/strutture del DPS, supportandone il lavoro di formulazione degli interventi e delle strategie³¹⁵.

L'organizzazione dell'UVAL trova nella teoria neoistituzionalista un modello, per il quale lo sviluppo spontaneo di modelli cooperativi di condotta trova presupposti favorevoli nelle relazioni ripetute tra gruppi di scambio di dimensioni limitate che agevolano la condivisione di informazioni attendibili sulle scelte compiute; ciò comporta un una condivisione di valori degli attori interagenti³¹⁶.

2.8 *Il consolidamento 2001-2006*

Come si è detto (par. 2.4), il DPS ha conosciuto un periodo di incertezze per il vuoto al vertice seguito alle dimissioni di Barca e alla lentezza della politica di designare il suo successore.

Le conseguenze di questo periodo di incertezze nella *leadership* furono tanto importanti quanto limitate ad alcuni aspetti precisi.

Dal punto di vista organizzativo, nonostante il cambio di vertice, il Dipartimento era stato strutturato in maniera efficiente con professionalità competenti e soprattutto con un alto livello di *commitment* rispetto agli obiettivi e alla *policy* perseguita sia sui programmi europei che sugli strumenti di politica nazionale.

³¹⁵ Questo è quanto emerso dalle interviste a Paola Casavola, Giampiero Marchesi, Claudio Virno, nonostante questi attori abbiano un'opinione differente in termini di positività o meno della funzione assolta dal Nucleo. Virno infatti considerava questo aspetto in contrasto con la *mission* iniziale della struttura.

³¹⁶ Vannucci, A. 2004 *Governare l'incertezza- scelte pubbliche e scambiamiento istituzionale*, Rubettino Editore, p. 424.

Questo permise alla struttura di camminare da sola e continuare l'impostazione metodologica impressa nei primi mesi della sua formazione. I problemi emersero in merito al peso della *leadership* nei processi che coinvolgevano diverse istituzioni (la negoziazione europea per il ciclo 2000-2006) e questi problemi furono dovuti non solo alla mancanza di una *leadership*, ma anche alla lentezza nella designazione di un sostituto³¹⁷.

Il periodo di vuoto al vertice coincise con le scadenze relative all'avvio dei Patti Territoriali di terza generazione e per la prosecuzione di quelli di seconda generazione, nell'ambito della programmazione europea 1994-1999.

La situazione cambiò in modo netto con l'avvicendamento al Governo del Centro-Destra subentrato al Centro Sinistra nel 2001. Il nuovo Governo concentrò molte risorse e attenzioni sul Mezzogiorno e decretò un avvicendamento al vertice del DPS. Dopo alcune incertezze iniziali, il Governo decise per la nomina di Fabrizio Barca a Capo Dipartimento.

La politica economica del nuovo Governo, comportò anche una novità importante: il Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giulio Tremonti, ricostituì una struttura di Governo per il Sud attraverso la nomina di un Viceministro con delega allo Sviluppo Economico del Mezzogiorno³¹⁸, nella persona dell'Onorevole Gianfranco Micciché. Il DPS si ritrova quindi ad avere un preciso referente politico nel Governo con un sostegno ampio, ma anche come referente cui rispondere del proprio operato.

³¹⁷ Intervista Luca Celi – 8/4/2011.

³¹⁸ Gianfranco Micciché - Nel 2001 è Viceministro dell'Economia e delle Finanze con delega allo Sviluppo Economico del Mezzogiorno, alle attività delle Società a partecipazione pubblica che operano a sostegno dello sviluppo economico del Mezzogiorno ed ai rapporti con l'Unione Europea e con le Regioni, per le materie relative.

Si apriva così una nuova linea di rapporti tra politica e amministrazione. I due, nonostante una forte differenza di orientamento politico³¹⁹, trovarono un punto di convergenza nella volontà di mantenere con rigore le regole fissate e attuare sanzioni e premialità, condizione per imprimere una svolta alla politica del Mezzogiorno.

Dal punto di vista amministrativo, in questa fase si procedette ad riorganizzazione interna del Dipartimento.

La riforma fu regolata dal Decreto Ministeriale per la riforma del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, D.M. 31 Ottobre 2002 e prevedeva l'articolazione del DPS in Uffici Dirigenziali Generali e Uffici Dirigenziali non Generali.

Gli Uffici Dirigenziali non Generali di diretta collaborazione del Capo Dipartimento erano: Ufficio per la comunicazione e le relazioni esterne; Ufficio per la consulenza legale dipartimentale; Ufficio per i rapporti con Regioni ed Enti Locali; Ufficio per il controllo di gestione dipartimentale. L'Unità Tecnica di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici era confermata in staff al capo Dipartimento, e restava divisa in due unità: Unità di Valutazione, UVAL e Unità di Verifica, UVER.

Il Dipartimento era diviso in Servizi: Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese; Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari; Servizio Centrale di Segreteria del CIPE; Servizio Dipartimentale per gli Affari Generali e contabili, il personale e la qualità dei processi e dell'organizzazione; Servizio Relazioni con i Paesi Terzi in materia di politiche di sviluppo territoriale.

Sostanzialmente, si assiste con questa riorganizzazione ad una ulteriore articolazione del DPS in relazione alla 'domanda', dato

³¹⁹ Interviste a: Fabrizio Barca che dichiara un orientamento politico in contrasto con i valori di destra; intervista Paola Casavola.

che ad esempio il Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese era articolato in Uffici competenti per gruppi di Regioni, in modo da instaurare un rapporto diretto e costante con le amministrazioni³²⁰. Rispetto all'assetto iniziale del Dipartimento, scompare il Servizio per la Programmazione Negoziata, le cui competenze vennero assorbite dal Servizio per le Politiche di Sviluppo e le Intese.

Nasceva il Servizio Progetti Studi e Statistiche, generato dalla crescita del settore di analisi e studi nel corso del tempo, dove si era generata una forte competenza in materia economica e statistica tale da richiedere una valorizzazione della struttura³²¹.

³²⁰ Intervista Fabrizio Barca

³²¹ L'importanza del settore studi nel corso del tempo è emerso in diverse interviste: Paola Casavola, Flavia Terribile.

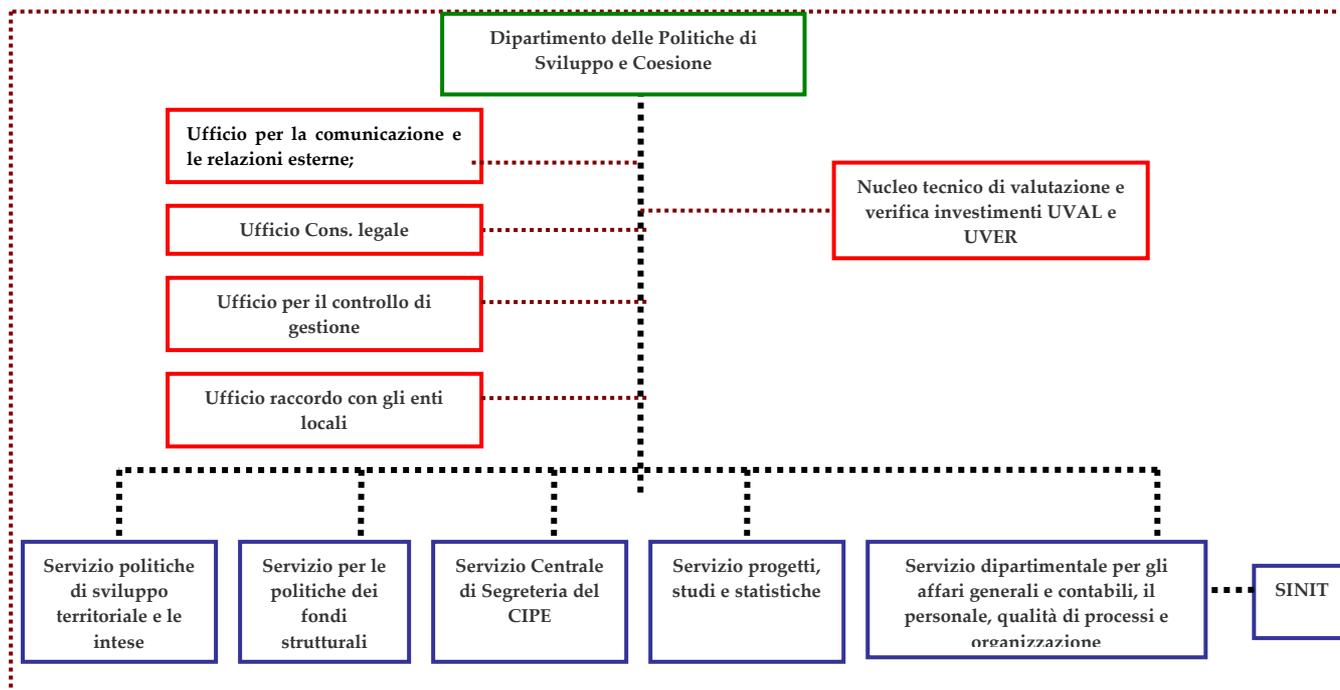


Fig. 2.3 - Organigramma DPS 2002

2.8.1 Il nuovo modello di *governance* multilivello tra Europa-Stato e Regioni

Il lavoro di preparazione alla negoziazione per i fondi strutturali 2007-2013 iniziò molto presto e seguì tre linee di azione.

Una prima attività era basata sullo studio della situazione economica delle regioni europee, divise per Paese membro. Questa analisi permetteva di ricostruire attraverso banche dati e modelli economici, la situazione delle aree dei nuovi Stati membri³²² che sarebbero rientrati nel processo di negoziazione per la programmazione 2007-2013. La negoziazione, infatti era strettamente legata all'adesione di nuovi Stati che, nel rispetto dei parametri per la ripartizione delle risorse comunitarie erano decisamente in ritardo economico rispetto ai Paesi come l'Italia. Per questa ragione i membri storici dell'Unione avrebbero potuto vedere una riduzione drastica dei fondi loro destinati. Con "l'allargamento da 15 a 25 paesi, la scelta - apparentemente "neutrale" - di confermare l'attuale quota destinata alle regioni in ritardo (avrebbe provocato) effetti sostanzialmente iniqui nei riguardi delle regioni arretrate dell'UE-15"³²³, nel caso

³²² Al processo di negoziazione per la programmazione 2007-2013 parteciparono complessivamente nove nuovi Stati: Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Cipro e Malta che aderirono all'Unione Europea nel 2004; Romania e Bulgaria la cui adesione avvenne nel 2007. Si trattava di Stati con un PIL decisamente inferiore a quello italiano e tenendo conto che la ripartizione dei Fondi Europei avviene soprattutto sulla definizione del parametro reddito procapite pari al 75% della media europea, i nuovi Stati membri abbassavano decisamente la soglia ,tagliando fuori in questo modo i Paesi più ricchi tra cui l'Italia. La sfida della negoziazione per la nuova programmazione fu proprio garantire all'Italia uno stanziamento finanziario complessivo non inferiore agli stanziamenti per il 2000-2006.

³²³ <http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs/all/memorandum.pdf>

l'adeguamento non si fosse realizzato con la riconferma dei criteri di assegnazione delle risorse utilizzato per il periodo 2000-2006, le Regioni relativamente più povere dell'UE-15 avrebbero sopportato tutto il peso dell'aggiustamento conseguente all'allargamento dell'Unione. Per ovviare a questo problema il DPS suggeriva un innalzamento della dotazione finanziaria complessiva dallo 0,45% del PIL allo 0,50%.

Una seconda attività nel campo della negoziazione riguardava la preparazione e la diffusione di studi preliminari sulla posizione dell'Italia. Già nel luglio 2001 il DPS pubblicò il primo "Memorandum dell'Italia sulla Politica Regionale e di Coesione dell'Unione Europea"³²⁴, cui seguì un secondo documento "Secondo Memorandum dell'Italia sulla politica Regionale di Coesione dell'Unione Europea". In questo documento tutti i temi chiave per l'Italia vengono affrontati in modo chiaro per delineare un approccio diverso all'intero sistema su cui si basava la politica di coesione.

I punti fondamentali delineati nel Memorandum riguardavano una nuova proposta per gli indicatori macro-economici e sociali utilizzati fino al 2006 per l'individuazione delle aree cui destinare i finanziamenti. Innanzitutto, si propose l'utilizzo dell'indicatore relativo all'occupazione delle aree territoriali, oltre che quello del PIL procapite medio comunitario espresso in parità di potere d'acquisto (PPA); in secondo luogo si propose la necessità di un quadro nazionale di riferimento che non riguardasse solo le Regioni "in ritardo", ma prevedesse aiuti economici anche per le Regioni con adeguati tassi di crescita e PIL procapite medio superiore al 75% della media comunitaria. Il terzo punto fondamentale fissato nel Memorandum riguardava la modernizzazione della Pubblica amministrazione "con

³²⁴ Ibidem, p. 15

particolare riguardo al rafforzamento delle proprie istituzioni di governo decentrate e alla costruzione di un moderno partenariato istituzionale fra queste e lo Stato centrale”³²⁵. Nell’ambito del miglioramento dei servizi nella pubblica amministrazione, il DPS aveva predisposto, correlato alla programmazione 2000-2006, il sistema di riserva di Premialità (o riserva di efficacia ed efficienza). Questo meccanismo si basava sulla costruzione di una serie di indicatori volti a misurare l’efficacia e della gestione e dell’attuazione finanziaria misurano i risultati a metà percorso in relazione ai loro obiettivi specifici iniziali, secondo quanto previsto dal Regolamento CE n. 1260/99, articolo 44, e che era fissato al 4% degli stanziamenti di impegno per ogni Stato membro. A tale riserva del 4%, l’Italia aveva indicato nel Quadro Comunitario di Sostegno un’ulteriore quota di premialità al 6% sui fondi nazionali.

Il raggiungimento degli standard qualitativi che assicurarono la premialità alle Regioni, fu utilizzato dal DPS come un segno importante di credibilità davanti alla Commissione, dato l’impegno sul raggiungimento degli obiettivi fissati di concerto con la Commissione Europea.

Nel Memorandum, infine il DPS presentava, in anticipo sui tempi, la possibilità di una unificazione delle programmazioni nazionale e comunitaria al fine di superare le ridondanze e di permettere la realizzazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità, nonchè superare i problemi connessi alla realizzazione del principio di addizionalità.

Il terzo strumento utilizzato è il “Gruppo di Contatto Stato-Regioni sulla politica di coesione post 2006” è di natura istituzionale. Nato nel novembre del 2002, è un organismo

325

collegiale nel quale sono rappresentati attori istituzionali interessati dalla programmazione europea³²⁶, ovvero DPS (Ministero dell'Economia e delle Finanze), Ministero degli Esteri (Direzione Generale per l'Integrazione Europea), Dipartimento della Funzione Pubblica, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – ufficio Centrale per l'orientamento e la formazione professionale del lavoratori; Ministero per le Politiche Agricole e Forestali – Direzione Generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale e “dai componenti in rappresentanza dell'Area Affari Comunitari e Internazionali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome. Nel dettaglio le Regione individuate³²⁷ a far parte del Gruppo sono Sicilia, Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Marche, Lazio, Campania, Emilia Romagna, Puglia.

Il Gruppo di Contatto aveva origini nella Delibera CIPE n. 36 3 maggio 2002, nella quale si prevedeva la realizzazione di un programma triennale (2002-2004) all'interno del riparto delle risorse per le aree depresse 2000-2004, finalizzate all'innovazione nella Pubblica Amministrazione.

“Scopo di tale organismo era quello di individuare e promuovere iniziative funzionali al rafforzamento dell'efficacia dell'azione della P.A. in vista del negoziato sulle politiche di coesione post-2006, sia per fornire un supporto strategico alle amministrazioni interessate nei momenti topici della fase negoziale, sia per delineare valutazioni e proposte sulle possibili linee della programmazione 2007/2013 all'esito del negoziato stesso”³²⁸. Il DPS occupava in questo modo un ruolo strategico nella

³²⁶ DPS – Gruppo di Contatto Stato-Regioni sulla Politica comunitaria di Coesione post-2006 – Regolamento Interno, Fonte DPS, novembre 2002

³²⁷ L'individuazione delle Regioni del Gruppo di Contatto viene fatto dalla Conferenza dei Presidenti di Regioni e Province Autonome.

³²⁸ http://www.studialesviluppo.it/link_file/rassegna21txt.pdf

definizione della posizione italiana, che doveva presentarsi come la più omogenea e compatta possibile e coordinava il processo negoziale. Il Dipartimento assumeva il ruolo di coordinamento dell'intero processo tra Unione Europea e Regioni, attraverso un coinvolgimento continuo delle Regioni.

In questo processo il coordinamento con il Ministero degli Affari Esteri (MAE - responsabile istituzionale dei negoziati sulla ripartizione e l'assegnazione dei fondi europei all'Italia) si è rivelato di fondamentale importanza.

Il MAE agiva in stretto contatto con il DPS per l'adozione di una linea comune davanti alla Commissione, ma in questo caso il DPS assumeva il ruolo di 'mediatore' delle istanze delle Regioni e dei Ministeri tecnici coinvolti nella programmazione nazionale. Si tratta di un importante strumento di *governance* multilivello per un riassetto dei ruoli dello Stato centrale sia rispetto all'Unione Europea che rispetto alle Regioni, in accordo con quello che era stato delineato come il ruolo del DPS. Viene realizzata quell'integrazione sul piano-economico-istituzionale, dei diversi livelli per far fronte ai cambiamenti provenienti sia dall'Unione Europea che dalle Regioni³²⁹.

Il coordinamento assunto poneva il Dipartimento al centro della dinamica interistituzionale e, dato il forte impegno al raggiungimento degli obiettivi, poteva superare i problemi di natura negoziale e arrivare al successo della trattativa.

Con le azioni adottate dal DPS per la negoziazione della fase di programmazione 2007-2013 è evidente l'impronta forte per un nuovo tipo di cooperazione tra i livelli istituzionali.

Il Dipartimento definisce per sé il ruolo chiave della vicenda riuscendo però a coinvolgere le amministrazioni regionali nel processo negoziale.

³²⁹ Barca, F. 2001, p. 613.

La dispersione di energie e di fondi che sarebbe derivata da una frammentazione della posizione italiana a Bruxelles, avrebbe comportato innanzitutto una perdita di credibilità e scarsa efficacia nell'ottenimento dell'obiettivo principale: ovvero assicurare all'Italia un adeguato livello di finanziamento per le Regioni obiettivo 1 (ciclo 2000-2006, obiettivo convergenza nel ciclo 2007-2013).

Inoltre, tutta la costruzione di una *governance* multilivello di questo tipo assicurava al DPS anche il controllo tra la programmazione europea e la programmazione nazionale. Diventando il punto di riferimento per la programmazione europea in Italia, infatti, il Dipartimento acquisiva anche le conoscenze necessarie alla programmazione nazionale da presentare a livello politico attraverso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – CIPE.

Il DPS diventava di conseguenza il centro decisionale per l'intera politica di sviluppo in Italia.

Nel gruppo di contatto era mappata tutta l'Italia, come si è detto, attraverso alcune Regioni scelte dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, quindi sia le Regioni del Centro, che del Nord che del SUD.

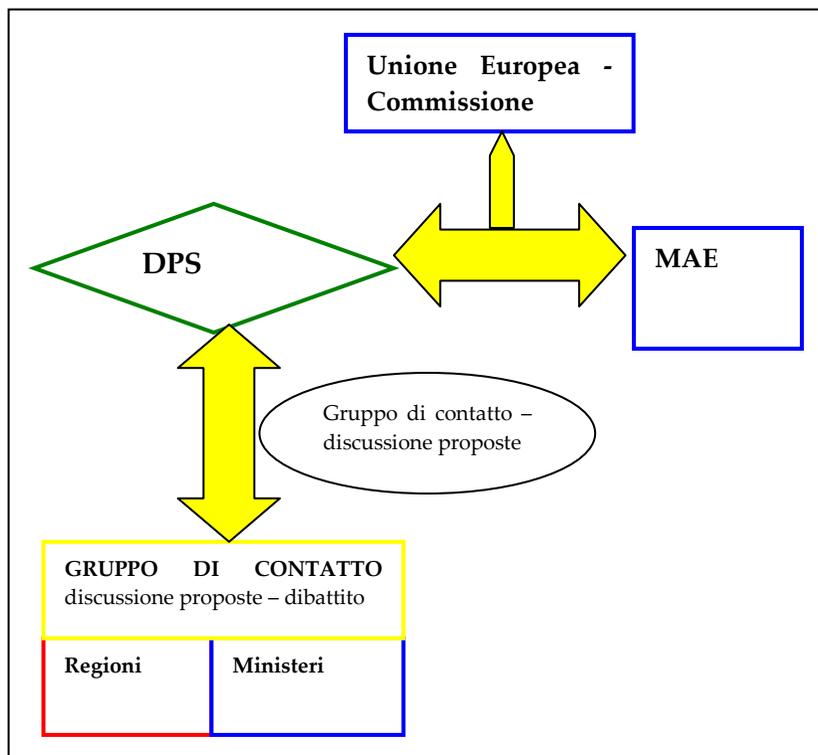


Figura 2.4 – Schema del processo negoziale con il Gruppo di Contatto

2.9 La riforma del 2006

Il 2006 fu un anno che segnò la storia istituzionale del DPS, non solo interna, con una riorganizzazione delle strutture, ma anche nella sua collocazione all'interno dell'amministrazione centrale. Le nuove elezioni politiche e il cambio di coalizione di governo, la fine del ciclo di programmazione 2000-2006 e l'inizio del nuovo ciclo 2007-2013 furono due variabili che incisero profondamente sul nuovo assetto del Dipartimento.

Dopo l'ennesima riorganizzazione interna³³⁰, tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007 si procedette a una ristrutturazione complessiva che comportò cambiamenti significativi di competenze e funzioni e assetto delle risorse umane, interessando sia il vertice che le strutture.

Un primo momento di svolta fu segnato dal decreto legge 18 maggio 2006, n.181³³¹ recante "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri". Con questo decreto si sanciva il passaggio della Segreteria del CIPE dal DPS alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La legge, inoltre prevedeva il passaggio al Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) di alcune competenze individuate dal d.lgs. 300/99, art. 24, comma c, riguardanti "coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, anche avvalendosi delle Camere di commercio, con particolare riferimento alle aree depresse, esercitando a tal fine le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari". Seppur non espressamente citato, la legge prevedeva il passaggio del DPS dal MEF al MISE. Il passaggio e la riorganizzazione della struttura al MISE furono disciplinate dal Decreto del Presidente del Consiglio, 30 luglio 2007, con l'attribuzione di quattro Direzioni Generali e dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici. Alla guida del Ministero dello Sviluppo Economico fu designato

³³⁰ Decreto Ministeriale di Riforma del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, 19 gennaio 2006.

³³¹ Convertito in Legge 18 luglio 2006, n. 233.

Pierluigi Bersani, la cui forte volontà politica decise per il passaggio del Dipartimento al MISE³³².

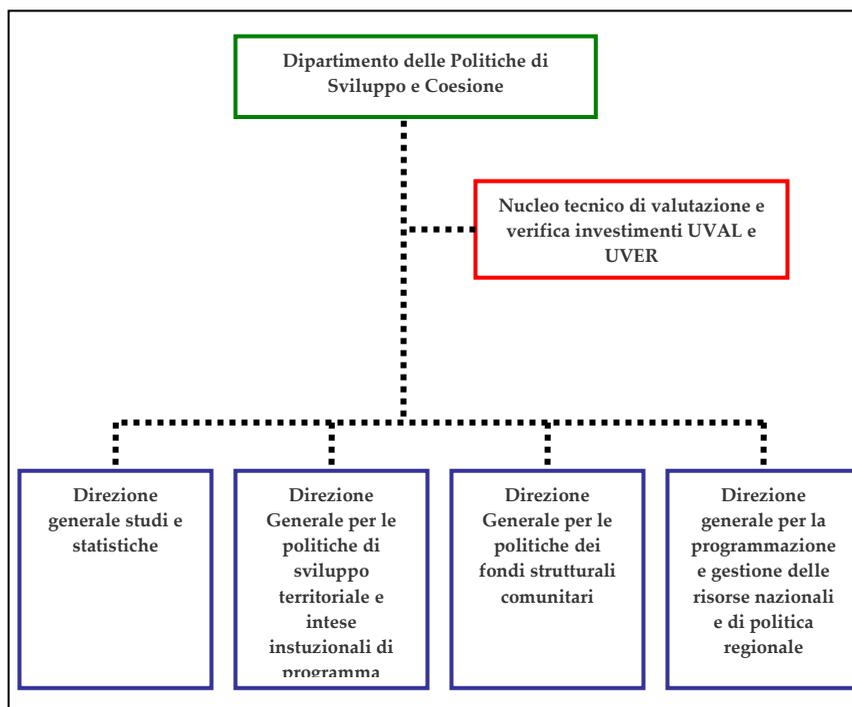


Figura 2.5 - Organigramma DPS 2006- 2008

Analizzando i cambiamenti apportati alla struttura, rispetto all'assetto del 2002, il DPS ha subito un'ulteriore razionalizzazione. Innanzitutto è stato privato della Struttura competente per le risorse umane e il personale, le cui funzioni vengono svolte a livello superiore (Ministeriale) e non dipartimentale. Questa scelta ha comportato notevoli problemi in una amministrazione in cui l'innovazione nel reclutamento e

³³² Intervista Carlo Sappino, Nicola Rossi.

nella selezione delle risorse umane aveva rappresentato un punto di forza per tutta la struttura. Tutta l'attenzione posta nella selezione del personale del Nucleo di Valutazione e la riforma interna delle diverse strutture erano state possibili grazie all'autonomia del Capo Dipartimento in merito alla gestione delle risorse umane³³³. Il Capo Dipartimento veniva privato in questo modo di uno degli strumenti decisionali principali riguardanti l'assetto complessivo del DPS.

L'altra novità ha riguardato la creazione di un Direzione Generale per la Programmazione e la Gestione delle risorse di politica nazionale e regionale. La Direzione nasceva dalle esigenze dettate dall'unificazione della programmazione comunitaria con la programmazione nazionale³³⁴ che richiedeva una struttura in grado di coordinare l'impiego delle nuove risorse di concerto con la Direzione Fondi Strutturali.

Immutate invece restavano la Direzione Generale per le Politiche dei Fondi Strutturali (ex Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali) e la Direzione Generale per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese Istituzionali di Programma (ex Servizio delle Politiche di Sviluppo Territoriale e Intese Istituzionali).

Come si evince dalla figura in alto (fig. 2.5), scompare il Servizio Centrale di Segreteria del CIPE, trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Dunque, due sono gli elementi da considerare analizzando nel dettaglio la riforma: i) lo spostamento dal MEF al MISE; ii) la sottrazione del CIPE.

³³³ Interviste condotte: Sabina De Luca, Giampiero Marchesi, Paola Casavola, Paolo Emilio Signorini

³³⁴ Si veda in proposito Cap. III, par. 3.5.

Per quanto riguarda il primo aspetto si tratta di un totale cambiamento di rotta rispetto all'idea che stava alla base della nascita del Dipartimento.

La collocazione del DPS presso il Ministero del Tesoro, la paritarietà istituzionale con altri Dipartimenti forti come il Tesoro, le Finanze e la Ragioneria Generale dello Stato poneva un obiettivo chiaro e più volte sottolineato dagli attori che avevano giocato il ruolo di promotori e direttori dell'operazione DPS, ovvero porre le politiche di sviluppo e la programmazione allo stesso livello delle politiche tributarie e finanziarie per permettere lo sviluppo armonico del Paese³³⁵.

Inoltre, la collocazione all'interno del Ministero del Tesoro (poi divenuto Ministero dell'Economia e delle Finanze), ovvero dentro un ministero di politica economica generale e non settoriale, sanciva la competenza del Dipartimento competenza in materia di programmazione economica nazionale (a livello geografico, programmando in modo che la politica riguardasse tutto il territorio nazionale; a livello tematico, il DPS, infatti si occupava di programmazione europea, nazionale, e di politiche settoriali – politiche industriali).

Spostare il Dipartimento dal MEF al MISE comportò un ridimensionamento drastico delle competenze in materia di programmazione, con un indirizzo più settoriale

Per quanto riguarda il secondo punto della riforma, cioè il passaggio della Segreteria CIPE dal DPS alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è trattato di una soluzione per permettere una maggiore coerenza tra la preparazione delle sedute del Comitato e il luogo istituzionale del Comitato.

³³⁵ Si veda Ciampi C.A. "Premessa" in Barca, F. (a cura di), 1998 *La Nuova Programmazione e il Mezzogiorno*, Roma: Donzelli editore,

Dalle interviste effettuate³³⁶, è emerso una componente ideologica importante nella decisione di separare la Segreteria del CIPE dal DPS. Nell'ambiente politico, si era diffusa l'idea che la posizione istituzionale della Segreteria sottoposta alla direzione del Capo Dipartimento DPS, comportasse, un eccessivo controllo dell'amministrazione (Capo DPS) sulla politica (CIPE) influenzandone e indirizzandone le decisioni in materia di stanziamenti economici e finanziari e degli strumenti operativi quali Accordi di Programma Quadro ed Intese Istituzionali di Programma. Quindi, la figura del Capo Dipartimento, e questo è emerso anche dall'indagine condotta, aveva un ruolo 'troppo pesante' anche nelle dinamiche politiche³³⁷. Inoltre, vi era nella *leadership* politica di centro-sinistra (vincitrice delle elezioni del 2006) la convinzione che il DPS non fosse solo un centro di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali ma il 'luogo' dove si decideva l'allocazione delle risorse finanziarie. Questa visione del DPS era vera nella misura in cui il Dipartimento era parte del Ministero del Tesoro prima, dell'Economia e delle Finanze poi, dove la paritarietà rispetto ai Dipartimento di controllo tradizionalmente forti, permetteva di interloquire in maniera diretta in materia di stanziamenti (il nocciolo delle delibere CIPE per lo stanziamento del Fondo Aree Sottoutilizzate). Quindi si trattava di un potere non allocativo, ma di mera programmazione, in base agli indirizzi di *policy* del Governo. Tale potere in fase di programmazione era, per di più legato alla Segreteria del CIPE, il cui spostamento ha determinato la perdita delle competenze in materia di programmazione.

³³⁶ Intervista a Paolo Emilio Signorini, Carlo Sappino.

³³⁷ Risultato di diverse interviste effettuate agli attori della vicenda.

Quando questa collocazione viene meno, in DPS perde il relativo 'potere', cosa di cui la politica sembra non accorgersi.

Sebbene la riforma del DPS sia avvenuta solo dopo le elezioni del maggio 2006 e la vittoria del Centro-sinistra, era già largamente percepito nell'ambiente il cambiamento che sarebbe seguito per il MEF in generale e per il DPS in particolare.

L'ultima nota sui cambiamenti del DPS, riguarda il cambio di denominazione nel 2008, quando diventa Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, il cui acronimo è rimasto comunque DPS.

2.9.1 I motivi della riforma e l'indebolimento del DPS

Il dibattito intorno al Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione è stato estremamente vivo per tutto il corso della sua storia istituzionale per affievolirsi lentamente dopo il 2006.

I sostenitori della 'Nuova Programmazione' e i *policy-makers* coinvolti nell'operazione (a livello centrale, regionale e locale) non potevano che essere favorevoli all'esistenza di una struttura all'interno di un Ministero centrale, con forte potere decisionale, come quello dell'Economia e delle Finanze³³⁸. Gli oppositori alla linea del DPS, pur contestando i metodi adottati, gli strumenti di *policy* scelti e le decisioni in merito all'implementazione, non ne contestavano la collocazione istituzionale, reputando comunque importante che il centro della programmazione fosse nel Ministro dell'Economia.

C'è da chiedersi allora il perché di una tale riforma, ragioni di quale natura (politica, istituzionale, economica, amministrativa) portarono alla riforma e quali furono in termini di efficacia le conseguenze di tale riforma.

³³⁸ Interviste a Gabriella Palocci, Tiziana Arista, Gaspare Tocci, Luca Celi, Anna Maria Leuzzi, Alessandra Tomai.

Dal punto di vista amministrativo vi fu un problema, di cui il DPS non era causa diretta ma contribuiva nella sua collocazione. Con la riforma istituzionale del 1997 delle pubbliche amministrazioni, si assistette ad una concentrazione di potere nel Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, che comprendeva i Dipartimenti di Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato (storicamente parti costituenti del Tesoro) e il DPS, eredità del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica. Con l'unificazione completata nel 2003³³⁹, del MTBPE con il Ministero delle Finanze nel Ministero dell'Economia e delle Finanze, si assistette ad una operazione istituzionale di enorme portata concentrando in un solo dicastero tutta la competenza economico-finanziaria del Governo.

Ne conseguiva una concentrazione di potere enorme nelle mani del Ministero del Tesoro, concentrazione che significava anche un aggravio di competenze e l'idea che il "carrozzone" del MEF fosse diventato troppo ingombrante e pesante, con un conseguente strapotere del Ministro ed un aggravio di competenze.

Una prima ragione dello smembramento con il trasferimento del DPS al MISE, dunque è proprio la necessità di diminuire le dimensioni del MEF.

La scelta si imponeva nella separazione di una delle componenti del Ministero, ma la soluzione non era né ovvia, né banale.

Si poteva, infatti decidere di separare una delle componenti tradizionalmente forti (Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, Finanze), che però erano strettamente complementari una all'altra, oppure separare la parte meno tradizionale, ovvero il DPS. La scelta cadde su quest'ultimo, seguendo una tradizione nell'organizzazione amministrativa del nostro stato, ovvero

³³⁹ DPR 3 luglio 2003, n. 227.

privilegiare il controllo delle spese (faticando per altro a controllarle) piuttosto che la programmazione³⁴⁰.

Al momento della riforma dalle interviste condotte è emersa una certa incertezza sul buon posizionamento del DPS nella struttura amministrativa e una delle possibilità era la collocazione alla Presidenza del Consiglio, quindi riunificandolo in qualche modo al CIPE³⁴¹. Questa collocazione avrebbe assicurato al DPS ancora una centralità nelle scelte di *policy*, sebbene in modo differente rispetto al MEF³⁴².

La decisione di trasferire il DPS al MISE è stato l'effetto anche della volontà politica bene precisa espressa dal Ministro Bersani, secondo il quale la struttura che si occupava della programmazione economica dovesse competere allo Sviluppo Economico³⁴³.

2.10 Il dibattito culturale e politico sul DPS e sulla 'Nuova Programmazione'

La "Nuova programmazione" non fu un fenomeno intellettuale o di *policy* isolato dal resto del contesto scientifico e istituzionale italiano, ma è stato definito come un vero fenomeno culturale che ha interessato le amministrazioni regionali e centrali³⁴⁴.

³⁴⁰ Intervista Paolo De Ioanna

³⁴¹ Intervista Paolo de Ioanna, Paolo Emilio Signorini

³⁴² A proposito, si veda Rossi, N. 2005 *Mediterraneo del Nord- un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Bari, p. questa è la posizione assunta anche da Nicola Rossi che può definirsi un oppositore del DPS, nei sensi di una diversa visione dello sviluppo per il Mezzogiorno, sia come teorico, nel suo ruolo di professore di Economia Politica, sia come politico nel suo ruolo di Senatore del Partito Democratico.

³⁴³ Intervista Paolo De Ioanna, Carlo Sappino.

³⁴⁴ Intervista a Nicola Rossi.

L'anticipazione della linea operativa e dei contenuti nel Convegno di Catania nel dicembre 1998 e la pubblicazione di un volume relativo ai risultati dell'evento sono indicativi di quanto consenso il DPS fosse riuscito ad raccogliere e di quanta attenzione avesse catalizzato a livello scientifico/accademico.

Oltre alla linea teorica della nuova programmazione anche nella fase *start-up* del Dipartimento, Fabrizio Barca si avvale della collaborazione di insigni esponenti del mondo accademico per il reclutamento del personale che avrebbe costruito l'UVAL.

Il convegno di Catania nel dicembre 1998³⁴⁵ raccolse più di ottanta contributi di intellettuali, accademici, tecnici che operavano nei settori in cui la "Nuova Programmazione" sarebbe intervenuta. Dai tempi dell'Intervento Straordinario, in Italia non si raccoglievano consensi 'intellettuali' intorno ad una *policy* di così ampio respiro. Il documento testimonia una generale approvazione del progetto, ma soprattutto il DPS e i suoi attori si muovono come imprenditori di *policy* ovvero hanno catalizzato l'attenzione e il consenso intorno alla nuova *policy* già nella sua fase preparatoria.

La fase della nascita del DPS rivela una grande attesa per una politica organica in campo di sviluppo come pure la grande voglia di partecipazione alla svolta delle politiche di sviluppo, la cui mancanza era avvertita come una mancanza di interesse per il Mezzogiorno.

Inoltre, l'incontro di Catania tra il mondo tecnico/accademico e il mondo delle istituzioni locali, dava la possibilità ai territori di confrontarsi all'interno di un quadro più ampio rispetto alla mera attesa di una distribuzione di risorse finanziarie.

³⁴⁵ Per un elenco completo si veda Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, 1998 *Cento idee per lo sviluppo*, Roma.

Sebbene si fosse un diffuso consenso intorno al Dipartimento al momento della sua costituzione, restava il problema di come esso dovesse essere strutturato, delle metodologie da adottare, gli strumenti di *policy* più adatti alla *mission*. In questo senso gli esperti e i *policy-makers* assunsero posizioni differenti.

Si può affermare che la *leadership* del DPS, responsabile non solo istituzionalmente ma anche nelle scelte degli strumenti di *policy* abbia adottato il metodo della '*multiple advocacy*' il cui assunto di base è che la competizione di idee e punti di vista, piuttosto che la fiducia la totale condivisione del punto di vista dei *policy-makers* sia il modo migliore di sviluppare una *policy* e di creare consenso intorno ad un processo³⁴⁶.

Quanto accaduto nel DPS sembra confermare la teoria che una *policy* sia essenzialmente una costruzione intellettuale³⁴⁷. La difficoltà di collegare idee ed eventi è uno dei limiti maggiormente incontrati dai *policy-makers*.

Se la fase iniziale coincise con il tale consenso, diverse furono le cose nel corso dell'avventura istituzionale del DPS.

Critiche furono mosse da più parti a quelli che sono stati definiti fallimenti della politica della "Nuova Programmazione" e conseguentemente dell'operato del Dipartimento. Le critiche mossero dalla mancanza di risultati in termini di crescita del Mezzogiorno le cui cause furono individuate in fattori differenti³⁴⁸.

Vi è stata una compagine di intellettuali che ha appoggiato la 'Nuova Programmazione' in quanto in essa vedeva una nuova opportunità per superare finalmente la dicotomia italiana Nord-Sud e sdoganare l'idea di un Mezzogiorno incapace di crescere e

³⁴⁶ Majone, G., 1989, p. 40.

³⁴⁷ Majone, G., 1989, p. 147.

³⁴⁸ A questo proposito si vedano I Cap. III e Cap. IV.

di generare ricchezza in modo autonomo, ovvero senza il continuo sovvenzionamento statale.

Queste proposte teoriche partivano dal presupposto che il Mezzogiorno non fosse un monolite, un'entità compatta, ma un territorio composito di realtà estremamente differenziate delle quali andava colte peculiarità e opportunità.

Vi era alla base la condivisione di una politica per il Mezzogiorno che servisse allo sviluppo non solo economico ma anche sociale e culturale³⁴⁹.

Non sono mancate critiche all'impostazione della 'Nuova Programmazione'. In questa sede di analizzeranno due posizioni diverse per collocazione degli attori, ma concordanti sulle critiche al DPS in merito alla 'Nuova Programmazione'.

In un articolo pubblicato nel 2000³⁵⁰, Giannola presentava la Nuova Programmazione solo in parte innovativa, per quanto riguardava la nuova logica di mercato che questa proponeva per le economie del Mezzogiorno, ma si criticava la riproposizione di una "politica dell'offerta di carattere straordinario per l'intensità e la qualità dell'intervento (comunque qualificato nel campo dell'ordinario) tesa a produrre un balzo della produttività della'area"³⁵¹.

Una seconda posizione contraria alla 'Nuova Programmazione' è quella di Nicola Rossi³⁵² che pubblicò un libro proprio a

³⁴⁹ Si vedano in proposito: Trigilia, C. 1994; Trigilia, C., 2005; Viesti, G., 2003 e 2007; Bodo, F., Viesti, G. 1998; Trigilia, C., Viesti, G. 2002, "Politiche per il Mezzogiorno cercasi", in *Rivista il Mulino*, n.6 2000.

³⁵⁰ Giannola, A., 2000,.

³⁵¹ Giannola, A., 2000 p. 757.

³⁵² Professore di Economia Pubblica a Roma Tovergata, Rossi è senatore del Partito Democratico, stessa area che espresse in Governo Prodi I e nel quale il Ministro del Tesoro, Ciampi promosse la nuova *policy* di sviluppo e il DPS, vi veda a proposito Rossi, N, "Il Mezzogiorno resta il malato d'Italia", in

contrastare la visione che la 'Nuova Programmazione' aveva del Mezzogiorno e sulla quale si impostavano tutti gli interventi di sviluppo. La critica mossa è forte anche per gli strumenti, non efficaci impiegati nella programmazione negoziata e si contesta obiettivi troppo pretenziosi posti sullo sviluppo del Mezzogiorno. Tutta la critica parte dall'impostazione di fondo del considerare il Mezzogiorno come 'tanti Mezzogiorni' invece di concentrarsi su pochi efficaci strumenti declinabili per risolvere i problemi dei territori. L'intervista condotta al soggetto, ha evidenziato una diversa concezione delle *policy* di sviluppo per il Mezzogiorno. La critica maggiore riguarda la 'confusione' fatta nella gestione della politica nazionale e l'implementazione dei programmi, dove la prima doveva essere interpretata come 'ordinaria' quindi con la creazione di strumenti non contingenziali; mentre la seconda doveva essere considerata 'straordinaria' dato che l'Italia prima o poi uscirà degli obiettivi di sviluppo e convergenza dell'Unione Europea e si ritrovò orfana di ingenti finanziamenti, "mescolare il tema dei fondi UE con il tema dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni nella programmazione e nella realizzazione dei finanziamenti per gli investimenti pubblici sia a livello centrale che regionale è un obiettivo troppo ambizioso"³⁵³.

Se composita era la posizione dei tecnici e del mondo intellettuale, politico e accademico intorno al Dipartimento, più unanime la posizione delle organizzazioni internazionali rispetto al lavoro svolto dal DPS e al nuovo ruolo giocato nelle politiche di sviluppo.

www.lavoce.info 14.11.2005; Rossi, N., 2006 *Mediterraneo del Nord – un'altra idea di Mezzogiorno*, Bari: Laterza Editori.

³⁵³ Intervista Prof. Nicola Rossi.

A questo proposito sono indicative le analisi e i giudizi espressi in quel periodo da due delle organizzazioni internazionali più autorevoli in materia di analisi e programmazione economica: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico – OCSE, e il Fondo Monetario Internazionale – FMI.

Il Fondo Monetario Internazionale, nel 2003, si espresse in maniera estremamente positiva sulle politiche di sviluppo adottate dal DPS dal 1998 in poi. Nel documento *Italy - Selected Issues*³⁵⁴ di quell'anno, viene dedicata un'intera sezione alle politiche di convergenze in Italia dagli anni Sessanta al 2002, con una riflessione importante sui progressi introdotti alla fine degli anni '90. Come riportato dal documento, per diversi decenni, in Italia si è cercato di realizzare politiche di sviluppo per la convergenza regionale che avevano solo dimostrato inefficienza e mancanza di *target* specifici per il raggiungimento degli obiettivi, "le *policy* alla fine degli a'90 sono passate da progetti settoriali a progetti regionali nella direzione di decentramento, trasparenza e miglior monitoraggio e valutazione della spesa. Sebbene queste politiche siano ancora nella fase introduttiva, la relativa crescita nel Sud, negli ultimi anni sembrerebbe giustificare un certo ottimismo"³⁵⁵.

Il documento riconosceva all'Italia a cavallo tra gli anni Novanta e Duemila, la capacità di un decentramento di ordina non solo amministrativo, ma anche in ambito di programmazione e gestione con un approccio *bottom-up* dove le istituzioni locali e regionali diventavano una risorsa importante per rispondere alle esigenze del territorio. Allo stesso tempo le importanti riforme

³⁵⁴IMF, 2003 *Italy- Selected Issues*, Prepared by Kent, C., Vamvakidis, A., Zanforlin, L. – European I Department, October 23, 2003, si può consultare all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/2003/Selected_Issues.pdf web

³⁵⁵ IMF, 2003, p. 31, traduzione propria.

sulla semplificazione amministrativa rendevano meno gravosi i farraginosi i procedimenti di attuazione.

Il Documento riconosceva grande importanza in questo processo al Piano di Sviluppo del Mezzogiorno³⁵⁶ dove per la realizzazione del programma diventava centrale il partenariato sia istituzionale tra i diversi livelli di governo che con gli attori privati. L'importanza data nel nuovo piano di sviluppo per il mezzogiorno alla trasparenza alla legittimità istituzionale era considerato il *sine qua non* per arrivare ad una effettiva convergenza tra regioni del Centro-Nord e del Sud. L'individuazione dei fattori istituzionali che avrebbero facilitato l'attuazione dei progetti per lo sviluppo era considerato come il punto fondamentale per una svolta per l'Italia per troppo tempo rimasta imbrigliata in sistemi di governo e amministrazione non trasparente.

Un altro importante assenso alla nuova politica per Mezzogiorno arrivò nello stesso periodo dall'OCSE che nello stesso anno (2003) giudicò positivamente l'accelerazione data alla spesa sui Fondi Strutturali dal 1998 e il rilancio dei governi regionali nella programmazione³⁵⁷. Nel documento, si sosteneva l'importanza di un cambiamento radicale nella struttura delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno, da una concezione legata ai 'finanziamenti a pioggia', ad una programmazione legata a precisi vincoli di bilancio e ad un sistema di monitoraggio sia per i Fondi Strutturali che per le politiche di sviluppo nazionali. Ulteriore apprezzamento era espresso anche per la diminuzione dei trasferimenti diretti di capitale a famiglie e imprese (incentivi) a favore di una aumento considerevole di

³⁵⁶ Dipartimento per le politiche di Sviluppo e Coesione, 1999, Roma

³⁵⁷ OECD Country Review – economic Survey – Italy July 2003, Parigi, p. 15 www.oecd.org.

investimenti pubblici nella spesa in conto capitale, per la realizzazione di infrastrutture.

3 Capitolo III gli strumenti di policy making e il modello di governance

3.1 Introduzione

Il capitolo terzo è incentrato sull'analisi degli strumenti di *policy* individuati per la realizzazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (ai cui contenuti si dedica un paragrafo) e il Fondo Aree Sottoutilizzate, in qualche modo strumenti finanziari, strumentali alla 'Nuova Programmazione'.

Il capitolo si apre con un'analisi del cambiamento istituzionale, ovvero la domanda se vi sia stato cambiamento o rottura rispetto al passato. Il lavoro ricostruisce cosa il Dipartimento 'ereditò' dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica. Quest'analisi è strumentale alla comprensione dei paragrafi successivi in cui si sostiene che nonostante il Dipartimento abbia ereditato strutture amministrative, ci sia stato un'operazione di rinnovamento del personale amministrativo e degli strumenti per l'attuazione delle politiche.

Un aspetto particolarmente importante del capitolo è l'analisi dell'evoluzione delle risorse umane dal 1998 al 2008, *frame* temporale della presente ricerca. La finalità è quella di dimostrare come alla presenza di determinate condizioni, una riorganizzazione interna basata non sul totale delle risorse umane ma su un numero relativamente esiguo (pari a circa il 10% del totale) della si possa generare innovazione e modernizzazione amministrativa.

Il capitolo analizza, inoltre l'unificazione della programmazione comunitaria e nazionale in un'ottica di superamento della straordinarietà delle politiche di sviluppo e per la reale

applicazione del principio di addizionalità, nodo irrisolto della programmazione europea in Italia.

Per quanto riguarda il dettaglio degli strumenti di *policy*, sono stati selezionati: il Nucleo di Valutazione e la Rete dei Nuclei di Valutazione Regionali e Centrali; il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali; la Premialità 2000-2006; la programmazione negoziata. Il Nucleo di Valutazione e la Rete e i Conti Pubblici Territoriali con la relativa Rete di Nuclei di valutazione costituiscono un esempio sia di strumenti di *policy* che di modello di *governance*.

Infine si analizza un caso di successo imputabile proprio all'innovazione prodotta dal DPS attraverso questi strumenti e questa nuova *governance* multilivello tra stato e regioni: la negoziazione per i Fondi Strutturali 2007-2013.

3.2 *DPS e l'eredità istituzionale: cambiamento o rottura?*

Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione nacque dal precedente Ministero del Bilancio e della Programmazione economica istituito nel 1947³⁵⁸.

Sempre nel secondo dopoguerra venne costituito il Comitato Interministeriale per la Ricostruzione – CIR. Il CIR aveva compiti in materia di programmazione economica e come organo inteministeriale, era preposto al coordinamento tra diversi ambiti della politica economica, in modo che vi fosse coerenza scelte di *policy* e attuazione. L'organo amministrativo del CIR, la Segreteria, era situata presso il Ministero del Bilancio. Il CIR continuò la sua attività fino al 1967, quando con la Legge 27

³⁵⁸ V° Governo De Gasperi (31.05.1947 - 23.05.1948) La denominazione originaria era Ministero del Bilancio.

febbraio 1967, n. 48, art. 16 venne costituito il CIPE – Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica. Il cambiamento istituzionale era dovuto a motivi storici, dato che nel 1967, finita l'emergenza della ricostruzione e con la Cassa per il Mezzogiorno in piena attività che finanziava interventi di infrastrutturazione nel Meridione, si pensava che ormai si potesse passare dall'emergenza della ricostruzione post-bellica ad un più 'ordinario' coordinamento in materia di politica economica. Lo strumento del comitato interministeriale al vertice della politica veniva confermata data la posizione strategica nell'accesso alle risorse finanziarie per interventi di sviluppo.

Alla sua istituzione al CIPE spettava "l'approvazione del Piano pluriennale di coordinamento degli interventi", in attuazione del programma economico nazionale coordinato con i piani regionali³⁵⁹, il tutto nel quadro dell'Intervento Straordinario per il Mezzogiorno.

La Legge 6 ottobre 1971, n. 853 provvide al rafforzamento dei poteri del CIPE in materia di programmazione conferendo al Comitato poteri rilevanti in tema di politica industriale, nella scelta dei settori prioritari di intervento e dei territori su cui operare gli investimenti. La vera innovazione fu la dotazione del CIPE dei poteri in materia di 'localizzazione di nuovi impianti' e di 'contrattazione programmata', "nuovi istituti attraverso i quali il legislatore intendeva dotare il governo dell'economia di diretti ed efficaci strumenti di condizionamento delle scelte delle grandi imprese"³⁶⁰.

Le funzioni del CIPE si sono conservate nel tempo, sebbene la sua collocazione istituzionale sia variata diverse volte.

³⁵⁹ Cafiero, S. e Marciano, G.E. 1991 "Quarant'anni di Intervento Straordinario (1950-1989)" in Rivista economica del Mezzogiorno, 1991, n. 2 p 255.

³⁶⁰ Cafiero, S. Marciano, G.E. 1991, op. Cit. p. 257.

Fino al 2006, il supporto amministrativo-burocratico del CIPE, l'organo di Segreteria, è rimasto legato al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, o almeno alla sua evoluzione istituzionale.

Nel 1997 con la creazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, la segreteria del CIPE passò nel Super-Ministero, all'interno del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione.

La svolta si ebbe nel 2006, quando con la legge 17 luglio 2006, n. 233³⁶¹, quando la segreteria del CIPE lasciò la sua collocazione istituzionale storica, per passare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La nuova collocazione riflette un ammodernamento nel ruolo di coordinamento della Presidenza del Consiglio in materia di politiche economiche e riflette una concezione politica dove la politica economica rientra nelle competenze del vertice di governo³⁶². La separazione delle due strutture rappresentava un taglio netto per il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione che con l'allontanamento del CIPE³⁶³ perse molte delle vecchie funzioni e dei poteri ereditati dal Ministero del Bilancio³⁶⁴.

³⁶¹ Legge 17 luglio 2006, n. 233 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri".

³⁶² Intervista Paolo Emilio Signorini – Direttore CIPE.

³⁶³ Si ricorda che lo smembramento coincise con il trasferimento del DPS dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al Ministero dello Sviluppo Economico.

³⁶⁴ Un esempio del paradosso a seguito della riforma del DPS e del passaggio della Segreteria del CIPE alla Presidenza del Consiglio sta nelle eredità conservate dal DPS, ad esempio resta interamente al DPS la biblioteca del CIPE

Il CIPE è attualmente costituito dai seguenti Ministri: Ministro per l'Economia e le finanze; Ministro per lo Sviluppo Economico; Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; Ministro per i Beni e le Attività Culturali; Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; Ministro per le Politiche Europee; Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione Sociale; Ministro per il Turismo; Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Regioni Autonome.

Una seconda eredità istituzionale che ebbe un peso notevole nella storia istituzionale del DPS, e che fu interessata in modo diretto dal riordino attuato dal Capo Dipartimento al momento della sua costituzione è il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici. Anche in questo caso si trattò di un organo ereditato dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

Il Nucleo di Valutazione degli Investimenti pubblici fu istituito presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica con Legge del 26 aprile 1982, 181, “presso la Segreteria generale della programmazione economica, alle dirette dipendenze del Segretario generale”³⁶⁵ del Ministero del Bilancio. Al Nucleo erano assegnati “compiti di istruttoria tecnica dei piani di investimenti pubblici, con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici, ed in via preliminare

(costituita già nel 1947 quando la denominazione era ancora CIR) e non trasferita alla Presidenza, per questo si veda la storia http://www.dps.tesoro.it/studi_biblioteca.asp.

³⁶⁵ Legge 181/82 art, 4.

all'esame da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica e del Consiglio dei Ministri³⁶⁶.

Il nucleo era composto da un massimo di quindici membri con competenze tecniche in materia di investimenti e piani di sviluppo. I membri del Nucleo erano nominati a tempo determinato con decreto del Ministero e venivano selezionati tra professionisti con spiccate competenze in materia di formulazione ed analisi dei piani, programmi e relativi finanziamenti. Dunque, uno staff tecnico di precise competenze che potesse contribuire ad uno svolta effettiva nel campo della programmazione.

La funzione del nucleo non decollò mai del tutto, arginato dalla farraginosità burocratica del Ministero e dai problemi che in quel periodo incontravano i piani di sviluppo legati all'Intervento Straordinario e al periodo di crisi che la Cassa viveva³⁶⁷. Il Nucleo di verifica venne riformato dalla legge 22 dicembre 1984, n. 887, che ne disciplinava le competenze in materia di "verifica dell'attuazione dei programmi di investimento gestiti dalle amministrazioni pubbliche, dagli enti territoriali, nonché dagli enti pubblici è istituito"³⁶⁸ e ne portava il numero dei membri da un massimo di quindici ad un massimo di trentacinque. Una più specifica disciplina del Nucleo di Valutazione avviene solo con la Legge 17 dicembre 1986, n. 878, con qualche modifica apportata dal D.M. 18 febbraio 1987, n. 90.

3.3 La dotazione di risorse umane del DPS: un'analisi

Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, come detto, è il risultato di un'evoluzione istituzionale che ha radici

³⁶⁶ Ibidem

³⁶⁷ Intervista Claudio Virno – ex UVAL.

³⁶⁸ Legge 887/84, art. 19.

nello storico Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica da cui ha ereditato strutture e risorse umane.

Se insita nella riforma per l'accorpamento dei due Ministeri era la riorganizzazione delle strutture che componevano il nuovo Dipartimento, un'attenzione particolare merita l'organizzazione delle risorse umane e la loro evoluzione nel corso dei dieci anni oggetto di quest'analisi.

L'analisi delle risorse umane³⁶⁹ non permette una comparazione con la composizione del Ministero del Bilancio al momento del suo accorpamento con il Ministero del Tesoro, in quanto i dati di quel periodo non sono disponibili e non è stato possibile reperire una fotografia dell'organico al momento della riforma. A questo proposito va specificato che il DPR 20 febbraio 1998³⁷⁰ non riportava alcun elemento in merito alla composizione (numerica) del Dipartimento. Solo per il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, il decreto indicava la precisa composizione numerica.

L'analisi dei dati sulle risorse umane permette di valutare l'evoluzione e la composizione interna del DPS dal 1999 al 2008.

Se si considera il momento dello *start-up* e del consolidamento istituzionale (1999-2005) la dotazione del DPS in termini di risorse umane subisce variazioni minime fino alla riforma del 2006 per poi avere una perdita in termini di personale, pari al

³⁶⁹ I dati per l'elaborazione di questo paragrafo sono stati forniti dall'Ufficio di Staff del Capo Dipartimento - Divisione II - Programmazione, controllo di gestione, personale e gestione amministrativa. Per questo motivo si ringrazia il Dott. Umena, Dirigente della Divisione.

³⁷⁰ DPR 20 febbraio 1998, n. 38 "Regolamento recante le attribuzioni dei dipartimenti del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché disposizioni in materia di organizzazione e di personale, a norma dell'articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n.94", art. 3 prevedeva la composizione del nucleo in sessanta membri.

25% circa in termini di riduzione del personale, rispetto alla dotazione iniziale (1999 pari a 460 unità); se si considera invece la dotazione massima di unità raggiunto nel 2004 (525 unità), il crollo nel 2008 è pari al 34%.

La dotazione delle risorse umane per il periodo 1999-2008 (dettaglio annuale)³⁷¹ è il seguente:

RU Totali	460	515	501	518	499	525	511	393	350
anno	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008

Tab. 3.1 - Dotazione risorse umane totali 1999-2008 – fonte DPS

Il depauperamento subito tra il 2005 e il 2006 è riconducibile alla sottrazione della Segreteria del CIPE, il cui organico confluì alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'ulteriore riduzione tra il 2006 e il 2008 invece non è riconducibile ad alcuna riforma interna del Dipartimento, ma ad una sostanziale diminuzione di dotazione in termini di risorse umane.

³⁷¹ I dati pervenuti del Dipartimento hanno un dettaglio differente: dal 1998 al 2005 i dati sono annuali, con un minore dettaglio in termini di allocazione nelle differenti strutture. Per il triennio 2006-2008, sono stati reperiti dati relativi a singoli bienni 2006 e 2006, con un maggiore dettaglio sull'allocazione per strutture.

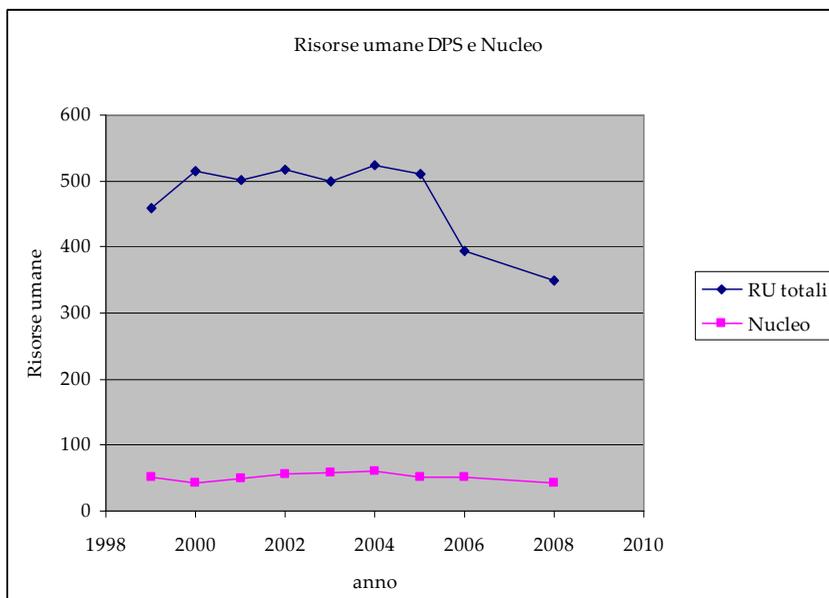


Grafico 3.1 – Andamento delle risorse umane complessive e del Nucleo di valutazione - 1999-2008

Un discorso a parte merita l'analisi della composizione del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici³⁷² nel corso del periodo considerato.

RU	51	42	50	57	59	61	51	52	43
Nucleo									
anno	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008

Tab. 3.2 - Dotazione risorse umane Nucleo 1999-2008 – fonte DPS

³⁷² Nonostante le differenti funzioni di UVAL e UVER, l'analisi condotta riguarda il Nucleo nella sua interezza, in quanto i dati reperiti per il periodo 1998-2005, non forniscono il dettaglio per singole unità. Si è pertanto utilizzato il dato aggregato.

Il Nucleo di Valutazione³⁷³ che per primo e con maggiore forza è investito dall'operazione di rinnovamento compiuta dal Capo Dipartimento nel 1999, vede una fase progressiva di crescita passando dagli iniziali 51 membri ai 61 del 2004, per subire anche questo un progressivo depauperamento e tornare nel 2008 a 43 membri complessivi. Alle risorse tecniche del Nucleo sono da aggiungere le risorse amministrative affiancate per la gestione ordinaria che nel 2006 ammontano a 38 unità e nel 2008 ammontano a 29 unità³⁷⁴.

Per avere un'idea del rapporto tra l'andamento della dotazione complessiva del personale del DPS e del Nucleo, si guardino i seguenti grafici:

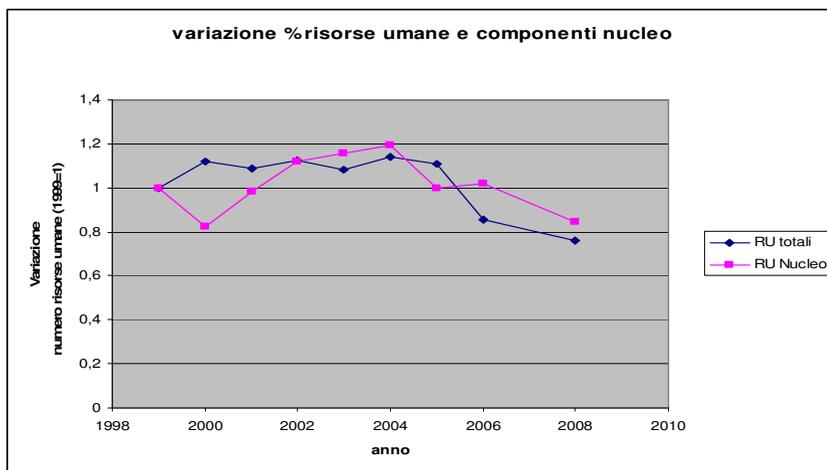


Grafico 3.2 – Variazione in percentuale delle RU totali e del Nucleo, valori 1998=1; fonte DPS, elaborazione propria

³⁷³ Per il periodo 1999-2005 non sono disponibili di dati sulle risorse umane del Nucleo di Valutazione disaggregate per UVAL e UVER, l'analisi è quindi condotta sulla composizione complessiva.

³⁷⁴ I dati disaggregati sono disponibili solo per questi due anni. La ripartizione nelle

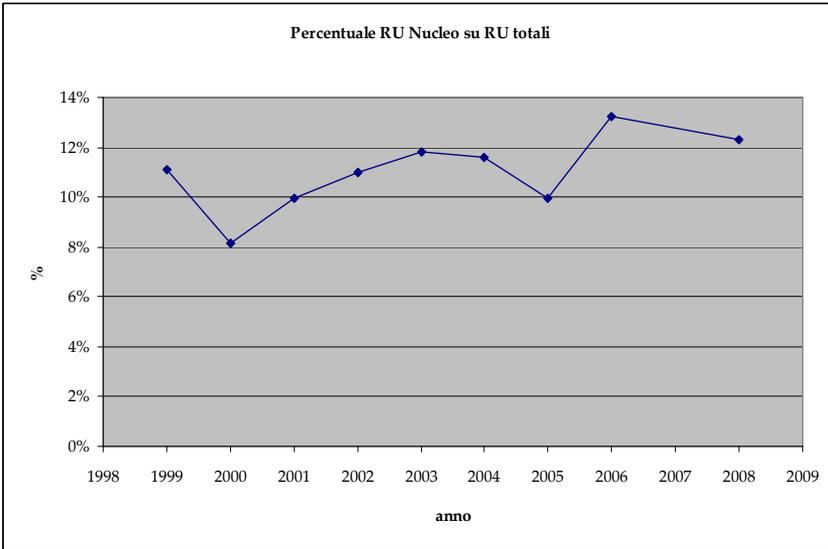


Grafico 3.3- Rapporto Nucleo su RU totali – Fonte DPS, elaborazione propria.

Dall'elaborazione effettuata, emerge un andamento parallelo, ovvero alla diminuzione delle risorse umane complessive del DPS, corrisponde una diminuzione anche nella composizione del Nucleo. In termini percentuali, però la composizione del Nucleo risulta in aumento rispetto alla dotazione complessiva.

Se si considera che mediamente la dotazione del Nucleo è pari all'11% delle risorse complessive del DPS, emerge una dotazione relativamente bassa rispetto alle funzioni che la struttura si è ritrovata a svolgere sia a supporto al Capo Dipartimento e a supporto delle altre Strutture del DPS.

Un terzo dato interessante è il numero di risorse umane 'comandate' ovvero, unità di personale in attività presso altre amministrazioni centrali che richiedono di prestare attività per un periodo di tempo al DPS. Nei primi due anni del DPS, le

unità 'comandate' sono pari a 21, per andare a decrescere a 13 per 2001, ed arrivare a 6 nel 2008.

Questo dato potrebbe essere rilevante in relazione all'attrazione esercitata dal DPS alla sua costituzione. Il rinnovamento istituzionale e amministrativo di ampia portata che si andava profilando, rappresentava un'opportunità per alcuni pezzi della pubblica amministrazione centrale.

Un'ultima considerazione va fatta in merito alle categorie di impiego e alla loro grandezza nel DPS.

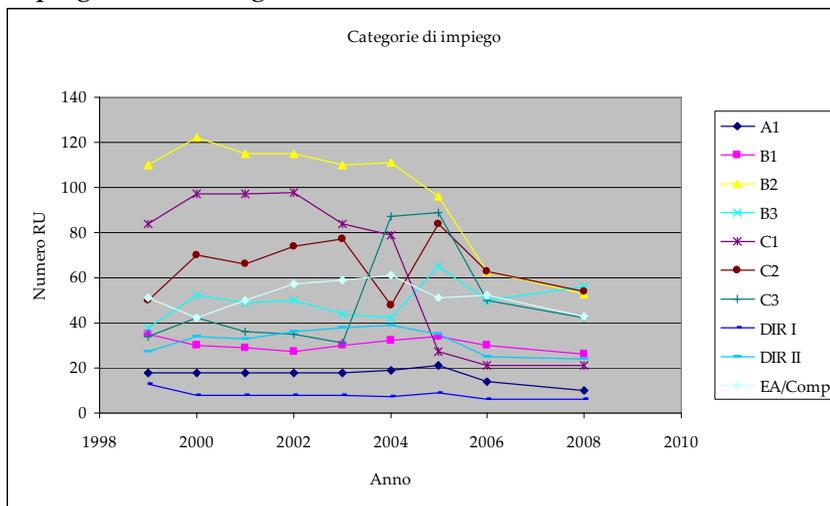


Grafico 3.4- andamento delle categorie di impiego negli anni 1999-2008. fonte DPS, elaborazione propria

Come si evince dal grafico³⁷⁵, il depauperamento maggiore (a seguito della sottrazione del CIPE) c'è stato nei livelli intermedi del pubblico impiego (B2, C1, C2, C3) interessando meno la Dirigenza di I e II fascia e i livelli più bassi.

³⁷⁵ La categoria EA/Comp. è la categoria in cui ricade il Nucleo di Valutazione.

Il peso del Nucleo di Valutazione è stato considerevole nello *start-up* del Dipartimento e nell'impostazione della cultura dell'innovazione sia per l'amministrazione interna al DPS che esterna. Se l'intento di Barca nella costruzione istituzionale è stata quella di creare una *task force* che a supporto dell'attività del Capo Dipartimento con forti competenze tecniche e spirito di missione rispetto alla novità rappresentata dalla 'Nuova Programmazione' è interessante capire quale sia il peso in termini di risorse umane del Nucleo rispetto alla dotazione complessiva del Dipartimento.

Il peso del Nucleo resta costante nel tempo a parte una caduta nel 2000 (8%) e una punta nel 2006 pari al 13%. La media complessiva delle risorse umane del Nucleo sul totale delle risorse umane è dell'11%.

È possibile dedurre che se la dotazione di risorse umane complessive è diminuita notevolmente dopo la riforma del 2006, per avere un'ulteriore diminuzione nei due anni successivi, la composizione numerica del Nucleo di Valutazione ha seguito un trend abbastanza normale senza subire forti scossoni ma solo con assestamenti dovuti ai cambiamenti del Dipartimento.

Questa diminuzione con perdita di molte unità di personale³⁷⁶, sostituite solo in parte da nuovi arrivi, ha creato un problema funzionale nelle competenze e nei ruoli svolti dalla struttura dato che conoscenze e competenze acquisite da un organismo o da una apparato comportano sforzi di adattamento per la ricerca del miglior equilibrio possibile, che il DPS, e l'UVAL come cuore operativo, avevano dimostrato nella strutturazione di strumenti

³⁷⁶ Si fa riferimento soprattutto al depauperamento delle risorse umane del Nucleo di Valutazione che impiegato con contratto a tempo determinato (quattro anni rinnovabili per un altro mandato).

di *policy* complessi³⁷⁷. La perdita di tali competenze virtualmente fondamentali per dirigere l'evoluzione del corpo di conoscenze accumulate e per determinarne l'impiego, pregiudica la realizzazione degli strumenti di *policy* creati e compromette il positivo evolversi della situazione³⁷⁸.

Se si fissano come parametri per la buona gestione del personale nella pubblica amministrazione come definiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica ³⁷⁹, il vertice del DPS aveva anticipato l'orientamento in materia di personale del DFP diversi anni prima, soprattutto per quanto riguarda la *mission* delle risorse umane e la scelta di risorse che si adattassero alle esigenze tecniche del Dipartimento. Questo non è un criterio scontato dato che da ricerche sul campo è emersa la scarsa coerenza tra la missione istituzionale e le politiche del personale³⁸⁰. Inoltre, particolarmente delicato è il problema della selezione degli obiettivi di gestione del personale, ovvero la 'modulazione diversificata degli obiettivi da perseguire, dunque "equità, attrattività, flessibilità, consenso, motivazione e valorizzazione

³⁷⁷ Si veda i paragrafi seguenti.

³⁷⁸ North, D. C., 1994 *Istituzioni, Cambiamento istituzionale e evoluzione dell'economia*, Bologna: Il Mulino, p. 112.

³⁷⁹ Come definiti dal progetto "Ripensare il lavoro pubblico", le cui conclusioni sono riportate in Bonaretti, M. e Codara, L. (a cura di), 2001 *Ripensare il lavoro pubblico*, Soveria Mannelli: Rubettino: definire le politiche del personale contestualizzate alle caratteristiche organizzative e alla missione dell'ente; comprendere il contesto professionale; ascoltare e coinvolgere i lavoratori; selezionare gli obiettivi di gestione del personale; definire ruoli e capacità per la direzione del personale; introdurre sistemi di gestione; impostare relazioni sindacali corrette; andare oltre norme e contratti.

³⁸⁰ Capano, G. e Vassallo, S. (a cura di), 2003 *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali* – Dipartimento della Funzione Pubblica – Cantieri PA – Analisi e strumenti per l'innovazione, Soveria Mannelli: Rubettino.

sono i principali obiettivi che le amministrazioni possono perseguire rispetto all'indirizzo del proprio personale"³⁸¹.

Come emerso dalle interviste condotte, vi è stato un forte tentativo di innovazione che però è stato interrotto a seguito della rottura rappresentata dalla riforma del 2006, il "rinnovamento amministrativo del DPS si è realizzato nella scelta di un Capo Dipartimento che aveva alle spalle un'esperienza diversa (di *policy*, ma non *management* burocratico) e nel modo di lavorare che lui ha impostato aggregando le risorse del PDS insieme a quelle nuove del Nucleo attorno a progetti e iniziative che superavano le competenze formali dei singoli uffici. Tuttavia, lo stato attuale del DPS dimostra che non è stato mai costruito un percorso formale di assorbimento di queste innovazioni e delle identità professionali che avevano contribuito alla loro realizzazione (nemmeno prima del trasferimento dal MEF al MISE). Di fatto la struttura ha perduto nel corso del tempo molte risorse acquisite attraverso un processo di reclutamento esterno ai canali tradizionali della pubblica amministrazione³⁸².

3.4 Il QCS 2000-2006

Il periodo di programmazione europea 2000-2006 si prospettava con aspetti innovativi, dato il cambiamento istituzionale nella struttura di coordinamento individuata nel DPS. Se il Dipartimento era stato determinante per la spinta data all'efficienza in termini di spesa per il periodo di programmazione 1994-1999, altrettanto ci si poteva aspettare per il nuovo ciclo.

³⁸¹ Capano, G. e Vassallo, S. (a cura di), 2003, p. 135.

³⁸² Intervista a Paola Casavola – ex componente UVAL ed ex Direttore Direzione Studi e Statistiche 10/01/2011.

La fase di programmazione 2000-2006 si è conclusa da poco tempo e molte Regioni sono ancora impegnate nella chiusura delle procedure amministrative³⁸³. Nonostante non sia disponibile una valutazione ex-post complessiva, sono disponibili dati a proposito degli impegni di spesa e dei pagamenti effettuati.

Già la fase di negoziazione per il ciclo 2000-2006 aveva costituito un'innovazione importante con il coinvolgimento al tavolo negoziale delle Regioni, attraverso un gruppo di rappresentanti e mediante la costituzione di un gruppo di esperti per la preparazione degli orientamenti (nazionali) da presentare a Bruxelles³⁸⁴. Il coinvolgimento delle Regioni è attuato dal DPS già dal 1998 con il Convegno di Catania, le cui riflessioni sulla 'Nuova Programmazione' avrebbero visto nella programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 una prima possibilità di applicazione empirica.

Il ciclo di programmazione 2000-2006 scontava i ritardi e i problemi di attuazione del ciclo precedente, che dalla conclusione prevista nel 1999 aveva visto prolungarsi la possibilità di spesa fino al 2001.

³⁸³ Rainoldi, A., 2010 "Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del 'Fondo Europeo di sviluppo regionale' nel Mezzogiorno d'Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore tempo" in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXIV, 2010n. 1 p.25: "La data ultima per realizzare le risorse era il 31 dicembre 2008, poi spostata al 30 giugno 2009 a seguito di una decisione-quadro della Commissione Europea che ha inteso considerare l'impatto della crisi che ha colpito l'Europa. Attualmente sono in corso le procedure amministrative di chiusura dei programmi, che non si concluderanno prima del 2011-2012"

³⁸⁴ Giannelli, N. e Profeti, S., 2006 "I Fondi Strutturali tra politica e amministrazione nelle Regioni del Mezzogiorno" in Fargion, V., Profeti, S., Morlino, N. (a cura di), 2006 *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano*, Bologna:Il Mulino.

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 è stato presentato e approvato dalla Commissione Europea in tempi rapidissimi e in anticipo su molti altri Stati membri³⁸⁵. I tempi accelerati erano in linea con la nuova tendenza del DPS basata sull'aumento delle *performance*³⁸⁶ amministrative e un miglioramento della qualità programmatica.

La negoziazione sul QCS si svolse su due livelli: uno tra Stato centrale (DPS), amministrazioni regionali e centrali; un secondo tra Stato Centrale (DPS e Ministero degli Affari Esteri) e Commissione Europea.

Per il primo livello, l'impegno DPS consisteva nella formulazione di un QCS che non fosse il *collage* di diversi progetti/programmi regionali o nazionali di settore, ma fosse una programmazione di portata nazionale, in linea con quanto previsto dalla 'Nuova Programmazione'. Si può affermare che il QCS divenne in qualche modo il banco di prova empirico della 'Nuova Programmazione', dove tutti i principi in questa enunciati potevano trovare terreno (finanziario) di attuazione.

A questo proposito le Strutture del DPS, soprattutto UVAL e Servizio politiche Fondi Strutturali Comunitari furono impegnati in una fitta rete di scambio di informazioni e di negoziazione con le amministrazioni regionali. L'operazione intentata riguardava i territori in un senso più ampio, ovvero il coinvolgimento delle amministrazioni di livello inferiore (province, comuni, città) e

³⁸⁵ Rainoldi, A. 2010; Graziano, P. 2004 *Europeizzazione e Politiche pubbliche Italiane – coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna.

³⁸⁶ Morisi, M. e Lippi, A., 2001 "I presupposti storici e teorici. Un'introduzione" in Morisi, M. e Lippi, A. (a cura di), *Manuale di Scienza dell'Amministrazione – La Valutazione* Torino: Giappichelli Editore, p. 27 "Il termine inglese *performance* da tradurre con l'inconsueto *performità*, cioè rendimento, costituisce l'antitesi del meno noto anglosassone *conformance*, che corrisponde all'italiano *conformità*".

delle parti sociali e degli attori privati. Uno dei fulcri della ‘Nuova Programmazione’ era, in accordo con le politiche enunciate dalla Commissione Europea, il partenariato sia istituzionale (in senso orizzontale – tra amministrazioni centrali - e verticale – tra stato e regioni) che esteso agli attori privati e alla società civile.

La risposta delle istituzioni regionali, locali e centrali fu estremamente diversificata in questa fase, sulla base della maturità istituzionale e delle competenze amministrative in materia di programmazione che vivevano fasi differenti a secondo dei contesti territoriali.

A livello centrale, ovvero i Ministeri responsabili dei programmi nazionali (Programmi Operati Nazionali-PON)³⁸⁷, il metodo di programmazione era già stato sperimentato nei cicli precedenti e nonostante le *performance* carenti sotto molti punti di vista, avevano comunque raggiunto discreti risultati. La presenza di una struttura di coordinamento e di riferimento (DPS) per la creazione di regole comuni condivise sull’attuazione dei programmi europei, è stata comunque vista come positiva, dato la varietà di soluzioni individuate dalle diverse amministrazioni nella gestione e nell’implementazione dei programmi³⁸⁸. Il ruolo di coordinamento di un centro che si ponesse come una sorta di *primus inter pares* non toglieva ai Ministeri competenze tecniche

³⁸⁷ Programmi Operativi Nazionali programmazione 2000-2006: PON Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione (AdG Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca scientifica); PON Scuola per lo sviluppo (AdG Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca scientifica); PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno (AdG Ministero dell’Interno); PON Sviluppo imprenditoriale locale (Ministero della Attività Produttive); PON Trasporti (AdG Ministero Infrastrutture e Trasporti); PON Pesca (Ministero Politiche Agricole e Forestali); PON Assistenza tecnica e azioni di sistema (MTBPE -DPS).

³⁸⁸ Intervista Alessandra Tomai, Anna Maria Leuzzi.

ma permetteva una crescita basata sulla costruzione di competenze in materia di strumenti di *policy* e della loro attuazione.

A livello regionale la situazione restava più difficile dato il caleidoscopio di differenze istituzionali e livelli di sviluppo raggiunti³⁸⁹.

In questo senso il DPS ebbe il merito di non fermarsi a considerare il Mezzogiorno come di un monolite politico-istituzionale, economico-sociale, ma come un caleidoscopio di opportunità territoriali da poter generare sviluppo endogeno. Tutta la 'Nuova Programmazione' si basava sulla condivisione di una visione non univoca del Sud, traendo spunto da analisi e studi condotti che evidenziavano proprio le diversità del Meridione³⁹⁰. Si trattava di un'analisi non condivisa da tutta la comunità scientifica e dal mondo politico³⁹¹, ma supportata dai vertici politici ed economici alla fine degli anni Novanta.

Il contrasto evidente di questa visione del Mezzogiorno ha comportato anche scelte di *policy* differenti tra loro e l'individuazione di strumenti differenziati di attuazione.

Per quanto riguarda il partenariato, "in linea con le prescrizioni comunitarie, sono state già attuate, a livello centrale e locale, forme di partenariato socio-economico estese, con le rappresentanze del lavoro dipendente e autonomo, della grande

³⁸⁹ Come già più volte specificato l'analisi qui verterà principalmente sulle regioni del Mezzogiorno (regioni obiettivo 1) per la maggiore attività del DPS in questi contesti.

³⁹⁰ Trigilia, C., 1994 *Sviluppo senza autonomia*, Bologna: Il Mulino; Bodo G. - Viesti G. 1997 *La grande Svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni '90*, Roma: Donzelli Editore.

³⁹¹ Per tutti si veda Rossi, N., 2006 *Mediterraneo del Nord – un'altra idea di Mezzogiorno*, Bari: Laterza editori.

e della piccola impresa, di settori industriali, agricoli e terziari, dell'associazionismo ambientale e di altra natura"³⁹².

Il QCS 2000-2006 ha visto un netto miglioramento rispetto al precedente ciclo di programmazione per una serie di aspetti: tempestività di adozione; concentrazione degli interventi; appropriatezza degli strumenti di *policy*; adozione del meccanismo di premialità; creazione di un sistema di monitoraggio sulla spesa e sugli obiettivi da raggiungere, fissati ex-ante; modernizzazione della pubblica amministrazione; la creazione di un sistema di valutazione della programmazione³⁹³.

Un'innovazione importante introdotta con il QCS consiste nel ruolo delle Regioni che diventano responsabili della gestione di una quota rilevante delle risorse finanziarie stanziare (pari al 70% del totale, rispetto al 35% circa del ciclo 1884-1999).

La dotazione finanziaria comunitaria complessiva (per l'Obiettivo 1) era poco meno di 27 miliardi di euro, cui si associava il cofinanziamento pubblico (statale e regionale) superiore ai 18 miliardi di euro e un finanziamento privato di quasi 11 miliardi di euro, dunque la programmazione equivaleva complessivamente a poco meno di 51 miliardi di euro.

Si trattava di una dotazione finanziaria davvero importante, se considerata secondo il principio di addizionalità, per cui a queste risorse avrebbe dovuto unirsi un impegno nazionale proporzionale e adeguato.

³⁹² DPS, 2000 *Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006*, Roma, p. 31.

³⁹³ La Spina, A. "Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa" in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N.3, 2007, pp. 5-39.

Asst Prioritari	Costo Totale	Risorsa Pubblica	Risorsa Pubbliche							Contributi Nazionali			Risorsa Private	
			Totale		Fest		Festa		Stop	Totale		Stato		Regioni
			3-4+5+6+7	4	5	6	7	8-9+10	9	10	11			
I - RRSORSE NATURALI	9.757.677	7.511.677	3.884.665	3.062.604	79.000	703.061			3.667.012	2.566.909	1.100.103	2.246.000		
II - RRSORSE CULTURALI	2.760.329	2.404.778	1.194.505	1.059.068	105.437	30.000			1.210.273	847.190	363.083	355.551		
III - RRSORSE UMANE	7.587.306	6.919.484	4.509.739	1.157.329	3.352.410				2.409.745	1.937.058	472.687	667.822		
IV - SISTEMI LOCALI	18.583.186	13.104.770	6.887.380	4.107.557	247.935	2.249.565	282.223		6.217.390	4.955.043	1.262.347	5.478.416		
V - CITTA	2.045.547	1.766.534	884.410	800.777	83.633				881.924	617.347	254.577	279.213		
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	9.676.099	7.789.156	4.054.301	3.838.352	215.949				3.734.833	3.228.770	506.085	1.886.943		
ASSISTENZA TECNICA	415.975	415.975	263.179	230.847	8.332			4.000	152.706	132.454	20.342			
TOTALE	50.826.119	39.912.174	21.681.79	14.276.534	4.092.696	2.982.626	286.233		18.273.995	14.384.771	3.989.224	10.913.945		
di cui Sostegno Transitorio	665.317	421.413	198.728	114.871	27.340	37.839	0.458		240.685	168.481	72.204	183.904		

Tab. 3.3 - QCS - Italia -Regioni obiettivo 1 Periodo di Programmazione 2000-2006 - Piano finanziario indicativo totale per asse prioritario Importi in Milioni di Euro Fonte DPS – QCS 2000-2006

I risultati del QCS, chiuso come si è detto nel 2009, con alcune operazioni amministrative in corso ancora nel 2010, permettono una valutazione almeno in termini di efficienza se non in termini di efficacia.

FONDO	Contributo Totale 2000/2006 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a)	Pagamenti (c/a)
F.E.S.R.	12.045.486.463,01	14.955.179.165,54	13.035.180.866,91	124,16%	108,22%
F.S.E.	1.766.014.942,97	1.998.755.303,35	1.783.059.575,75	113,18%	100,97%
S.F.O.P.	277.383.357,00	247.657.164,44	233.380.540,50	89,28%	84,14%
TOTALE PON	14.088.884.762,98	17.201.591.633,33	15.051.620.983,16	122,09%	106,83%
F.E.S.R.	20.889.355.494,00	25.891.757.806,14	21.984.902.807,19	123,95%	105,24%
F.S.E.	4.947.006.308,00	5.430.334.877,08	5.040.355.656,66	109,77%	101,89%
S.F.O.P.	432.975.004,00	438.656.620,17	411.394.638,66	101,31%	95,02%
F.E.O.G.A.	5.537.885.373,00	6.185.846.561,38	5.819.450.260,51	111,70%	105,08%
TOTALE POR	31.807.222.179,00	37.946.595.864,77	33.256.103.363,02	119,30%	104,56%
TOTALE QCS	45.896.106.941,98	55.148.187.498,10	48.307.724.346,18	120,16%	105,25%

Tab 3.4 - QCS Obiettivo 1: attuazione finanziaria per fondo al 30/06/2010 – fonte IGRUE³⁹⁴

La spesa sull'obiettivo 1 si è attestata al 105% sul totale degli stanziamenti ovvero oltre alla spesa complessiva delle risorse stanziata, vi è stato anche un *overbooking*, ovvero la necessità di reperire ulteriori fondi per coprire gli impegni delle amministrazioni. Gli impegni sono addirittura superiori del 20% alla somma totale stanziata dal QCS.

Il dato è indicativo di una crescita importante in capacità di spesa da parte delle Regioni del Mezzogiorno e il fatto che la progettualità sia stata superiore alle aspettative è un dato

³⁹⁴ MEF – RGS – IGRUE – Ispettorato Generale Rapporti con l'Unione Europea, 2004 *Monitoraggio interventi comunitari Programmazione 2000-2006 – Obiettivo 1 – Attuazione finanziaria – Situazione al 30 giugno 2010*, Roma

altrettanto significativo data la difficoltà riscontrata nei cicli di programmazione precedenti proprio sugli indicatori di impegno e di spesa.

Chi scrive è perfettamente consapevole che l'indicatore di spesa non è affatto esaustivo dell'andamento di un programma e la capacità di *policy-making* di una amministrazione non è valutabile solo alla luce di quanto sia in grado di spendere, anzi il dato in sé può essere fuorviante e utilizzato in maniera strumentale.

Quello che in questa sede si vuole sottolineare è che rispetto alla partenza della programmazione 2000-2006, svantaggiata in partenza dai ritardi del ciclo 1994-'99, sembra che la creazione di una amministrazione centrale di coordinamento abbia raggiunto almeno l'obiettivo di non cadere nel disimpegno automatico e di riuscire ad assicurare all'Italia l'utilizzo dei Fondi Strutturali. E forse non è cosa di poco conto, dato il difficile frangente economico che attraversa l'economia mondiale e i tagli alla finanza pubblica per motivi di risanamento dei conti pubblici.

Sulla qualità degli interventi effettuati, poi il discorso è differente. Una tale valutazione comporta un confronto tra le diverse Regioni e anche all'interno di un Programma Operativo Regionale ogni intervento realizzato ha una storia a sé.

Le critiche mosse alla modalità di attuazione della programmazione 2000-2006 e agli interventi finanziati sono pertinenti. L'analisi condotta sulla crescita del Mezzogiorno dall'inizio della 'Nuova Programmazione' nella quale si inseriva il QCS evidenzia che la crescita sperata per il Sud non c'è stata³⁹⁵, in parte perché stimata in termini troppo elevati, in parte per il cambiamento delle condizioni 'ambientali'.

³⁹⁵ Rossi, N., 2006 *Mediterraneo del Nord- un'altra idea del Mezzogiorno*, Bari: Laterza editore; Barca F. *L'Italia Frenata*, 2006, Donzelli, Roma

Da questo elenco breve e non esaustivo di variabili che hanno impedito la crescita del Meridione, forse una è particolarmente importante : la 'straordinarietà' della programmazione ovvero "i fondi europei e i fondi nazionali specificamente dedicati alle 'aree sottoutilizzate' sono stati e sono tutt'ora largamente utilizzati per finanziare progetti e spese che dovrebbero essere sostenuti da risorse ordinarie"³⁹⁶. Sembra di essere tornati all'Intervento Straordinario. Il problema è sempre lo stesso aggravato ulteriormente dall'importanza che l'addizionalità riveste in ambito europeo, come principio cardine della programmazione dei Fondi Strutturali. Sembra ancora una volta mancare all'Italia la politica ordinaria che crei le precondizioni allo sviluppo che modifichino le condizioni esterne dei territori in modo che i progetti finanziati attraverso i fondi strutturali e il FAS possano fungere da volano allo sviluppo. Sembra paradossale che in Italia e nel Mezzogiorno in particolare, ci sia sempre 'l'idea in più', ma manchi il concetto di fondo.

A questa importante ragione vi è da aggiungere un'analisi del contesto socio-politico del Mezzogiorno. Le Regioni hanno acquisito una vasta competenza in materia di politica di coesione: scelta dei principali settori di intervento; metodologia per la selezione degli interventi; individuazione delle aree territoriali per i progetti integrati (sulla base di proposte avanzate da enti Locali e privati). Queste competenze derivano principalmente dall'Unione Europea, i cui regolamenti prevedono la centralità dei livelli subnazionali. I limiti però delle Regioni sono purtroppo ancora evidenti nonostante il decentramento dei poteri e la strada intrapresa verso il federalismo.

³⁹⁶ Rossi, N, 2006 p. 57.

Dal punto di vista politico emerge ancora oggi, in continuità con il passato, un *set* di valori di riferimento basati sullo scambio e sul clientelismo piuttosto che sulla condivisione di buone pratiche e un'idea comune di sviluppo, quella che è stata definita "una scarsa emancipazione della politica dalla società"³⁹⁷. Questo presupposto comporta che "i legami tradizionali, familiari, clientelari, parenterali o comunitari diventino un'importante risorsa per accedere a vantaggi politici attraverso il controllo delle istituzioni pubbliche"³⁹⁸.

Ancora una volta la mancanza di una cultura civica incide sullo sviluppo e inficia i risultati finali della *policy*.

3.5 L'innovazione nella policy di sviluppo: l'unificazione della politica di sviluppo nazionale e regionale.

La programmazione comunitaria per il periodo 2000-2006, come pure per i due cicli precedenti, si basava su sul Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), un documento redatto dai singoli Stati membri in collaborazione con le Regioni che definiva gli obiettivi nazionali della programmazione e si poneva come un vero e proprio documento operativo non solo di indirizzo politico.

Già nel 2003 il DPS ha introdotto una novità molto importante nella programmazione. La Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge Finanziaria 2003) veniva introdotto il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) indirizzato alle aree depresse³⁹⁹. Il fondo veniva ripartito con specifiche delibere CIPE "adottate sulla base del criterio

³⁹⁷ Trigilia, C. 1994, p. 86.

³⁹⁸ Trigilia, C. 1994, p. 92.

³⁹⁹ Come individuate dalla Legge 30 giugno 1998, n. 208

generale di destinazione territoriale delle risorse disponibili e per finalità di riequilibrio economico e sociale”⁴⁰⁰.

Per l’attuazione la dotazione finanziaria del FAS viene rafforzata, dalla Legge 27 dicembre 2006, n.296 (Legge finanziaria 2007) passando da una pianificazione operativa delle attività declinate per singole Regioni ad una programmazione nazionale che diventa un vero e proprio documento di programmazione economica pluriennale. Si tratta di una vera novità in fatto di programmazione e che avrebbe condotto alla stesura del Quadro Strategico Nazionale (QSN).

Il QSN ha rappresentato per l’Italia una vera svolta dal punto di vista del *policy making*, dato che il documento prevede l’unificazione della programmazione comunitaria con la *policy* nazionale in materia di sviluppo. Per quanto riguarda i fondi nazionali per lo sviluppo, nel 2007 viene istituito il FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate) uno strumento finanziario per il finanziamento di interventi in aree in ritardo di sviluppo, quindi principalmente indirizzato al Mezzogiorno ma che interessa anche altre aree e Regioni ormai da tempo uscite dalla categoria europea obiettivo 1/convergenza (Abruzzo, Molise, Basilicata, Sardegna, oltre che le aree depresse del Centro-Nord).

Anche la partecipazione della Commissione Europea alla formulazione del QSN, è stata limitata ad alcuni aspetti precisi: lista dei programmi operativi; dotazione finanziaria per Fondo, il livello di spesa che assicura il rispetto del principio di addizionalità; insieme alle misure previste per il rafforzamento dell’efficienza amministrativa. La condivisione tra Commissione Europea e Stato membro ha riguardato soprattutto la strategia,

⁴⁰⁰ Art. 61

nel quadro di un dialogo per assicurare un approccio comune, (secondo quanto richiesto dall'art. 28 del Reg. 1083/06)⁴⁰¹.

La scelta di un nuovo strumento di programmazione come il QSN risulta importante soprattutto per la verifica e l'attuazione del sistema di addizionalità.

Come precedentemente spiegato⁴⁰², l'introduzione del principio di addizionalità risale alla riforma dei Fondi Strutturali del 1988, quando si asserì l'importanza strategica dell'allocazione delle risorse comunitarie come aggiuntive rispetto a quelle nazionali per ottenere una reale crescita economica. I finanziamenti europei non possono essere considerati dagli Stati membri come un sussidio alla mancanza di risorse proprie e strategie per lo sviluppo, ma come una ulteriore opportunità finanziaria per il rafforzamento di *policy* nazionali in un ottica di convergenza europea, secondo gli orientamenti comunitari in materia di sviluppo e coesione.

D'altra parte le politiche regionali (comunitarie) non solo slegate dal contesto nel quale sono implementate nè possono essere considerate come la soluzione unica ad una pluralità di mali che causano arretratezza economica e sociale. Esse agiscono solo se inserite in quadro macroeconomico più ampio, coerente e congruente⁴⁰³.

Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione ha giocato un ruolo fondamentale nell'elaborazione e nella diffusione di questa teoria dello sviluppo. Sebbene non prevista a livello europeo, l'unificazione degli strumenti di *policy* (nazionali e comunitari) e quindi della *policy* stessa era stata sostenuta fina

⁴⁰¹ D'Ercole, M. e Greganti, M. 2007 "Il bilancio dell'Unione Europea e la politica regionale per il 2007-2013" in Viesti, G. - Prota F. 2007 *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna: Il Mulino.

⁴⁰² Si veda Cap. I, par. 1.6

⁴⁰³⁴⁰³ Viesti, G., e Prota, F. 2007, pp. 219 e ss.

dalla programmazione del QCS 2000-2006 e consolidata nel corso del tempo. Nel Rapporto annuale del DPS del 2004⁴⁰⁴ si prevede esplicitamente la sinergia tra le politiche nazionali e quelle comunitarie, secondo un teoria ben precisa.

La figura 3.1 illustra come il processo di integrazione delle due fonti di finanziamenti (comunitario e nazionale) si integrino, in un quadro di coordinamento strategico tra livello nazionale, regionale ed europeo.

Il modello propone non solo una politica di sviluppo multi-fondo ma anche di una *governance* multilivello, dove vi è una perfetta integrazione tra programmazione finanziaria e attuazione.

⁴⁰⁴ Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, 2005 *Rapporto Annuale 2004*, Roma: Istituto Poligrafico Zecca dello Stato.

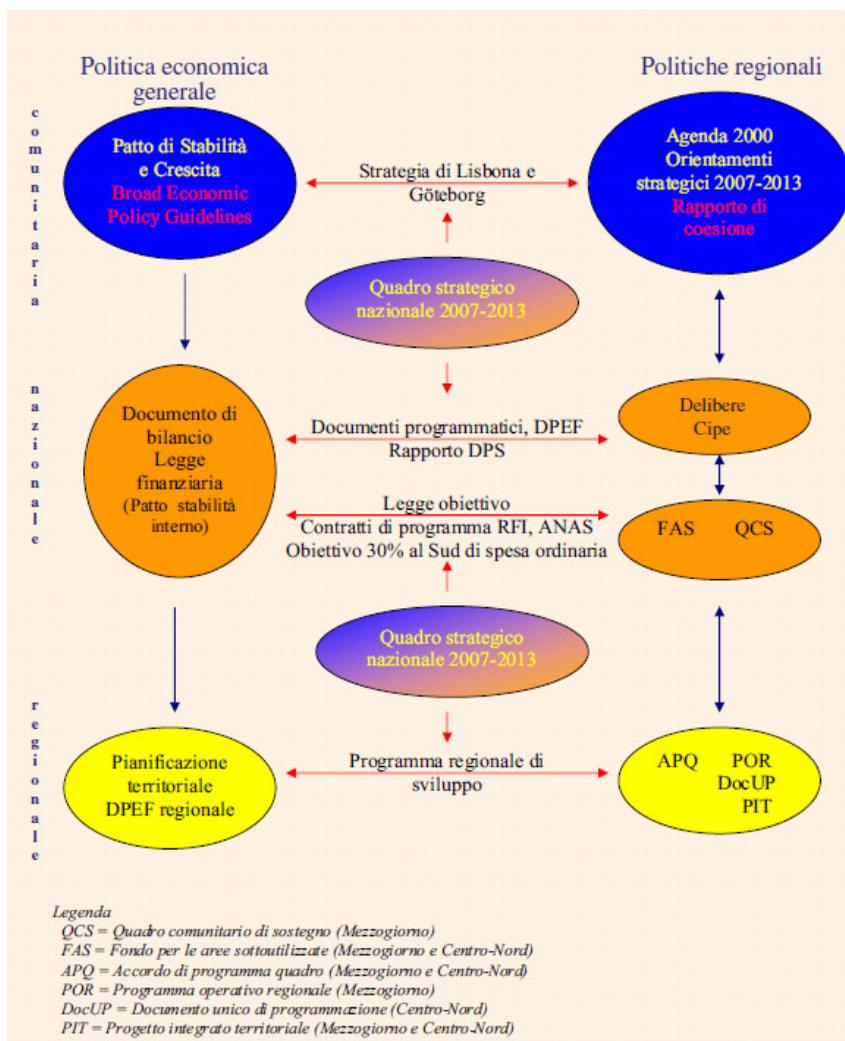


Fig. 3.1 – Le due politiche regionali e il quadro strategico europeo - Fonte DPS 2004

Come sancito nella legge 296/06 “Il Quadro strategico nazionale, (...), costituisce la sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, e rappresenta, (...), il

quadro di riferimento della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale, fatte salve le competenze regionali in materia. Per garantire l'unitarietà dell'impianto programmatico del Quadro Strategico Nazionale e per favorire l'ottimale e coordinato utilizzo delle relative risorse finanziarie, tenuto anche conto delle risorse ordinarie disponibili per la copertura degli interventi, presso il Ministero dello Sviluppo Economico è istituita, (...), una Cabina di Regia per gli interventi nel settore delle infrastrutture e dei trasporti, composta dai rappresentanti delle regioni del Mezzogiorno e dei Ministeri competenti”.

La programmazione unificata e lo stanziamento delle risorse del FAS avrebbe contribuito al superamento del problema dell'addizionalità. Le risorse europee per quanto ingenti non possono essere considerate ordinarie. Già la difficoltà del processo negoziale per il ciclo 2007-2013 ha dimostrato quanto ormai i fondi Strutturali siano precari in prospettiva per l'Italia che non può limitarsi a basare la politica di sviluppo su risorse provenienti dall'esterno. In relazione all'autonomia regionale, dovrebbe essere in grado di prevedere lo stanziamento di fondi per sviluppo delle aree depresse, siano esse del Mezzogiorno che del Nord. Il FAS avrebbe permesso di superare il problema della straordinarietà delle politiche di sviluppo all'ordinarietà di risorse in conto capitale.

La programmazione unificata ha un altro grande vantaggio: ovvero l'estensione degli strumenti di programmazione previsti a livello nazionale ai fondi nazionali. Questo aspetto non è poco rilevante soprattutto se si considerano le fasi di monitoraggio e valutazione che incontrano sempre una certa resistenza di attuazione. Tutta la storia delle politiche per lo sviluppo (del Mezzogiorno e non solo) dimostra le forti carenze di informazione sull'attuazione, sui progetti realizzati, la spesa pubblica effettuata, la ricchezza e l'occupazione prodotta. Solo le

informazioni sugli interventi fisici (infrastrutturali) sono disponibili in modo più regolare. Oltre la carenza delle informazioni, mancava la possibilità di effettuare una valutazione, dato che non venivano stabiliti ex-ante né il *target* da raggiungere, né la *baseline* di partenza.

L'unificazione può essere considerata come un risultato del processo di europeizzazione?

Se si intende come una espansione degli strumenti adottati dalla programmazione comunitaria ad una nazionale, sì. In realtà l'unificazione potrebbe essere considerata un risultato del processo di europeizzazione, ma in termini più vasti e teorici.

Già nei capitoli precedenti, si è esposto come l'europeizzazione abbia fatto da sfondo a innovative politiche pubbliche nel settore economico-finanziario pubblico e amministrativo, ad esempio tutto il processo di integrazione monetaria ha contribuito alla creazione di un nuovo modello di *governance* in Italia. Quello che sembrerebbe emerge è piuttosto un'esigenza di legittimazione all'innovazione amministrativa e istituzionale che le *élites* tecnocratiche impegnate in difficili operazioni di *policy* hanno cercato nell'Unione Europea data la complessità del contesto e gli elevati costi per le istituzioni dei livelli inferiori coinvolte.

3.6 Gli strumenti di policy

Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione ha caratterizzato il panorama istituzionale italiano per una forte innovazione nel capo degli strumenti di *policy*, intendendo

tecniche di *governance* che implicano l'uso dell'autorità dello Stato e i suoi limiti effettivi⁴⁰⁵.

La scelta degli strumenti rivestono un ruolo chiave per l'implementazione della politica (quasi quanto altri tipi di risorse, tipo quelle finanziarie) e sono da considerarsi non come semplici modelli di comportamento ma come potenziali meccanismi di aggiustamento costante nel tempo; gli strumenti sono adoperati per modificare lo *status quo* con implicazioni che riguardano cambiamenti importanti nella distribuzione dei costi e dei benefici attraverso cambiamenti dei meccanismi di *governance*⁴⁰⁶.

Per il presente caso di studio si è scelto di considerare quattro strumenti: il nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici e la relativa Rete dei Nuclei; la Banca Dati dei Conti Pubblici Territoriali e la relativa Rete regionale; il sistema di Premialità; la programmazione negoziata.

I primi due strumenti esaminati rientrano sono esterni alla *policy*, ovvero servono alla creazione di un modello di *governance* multilivello e di un *capacity building* tecnico sulla valutazione e il controllo della spesa pubblica.

Il terzo e il quarto strumento sono, invece, veri strumenti di *policy*.

La premialità ha lo scopo di migliorare l'efficacia e l'efficienza nelle performance della pubblica amministrazione e nell'implementazione dei programmi operativi regionali.

⁴⁰⁵ Howlett, M. "What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation style" in Eliadis, P., Hill, M., and Howlett, M., (ed.) 2005 *Design Government: from instruments to governance* McGill-Queen's University Press, p. 31.

⁴⁰⁶ Bressers, H. TH.A. and O'Toole L.J. "Instruments selection and implementation in a Networked Context" in Eliadis, P., Hill, M., and Howlett, M., (ed.) 2005 *Design Government: from instruments to governance* McGill-Queen's University Press, p. 132.

La programmazione negoziata ha lo scopo di creare un partenariato sia verticale che orizzontale, quindi tra le istituzioni e con la società civile attraverso attori privati e associazioni di categoria.

3.6.1 Il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici e La Rete dei Nuclei

Come già ribadito nel corso del presente lavoro di ricerca, nell'organizzazione del Dipartimento un posto di rilievo è stato assunto dalla Nucleo di Valutazione, costituito dal due Unità: UVAL e UVER. È stato già descritto il processo di strutturazione dello stesso, che ha impiegato una parte consistente di risorse per il reclutamento del personale (Cap. II, Par. 1.6). Anche a proposito della dotazione in termini di risorse del DPS, spazio è stato dato al Nucleo di Valutazione e ai cambiamenti occorsi nel tempo (Ca. III, Par.1.2).

In questo paragrafo si cercherà di approfondire il ruolo svolto dal Nucleo di Valutazione nel campo della *governance* multilivello, l'importanza per la formulazione degli strumenti di *policy* e il ruolo svolto nel *capacity building* delle amministrazione regionali.⁴⁰⁷

L'importanza della valutazione nella pubblica amministrazione e specificamente delle politiche pubbliche sulla base degli obiettivi significa incentivare il miglioramento dei processi e delle strutture e incoraggiare il processo di apprendimento⁴⁰⁸.

L'importanza della struttura è stata più volte sottolineata dai *policymakers* coinvolti nell'operazione e non solo⁴⁰⁹, il cui

⁴⁰⁷ Barca, F. 1998, p. 623.

⁴⁰⁸ Dente, B., 1999 In un diverso stato- come rifare la pubblica amministrazione italiana, Bologna: Il Mulino, p. 76.

⁴⁰⁹ Interviste effettuate: la centralità del Nucleo di Valutazione è stata confermata anche da attori in opposizione al Dipartimento.

rinnovamento era considerato strategico fin da subito per un adeguamento della struttura alle nuove esigenze del Dipartimento. Nell'organizzazione del DPS, il Capo Dipartimento poneva l'Unità di Valutazione come la struttura a proprio supporto per assicurare il coordinamento e l'indirizzo delle altre Strutture componenti il DPS attraverso: raccordo orizzontale e la circolazione delle informazioni tra le diverse Strutture; assicurare rapidità di attuazione degli orientamenti e delle decisioni del Capo Dipartimento; predisporre note generali e sintesi delle attività svolte; documentare le politiche di sviluppo in corso di implementazione in altri Paesi Europei e dell'Unione Europea; gestire la documentazione e l'archivio del DPS⁴¹⁰.

Il Nucleo di valutazione, in particolare la componente UVAL, una volta organizzato e strutturato al suo interno, si dedicò alla costruzione di *partnership* forte con le amministrazioni regionali e centrali al fine della costruzione di competenze non solo sulla valutazione, ma anche su tutto il ciclo di politica pubblica.

L'UVAL fu diviso in piccoli gruppi, ciascuno referente e competente per una Regione Obiettivo 1. Lo scopo era quello di assicurare alle amministrazioni regionali un punto di riferimento costante e uno scambio continuo. Il Capo Dipartimento ne coordinava e supervisionava l'attività⁴¹¹.

Questo metodo consentiva all'UVAL di accompagnare le amministrazioni regionali competenti in materia di programmazione nella costruzione dei metodi per un'attuazione conforme ai parametri e ai regolamenti europei.

⁴¹⁰ Barca, F. 1998, p. 620.

⁴¹¹ Interviste Paola Casavola, Gabriella Palocci, Luca Celi, Tiziana Arista.

In questo modo si strutturava un processo di *capacity building* delle istituzioni locali e un trasferimento di competenze dal centro alla periferia.

Il passo successivo, è stata la strutturazione di una Rete di Nuclei di Valutazione, ovvero la creazione di strutture gemelle dell'UVAL a livello regionale dedicate alla valutazione all'assistenza tecnica dei diversi settori dell'amministrazione regionale nel ciclo di *policy*. Questo obiettivo rientrava nel quadro più ampio degli obiettivi previsti per la Premialità 2000-2006 e si poneva in questo modo come fondamentale nella costruzione della capacità amministrativa delle Regioni e dei Ministeri coinvolti come Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Nazionali.

La legge 144/99⁴¹² istitutiva "Unità tecniche di supporto alla programmazione alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici" volte al miglioramento del processo di programmazione delle politiche di sviluppo, d'Intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Le stesse unità erano previste anche per le amministrazioni centrali dello Stato (Ministeri).

L'organizzazione dei Nuclei di Valutazione è stata definita dal DPCM 13/10/1999.

Al fine dell'integrazione degli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici, il Decreto prevedeva la stipula di protocolli tra le amministrazioni (centrali e regionali). Il protocollo prevedeva anche la definizione del coordinamento organizzativo e metodologico con il Nucleo di Valutazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, presso il DPS.

I Nuclei di Valutazione nascevano con la finalità di definire l'attuazione degli strumenti di programmazione regionale e

⁴¹² Legge 17 maggio 1999, n. 144, art.1.

sviluppo locale, in linea con la 'Nuova Programmazione'. Si trattava sostanzialmente di una rete di coordinamento e di diffusione di buone pratiche, una *governance* di *network* istituzionali per la realizzazione della valutazione e del monitoraggio attraverso pratiche condivise. Si tratta di una forma consolidata di integrazione con una forte stabilità della *membership*, una selezione del personale effettuato con il supporto del Nucleo centrale e integrato con altre parti della pubblica amministrazione regionale⁴¹³.

Il finanziamento degli strumenti per l'attuazione dei Nuclei proviene da un apposito fondo stanziato con Delibere CIPE.

A questi strumenti normativi fecero seguito strumenti metodologici, finalizzati all'effettiva integrazione dei metodi per la valutazione e il supporto alla programmazione.

In tutto questo processo istituzionale il DPS ha giocato un ruolo centrale, sia la formulazione della legge 144 sia la successiva regolazione è stata tecnicamente proposta e istruita dal DPS, in particolare dall'UVAL. La posizione istituzionale occupata all'epoca dal Dipartimento agevolava il processo. Dotato, infatti della Segreteria del CIPE, il DPS presentava al tavolo interministeriale le proposte relative alla creazione e all'organizzazione dei Nuclei regionali e centrali, portando quindi all'attenzione politica problemi di carattere tecnico-amministrativo.

Il supporto tecnico alla costruzione della Rete dei Nuclei si concretizzò in alcuni progetti promossi in collaborazione con il Formez⁴¹⁴: il progetto NUVAL I 2001-2003, e il progetto NUVAL

⁴¹³ I criteri cui si fa riferimento sono stati introdotti da Rhodes, R.A.W "Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks" in *Public Administration Bulletin*, 49, 1984 pp. 4-31.

⁴¹⁴ "Formez PA - centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. - opera a livello nazionale e risponde al

Il 2004-2009, espressamente finalizzati al sostegno alla Rete dei Nuclei di Valutazione.

La Rete dei Nuclei è costituita dai Nuclei di tutte le amministrazioni regionali, più le due province autonome e i nuclei di dodici ministeri.

La ReteNuvv, che costituisce lo strumento per la circolazione di documentazione ed informazioni, il confronto di esperienza, l'accumulo e la diffusione di esperienze professionali, è configurata come una struttura di servizio ad una comunità di esperti, chiamati a svolgere funzioni e compiti a forte caratterizzazione tecnica, entro un quadro di indirizzi e parametri comuni.

“La Rete si caratterizza come un sistema federato, autodiretto e indipendente da qualunque amministrazione partecipanti. (...)

“La Rete è governata dalla Conferenza Generale composta da un rappresentante per ogni Nucleo nominato dalle rispettive Amministrazioni centrali e regionali.

La Conferenza elegge il Presidente della Rete ed un Comitato di gestione di otto membri (4 per la componente centrale e 4 per quella regionale, compreso il Presidente). La Conferenza Generale definisce gli obiettivi generali dell'attività della Rete, mediante l'approvazione del programma annuale, e verifica il funzionamento complessivo della Rete”⁴¹⁵.

Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Formez PA è un'associazione riconosciuta, con personalità giuridica di diritto privato sottoposta al controllo, alla vigilanza, ai poteri ispettivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica. Le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni, le unioni di comuni e le comunità montane possono far parte dell'associazione” www.formez.it.

⁴¹⁵ www.retenuvv.it

La Rete prevede anche un Comitato di gestione “responsabile della predisposizione e dell’attuazione del programma annuale avvalendosi del supporto dell’Unità tecnica. Quest’ultima assolve i compiti tecnici, operativi e gestionali per il buon funzionamento della Rete, nell’ambito degli indirizzi del Comitato e in attuazione del programma annuale approvato dalla Conferenza Generale”⁴¹⁶.

Il Comitato è responsabile della predisposizione e dell’attuazione del programma annuale avvalendosi del supporto dell’Unità tecnica. Quest’ultima assolve i compiti tecnici, operativi e gestionali per il buon funzionamento della Rete, nell’ambito degli indirizzi del Comitato e in attuazione del programma annuale approvato dalla Conferenza Generale.

Dal punto di vista dello strumento di *policy* la Rete dei Nuclei si pone come un esempio del tipo di strumento di *governance* multilivello attuato dal DPS per l’attuazione delle politiche di sviluppo.

I Nuclei di Valutazione regionali hanno svolto un importante ruolo nella realizzazione dei programmi operativi 2000-2006. Grazie al supporto tecnico del centro (UVAL), le strutture sono cresciute in capacità sia in relazione alla valutazione, sia in relazione alla programmazione e alla selezione dei progetti. Molte strutture regionali di programmazione hanno coinvolto i membri dei Nuclei nella programmazione, nella fissazione degli obiettivi, nella scelta degli indicatori⁴¹⁷.

⁴¹⁶ www.retenuvv.it

⁴¹⁷ Intervista Gaspare Tocci.

Uno degli obiettivi principali era “internalizzare delle professionalità formatesi con i Nuclei di Valutazione per il rafforzamento delle competenze interne alle amministrazioni”⁴¹⁸. Si è, quindi verificato quel processo di conoscenza ‘per contaminazione’ nel trasferimento delle competenze e nel *capacity buinding* istituzionale che era uno degli scopi principali del DPS.

Inoltre, la costruzione della Rete ha contribuito alla diffusione delle buone pratiche e all’interazione orizzontale tra le amministrazioni.

3.6.2 Banca dati Conti Pubblici Territoriali

Il problema della gestione dell’informazione è uno dei punti chiave per l’analisi dell’allocazione delle risorse tra i diversi livelli di governo per l’attuazione delle politiche pubbliche.

La mancanza o la carenza di informazioni relativi alla gestione della spesa pubblica influenza l’allocazione delle risorse e la possibilità di una programmazione mirata.

L’importanza della conoscenza della distribuzione territoriale dei flussi pubblici è stata una caratteristica del dibattito sulla politica economica, con maggiore rilevanza in rapporto al Mezzogiorno, data la mole di trasferimenti pubblici avvenuta nel corso dei quarant’anni dell’Intervento straordinario.

La raccolta di informazioni e dati è alla base del processo di valutazione, fase del ciclo di *policy* che permette di la conoscenza dell’efficacia di una politica o di un programma⁴¹⁹.

⁴¹⁸ Marchesi, G., 2001 “La costituzione della rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici nelle amministrazioni centrali e regionali. il processo in corso e la situazione nelle Regioni del Mezzogiorno” in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, Svimez 1-2/2001, pp. 81-105, p., 87.

⁴¹⁹ Majone, G., 1989 *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press, p. 168.

Se si considera la valutazione come una delle fasi del ciclo di *policy* è chiara l'importanza che la raccolta di dati e l'elaborazione delle informazioni riveste all'interno di una politica pubblica⁴²⁰.

Negli Ottanta questa carenza emerse in maniera evidente in Italia in relazione all'allocazione delle risorse pubbliche nel periodo che seguì la chiusura della Cassa per il Mezzogiorno, quando l'AGENSUD, struttura che gestì la parte finale dell'Intervento Straordinario dovette fronteggiare una totale mancanza di informazione sia sui risultati degli interventi e dei progetti che dei flussi finanziari.

Il monitoraggio e la corretta informazione sui flussi dei conti pubblici ha importanza per una serie di ragioni. Primo il permanere di rilevanti squilibri territoriali richiedeva una conoscenza dei risultati delle politiche pubbliche su base regionale al fine "di attuare un intervento pubblico più mirato alle reali necessità del territorio"⁴²¹. Una seconda ragione riguardava la necessità di evitare la duplicazione degli interventi dato che aumentava il numero di interventi attuati da un numero sempre crescente di attuatori/operatori (in particolare con la crescita dell'autonomia degli enti locali e la creazione di società private di capitale pubblico per la fornitura di bene e servizi pubblici e non). Un terzo importante aspetto era legato

⁴²⁰ Il processo di *policy* comprende diverse fasi. La complessità e la varietà delle fasi è oggetto di discussione a livello internazionale tra gli *scholars* che si occupano di questo tipo di studi. A livello generale possiamo considerare basica le seguenti fasi, come considerate da Howlett, M. e Ramesh, M. , 2003 *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino: 1. formazione dell'agenda; 2. formulazione delle politiche; processo decisionale; l'implementazione; valutazione delle politiche.

⁴²¹ DPS, 2007 *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, Roma, p. 12.

alla valutazione gli effetti “dell’intervento ordinario e i suoi rapporti con l’Intervento Straordinario, dato che emergeva il problema della mancata aggiuntività delle politiche straordinarie per il Mezzogiorno. Un quarto fattore era correlato al processo di decentramento degli enti locali che, come erogatori di spesa, creavano il problema della riconducibilità degli interventi allo Stato centrale, non più unico erogatore di interventi e finanziamenti e ai diversi attori pubblici”⁴²².

Se si considera sotto questo punto di vista, il processo di costituzione della Banca dati dei Conti Pubblici Territoriali, riveste un’importanza notevole nella costruzione del ciclo di *policy*, ma anche nell’analisi di processo.

Fino agli anni Novanta, vi era una quasi totale mancanza di informazioni relative alla spesa pubblica in conto capitale, quindi relativa agli investimenti.

Si può affermare che a livello centrale mancava una visione d’insieme di quello che accadeva a livello regionale e locale così come non vi erano informazioni relative a macro-aree⁴²³.

Il processo di creazione di una struttura che si occupasse di raccogliere le informazioni, inserirle in un sistema standardizzato e di gestire i flussi di dati relativi ai conti pubblici sia secondo una prospettiva territoriale (regionale e di macro-area) che secondo una prospettiva tematica (per aree di intervento), fu estremamente lungo e complesso. I tentativi di realizzare una struttura tecnica ed efficiente, passarono attraverso lo sforzo per la ricerca di soluzioni istituzionali in

⁴²² DPS, 2007, p. 12.

⁴²³ Per la costruzione di questo paragrafo fondamentali sono state le informazioni derivate dalle interviste effettuate con gli attori della vicenda: innanzitutto Mariella Volpe, responsabile della struttura UVAL – CPT; poi Paola Casavola per la ricostruzione della storia e l’importanza data ai CTP tra gli strumenti di *policy* utilizzati dal DPS.

grado di controllare e gestire sia la spesa pubblica nazionale che europea⁴²⁴.

Questa necessità, avvertita a livello nazionale ebbe un forte impulso dall'attuazione dei Regolamenti comunitari relativi alla programmazione, soprattutto per il controllo del principio di addizionalità dei fondi comunitari⁴²⁵.

La creazione della Banca dati per i Conti Pubblici Territoriali risale al 1994, stagione segnata a livello istituzionale dalla creazione dell'Osservatorio sulle Politiche Regionali, che nell'ambito delle proprie competenze istituzionali⁴²⁶, creò un "progetto finalizzato sia ad ottemperare all'obbligo previsto dai Regolamenti comunitari, sia a dotarsi di uno strumento per la misurazione ed il monitoraggio degli effetti territoriali delle politiche di spesa"⁴²⁷. "La finalità dei Conti Pubblici Territoriali è la soluzione strutturale ai problemi connessi alla verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali"⁴²⁸.

Il sistema dei Conti Pubblici Territoriali fu strutturato da subito come una rete di nuclei regionali (20 nuclei regionali e 2 per le Province Autonome di Trento e Bolzano)⁴²⁹ con coordinamento centrale, senza entrare però nella piena operatività, data la

⁴²⁴ Per un dettaglio dei tentativi fatti per una costruzione dei Conti Pubblici Territoriali, si veda DPS, 2007, pp. 12 e ss.

⁴²⁵ Regolamento CEE 2083/93, art. 9, per il ciclo di programmazione 1994-1999; Regolamento CE 1260/99, art.11 per il ciclo di programmazione 2000-2007, lo stesso concetto è passato pressoché invariato anche per il ciclo di programmazione 2007-2013 nel Regolamento CE 1083/06, art.15.

⁴²⁶ D.L. 96/1993, art. 4, competenze recepite dalla delibera CIPE 19/10/1993

⁴²⁷ http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_storia.asp.

⁴²⁸ Ibidem.

⁴²⁹ I Nuclei venivano istituiti e nominati con decreto del Presidente di Regione o Provincia Autonoma.

presenza di molti buchi nella rete, ovvero di amministrazioni che non avevano ancora attivato la struttura⁴³⁰.

A seguito dell'abolizione dell'Osservatorio, la gestione dei CPT passò alla Cabina di Regia Nazionale nel 1996.

Nel 1998° seguito della creazione del DPS, l'attività e l'organizzazione dei Conti pubblici Territoriali ebbe un forte impulso. Il nuovo Dipartimento ha subito intravisto nel sistema dei CPT, un'opportunità per controllare l'andamento della spesa e correggere anche in corso d'opera la programmazione degli interventi pubblici. La visione d'insieme dei conti pubblici, permetteva di definire nel dettaglio quanto accadeva sul territorio in relazione al processo di decentramento e di federalismo⁴³¹. Al momento della svolta del 1998, tra la possibilità di creare una struttura a rete estemamente istituzionalizzata e rigida ed una struttura più flessibile ed adattabile alle esigenze locali, quest'ultima soluzione ha prevalso⁴³².

Guardando all'assetto istituzionale, i CPT confermano il metodo di una *governance* multilivello, con partecipazione di attori istituzionali a diversi livelli e con compiti ben precisi.

L'obiettivo principale era la strutturazione di una rete per una "rilevazione diretta dei flussi di tipo *bootm-up*"⁴³³ come supporto alla programmazione regionale. La metodologia organizzativa adottata si basava sulla condivisione di scelte e metodi tra centro e periferia, in modo da garantire l'omogeneità nei flussi di dati "l'assetto istituzionale del Progetto è stato pensato fin dalla

⁴³⁰ Intervista Mariella Volpe.

⁴³¹ DPS, 2007, p. 16.

⁴³² Intervista Mariella Volpe.

⁴³³ DPS, 2007, p. 23.

origini come federato (...)”⁴³⁴, evitando una centralizzazione del sistema.

A livello centrale, la gestione dei CPT è stata affidata ad una Nucleo Centrale operante all’interno dell’UVAL; a livello regionale si è scelto di costruire una Rete dei Nuclei Regionali attivati presso tutte le Regioni e le due Province Autonome. Il Nucleo centrale scelse di svolgere un compito di accompagnamento e assistenza tecnica alle Regioni, senza prevaricarle⁴³⁵.

I Nuclei Regionali godono di una forte autonomia sia sotto il profilo organizzativo (ogni amministrazione è libera di scegliere la composizione del nucleo sia in termini quantitativi che qualitativi), che per la collocazione istituzionale (ogni amministrazione sceglie la struttura cui il Nucleo CPT regionale deve rispondere)⁴³⁶. Questa capillarità permette di rilevare i flussi finanziari non solo delle PA ma anche delle istituzioni extra PA locale (enti dipendenti, società partecipate dalle Regioni e dagli Enti Locali subregionali).

Dal punto di vista operativo il Sistema CPT “ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al Settore Pubblico Allargato⁴³⁷, i flussi di spesa e di entrata a livello regionale sulla base dei

⁴³⁴ DPS, 2007, p. 23.

⁴³⁵ Intervista Mariella Volpe.

⁴³⁶ Intervista a Mariella Volpe.

⁴³⁷ DPS, 2007 p. 35: “Per settore pubblico allargato è costituito da: Pubblica Amministrazione (enti che in prevalenza producono servizi non destinabili alla vendita, che si finanziano principalmente attraverso pagamenti obbligatori – tasse, imposte, contributi – da parte di soggetti ed enti appartenenti al settore privato e/o enti che svolgono attività di tipo redistributivo), Extra PA (a livello centrale e locale/subregionale in cui sono comprese entità sotto il controllo pubblico – imprese pubbliche, impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la PA ha affidato la *mission* di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica”.

bilanci consuntivi dell'ente stesso senza effettuare, in linea di principio, riclassificazione e pervenendo successivamente alla costruzione di conti consolidati⁴³⁸ per ciascuna regione italiana"⁴³⁹.

Dal 1999, l'attività della Rete dei Nuclei CPT è stata integrata con la Rete dei Nuclei di Valutazione regionali. Questo coordinamento ha lo scopo di evitare duplicazioni nelle attività e un scambio continuo di informazioni per permettere una buona programmazione attraverso la gestione e l'indirizzo dei flussi finanziari. Anche questa integrazione è stata attuata in modo autonomo e diversificato, ogni amministrazione ha scelto il modo più conforme alle proprie esigenze per realizzare questa integrazione⁴⁴⁰.

Dal punto di vista operativo l'innovazione maggiore relativa ai CPT riguarda l'istituzione (da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze) di un Fondo di Premialità, finalizzato al rafforzamento dell'Unità Centrale e della Rete. La Premialità è volta ad incentivare le amministrazioni regionali nella corretta

⁴³⁸ DPS, 2007, p. 34 "Per conto consolidato della finanza pubblica si intende, la sistemizzazione dei flussi finanziari di entrata e di spesa dei diversi enti appartenenti a un universo di riferimento al netto dei flussi intercorrenti tra i soggetti stessi".

⁴³⁹ DPS, 2007, p.61, in particolare si guardi il sito internet <http://appsdpdps.mef.gov.it/apps/DPS%20eXplorer%203.7/index.html>

⁴⁴⁰ DPS, 2007, p. 26: l'integrazione delle funzioni della Rete CPT con la Rete NUVV è avvenuta secondo tre modalità differenti: 1. internalizzazione delle funzioni assumendo nel NUVV un componente del Nucleo CPT e destinando all'attività di predisposizione del consolidato; 2. forte interazione delle attività, in reciproca autonomia funzionale, con acquisizione ed utilizzo dal parte del NUVV del prodotto CPT a fini programmatici; 3. originaria forte dipendenza funzionale dei CPT da NUVV e successivo rafforzamento del Nucleo CPT con acquisizione di una maggiore autonomia con buoni rapporti reciproci ma scarsa condivisione dei prodotti.

gestione dei dati e delle informazioni secondo specifici standard qualitativi. Il meccanismo di premialità dei CPT è risultato un buono strumento per la strutturazione dei Nuclei Regionali.

Il Fondo di Premialità è stato erogato in tre momenti differenti.

La prima riserva risale al 2002⁴⁴¹ e ha avuto come obiettivo il potenziamento della la struttura organizzativa e metodologica del progetto e di incentivare le Amministrazioni regionali a garantire, con tempestività, flussi informativi rispondenti a specifici standard di qualità⁴⁴². La dotazione complessiva era di 10,330 milioni di euro utilizzabili in operazioni per il supporto tecnico, formazione e acquisizione *hardware* e *software*. La valutazione per l'assegnazione della premialità è avvenuta sulla base della consegna da parte dei Nuclei Regionali dei conti consolidati (arco temporale 1998-2004), certificati e completi.

L'attribuzione della riserva è stata condotta sulla base dei criteri di completezza, qualità e tempestività delle informazioni e l'erogazione è avvenuta in due momenti distinti. Non tutta la riserva è stata esaurita nella distribuzione delle due *tranche* alle Regioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi, l'ammontare residuale è stato impiegato per il rafforzamento tecnico del Nucleo Centrale. La considerazione del rispetto degli obiettivi fissati è molto forte in questa parte dell'amministrazione per cui, il fondo non risponde a criteri di redistribuzione⁴⁴³, ma è erogato solo all'effettivo raggiungimento degli obiettivi.

La seconda riserva di premialità⁴⁴⁴ nel 2006 aveva l'obiettivo di incentivare il consolidamento del Sistema CPT. La dotazione

⁴⁴¹ Allegato 1 alla Delibera CIPE n.36/2002 “ Ripartizione delle Risorse per interventi nelle aree depresse triennio 2002-2004 (Legge Finanziaria 2002)”.

⁴⁴² http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_premialita.asp

⁴⁴³ Intervista Mariella Volpe.

⁴⁴⁴ Delibera CIPE 1/2006

finanziaria della seconda premialità è stata di pari alla prima (10,330 milioni di euro).

La terza ed ultima riserva di premialità risale al 2008⁴⁴⁵ avuto due obiettivi differenti rispetto alle precedenti. A sistema ormai consolidato ed efficiente, l'obiettivo fissato riguardava il raggiungimento della completa funzionalità del Sistema; la diffusione e l'accessibilità completa della banca dati. Per la terza fase, l'ammontare delle risorse è stato di 21,621 milioni di euro, per l'arco temporale 2009-2015, con erogazioni annuali⁴⁴⁶. La valutazione per l'assegnazione della premialità è basata per il terzo ciclo su obiettivi che possono definirsi più maturi. Oltre ai dati consolidati certi, si richiede l'utilizzo dei Conti Pubblici Territoriali per analisi a sostegno della *policy* regionale.

La scelta del metodo di raccolta ed elaborazione dei dati ha seguito un processo incrementale: si è proceduto per aggiustamenti del sistema, delle fonti e della metodologia di elaborazione dei dati, dato che non c'erano esperienze precedenti cui fare riferimento. Il problema principale derivava anche dalla molteplicità degli attori pubblici coinvolti nel progetto, che ha generato disallineamenti sulle soluzioni e i problemi. Questo disallineamento derivava dall'eterogeneità dei sistemi di classificazione dei bilanci.

Il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali è diventato una *best-practice* a livello internazionale e utilizzato come strumento di programmazione e aggiustamento delle politiche economiche dalle strutture centrali preposte (ad esempio, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze). Si tratta di un caso consolidato di 'buona amministrazione' che ha realizzato quella costruzione di

⁴⁴⁵ Delibera CIPE 19/2008.

⁴⁴⁶ L'ammontare iniziale del fondo era di 36,128 milioni di euro, rimodulati dalla Delibera CIPE 166/2007

capacità amministrative e tecniche dal centro verso i livelli istituzionali subnazionali.

3.6.3 La riserva di premialità 2000-2006

Nel quadro del ciclo di programmazione 2000-2006, un discorso a parte merita il sistema di premialità istituito nel QCS. La valutazione della qualità delle istituzioni di governo regionali e locali e la loro capacità di operare di sviluppo è considerato come uno dei modi di valutare anche l'impatto delle politiche europee sulla qualità di vita dei cittadini⁴⁴⁷.

La Premialità, dotata di una riserva finanziaria del 4%, è stata istituita con Regolamento CE 1260/99 (art. 44) e prevedeva, l'assegnazione di una premialità alle amministrazioni sulla base di precisi criteri individuati dallo stesso regolamento in materia di efficacia ed efficienza di ciascuno dei programmi operativi o dei documenti unici di programmazione. La valutazione avveniva sulla base di un numero limitato di indicatori (definiti dalla Stato membro in concertazione con la Commissione Europea) sull'efficacia, la gestione, l'attuazione finanziaria e i risultati di metà percorso sulla base di target individuati ex-ante. L'assegnazione delle risorse sarebbe avvenuta a metà percorso, ovvero entro il 31 marzo 2004 da parte della Commissione su proposta dello Stato membro.

In questo senso l'Italia è andata oltre. Il DPS ha inserito nel QCS una ulteriore riserva di premialità sui fondi nazionali pari al 6% sul totale delle risorse fissando obiettivi, presenti nella 'Nuova

⁴⁴⁷ Nanetti, R.Y. 1996 "EU Cohesion Policy and territorial restructuring in the Member States" in Hooghe, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Clarendon Press, Oxford, 1996, pp. 79-80.

Programmazione' in materia di modernizzazione amministrativa⁴⁴⁸.

La Premialità⁴⁴⁹ al 6% (fondo nazionale) riguardava le sei Regioni del Mezzogiorno (Obiettivo 1 – Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna) e sei amministrazioni centrali. Gli Indicatori di avanzamento istituzionale⁴⁵⁰ per le Regioni sono stati così individuati:

- Conferimento degli incarichi dirigenziali;
- Attivazione dell'Unità di controllo interno di gestione;
- Creazione e funzionamento dei Nuclei di valutazione;
- Società dell'informazione nella pubblica amministrazione;
- Sportello unico per le imprese;
- Servizi per l'impiego;
- Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica;
- Servizio idrico integrato;
- Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali;
- Istituzione e operatività delle Arpa;
- Valutazione degli effetti occupazionali (Indicatore del 4%).

Indicatori di avanzamento istituzionale individuati per le Amministrazioni Centrali ⁴⁵¹:

⁴⁴⁸ Gli indicatori sono tratti da DPS, 2000; www.dps.tesoro.it

⁴⁴⁹ Dal sito DPS: "Il sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi di premialità non include il PON ATAS e il POR Molise i quali, a causa delle particolari caratteristiche dei programmi, concorrevano per la riserva di premialità del 6 per cento su indicatori specifici e con diverse modalità.

⁴⁵⁰ DPS 2002 *Criteri e Meccanismi di attuazione della riserva di Premialità del 6%*, Roma.

⁴⁵¹ Le amministrazioni centrali individuate sono quelle individuate come AdG dei PON: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica;

- Conferimento degli incarichi dirigenziali;
- Attivazione dell'Unità di controllo interno di gestione;
- Creazione e funzionamento dei Nuclei di valutazione;
- Società dell'informazione nella pubblica amministrazione.

L'assegnazione delle risorse della riserva di premialità del 4 % è avvenuta, invece con decisione della Commissione Europea⁴⁵² e prevedeva la misurazione di obiettivi fissati di concerto con l'Unione Europea. Gli indicatori si dividono in due categorie: criteri qualitativi e criteri finanziari.

I criteri qualitativi individuati⁴⁵³:

- Realizzazione fisica (criterio obbligatorio) - raggiungimento del target previsto per il 30-06-2003 per un insieme di misure di valore complessivo pari almeno al 50% del costo totale del Programma Operativo;
- Qualità del sistema degli indicatori e delle procedure di monitoraggio (criterio obbligatorio) - adozione di un sistema di indicatori e di 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;
- Qualità del sistema di controllo (criterio obbligatorio) - adeguamento del sistema di controllo al modello organizzativo indicato nel QCS;
- Qualità dei criteri selezione - adozione di procedure di selezione basate su un'analisi di fattibilità tecnico-

Ministero dell'Interno; Ministero della Attività Produttive; Ministero Infrastrutture e Trasporti; Ministero Politiche Agricole e Forestali.

⁴⁵² Decisione della Commissione Europea del 23/3/2004 C(2004)883

⁴⁵³ DPS, 2002 *QCS Obiettivo 1 – 2000-2006 – Criteri di assegnazione della riserva di premialità del 4%*, Roma.

economica, criteri di sostenibilità ambientale e pari opportunità;

- Qualità del sistema di valutazione degli effetti sull'occupazione – definizione (al 31/12/2003) di un programma di monitoraggio e valutazione degli effetti degli interventi e diffusione annuale dei risultati;

Criteri finanziari⁴⁵⁴ individuati:

- Piano finanziario – raggiungimento di un livello di pagamenti per un ammontare corrispondente al 100% degli impegni relativi alle annualità 2000-2001;
- Finanza di progetto – almeno quattro progetti selezionati con meccanismi di *Private Public Partnership* (PPP).

Alla valutazione del raggiungimento dei criteri, al cui ottenimento erano preposte le amministrazioni regionali, vi era un Gruppo Tecnico per assicurare “la qualità metodologica della valutazione del livello di soddisfacimento dei singoli criteri, l’uniformità di analisi e l’omogeneità di valutazione degli stessi criteri nei diversi programmi”⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Per ottenimento della premialità bastava la copertura di un solo criterio dei due indicati.

⁴⁵⁵ DPS, 2002°, p. 12, il Gruppo tecnico è costituito da 2 esperti UVAL, 2 esperti dei Nuclei di Valutazione Regionale, 2 esperti nominati direttamente dalla Commissione Europea.

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	35,37	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	132,11	108,6
Sardegna	119,17	79,88	67,0	89,70	92,18	102,8
Sicilia	236,22	234,23	99,2	177,81	191,40	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

Tab. 3.5 – Attribuzione riserva di Premialità 2000-2006 (2004) Regioni – Fonte DPS

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

Tab. 3.6 – Attribuzione riserva di Premialità 2000-2006 (2004) Amministrazioni centrali AdG PON - Fonte DPS

Guardando all'assegnazione del fondo nazionale (Premialità al 6%), Calabria e Basilicata hanno ricevuto una premialità ridotta, mentre le altre amministrazioni regionali hanno una Premialità superiore a quella inizialmente fissata⁴⁵⁶.

⁴⁵⁶ L'aumento della dotazione finanziaria della premialità avviene nel Comitato di Sorveglianza di marzo 2004, in cui sono state anche attribuite ai Programmi Operativi Regionali per il tramite del PON ATAS e agli altri PON le risorse

Per le amministrazioni centrali, la premialità del nazionale al 6% è stata assegnata con maggiorazione solo al Ministero delle Attività Produttive e al MEF – DPS; gli altri Ministeri hanno ricevuto una premialità estremamente variabile, dal minimo del 55% del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al 98% del Ministero della Pubblica Istruzione.

In merito all'assegnazione delle risorse maggiorate al DPS, si è verificato un caso di ridondanza e sovrapposizione di competenze attraverso un'autovalutazione che nel caso dell'assegnazione di fondi maggiorata rispetto alla dotazione iniziale può essere interpretata in modo ambiguo. Si pone il problema di chi valuta cosa e in questo caso il DPS ha valutato se stesso.

Per quanto riguarda la riserva di Premialità comunitaria al 4%, solo la Calabria non ottiene il totale delle risorse (62,5%), mentre tutte le altre Regioni, come pure le amministrazioni centrali ottengono una quota di risorse superiori a quelle inizialmente stanziare.

Una considerazione in questo caso è doverosa. I meccanismi europei sono spesso considerati come complessi e difficili da soddisfare, eppure in questo caso, comparando i dati delle due premialità (lo scostamento tra le due Premialità è minimo) sembra sia stato più difficile raggiungere gli obiettivi fissati a livello nazionale che a livello comunitario.

La premialità trova la sua giustificazione in una larga parte dell'analisi delle politiche pubbliche che riconosce ai meccanismi sanzionatori o premiali il merito di abbattere le resistenze sull'attuazione dei programmi. L'incentivazione per il raggiungimento degli obiettivi di una *policy* e l'attuazione degli

residue dopo tutte le attribuzioni della riserva del 6% (25,934 milioni di euro) in funzione degli obiettivi delle Strategie di Lisbona e Göteborg.

strumenti necessari sono parte di un processo 'legalmente' strutturato per superare le resistenze all'innovazione e alla realizzazione⁴⁵⁷.

I criteri fissati per le due diverse premialità (nazionale e comunitaria) si può affermare che ricoprono un'ampia gamma di azioni per il raggiungimento di una reale innovazione amministrativa. Le critiche mosse al sistema⁴⁵⁸, si basavano sulla constatazione che non tutti gli indicatori erano finalizzati in modo diretto allo sviluppo. Se lo sviluppo è inteso in senso meramente economico, è palese che molti di questi criteri hanno poco a che vedere con il concetto di sviluppo. Se per sviluppo si intende una crescita che coinvolga anche le istituzioni e le capacità amministrative, ovvero se consideriamo finalizzati allo sviluppo strumenti di *policy* che prescindano i meri criteri economici, molti di questi obiettivi se ben attuati potevano contribuire alla svolta al Mezzogiorno.

Il problema del corretto funzionamento degli strumenti individuati per la misurazione della *performance* è strettamente connesso con l'individuazione degli indicatori. Molti di quelli costruiti per la valutazione dell'intero sistema di Premialità sono indicatori di realizzazione, mentre sarebbe stato opportuno l'individuazione di un indicatore di impatto (es. non solo apertura dello sportello per le imprese, ma anche una valutazione sul suo utilizzo da parte della società civile). Se si considera, però il fattore tempo e il momento in cui la valutazione dei criteri viene effettuato rispetto al ciclo di programmazione, allora il mero indicatore di realizzazione è l'unico in grado di 'raccontare' l'andamento degli indicatori.

⁴⁵⁷ Pressman, J. e Wildavsky, A., 1973 *Implementation* Berkeley: University of California Press.

⁴⁵⁸ La Spina, A. 2007.

Considerando i tempi della programmazione europea, una valutazione *ex-post* e di impatto su un sistema di indicatori risulterebbe fuori dalla possibilità di una distribuzione di risorse premiali a meno che non si decida di riservarli alla fine del programma, il che comporterebbe problemi di cassa sui finanziamenti dell'Unione.

Un ulteriore problema è l'individuazione dell'attuatore e del controllore. Le Regioni del Mezzogiorno presentavano nel 2000 limiti connessi alla gestione dei programmi operativi gestione causati da carenze tecniche e mancanza di trasparenza. Nella valutazione si pone un problema relativo al ruolo del valutatore che ha il compito di giudicare le informazioni pervenute e gestite dalle autorità regionali in un processo di reciproca fiducia. Il compito finale del valutatore non dovrebbe essere quello di controllore della realizzazione ma di valutarne (ovviamente) gli esiti e il raggiungimento del *target* fissato. Il compito della corretta attuazione dei criteri spetta alle amministrazioni che gestiscono, quindi alle Regioni e ai Ministeri che devono scegliere il modo più conforme alle esigenze e alle carenze del proprio territorio o del proprio settore.

Il problema dei limiti riscontrati nelle amministrazioni regionali che tendono a rappresentare interessi localistici⁴⁵⁹ o a limitare le innovazioni 'imposte' dal centro ad una mera 'rappresentazione'⁴⁶⁰ non seguita da risultati che ne dimostrino l'efficacia, è un problema che resta aperto ma per cui la soluzione non è semplice. Il modo in cui il centro potrebbe imporsi per il rispetto delle regole da parte delle amministrazioni regionali comporterebbe il ritorno ad un modello di stato accentratore ormai superato dalle tendenze in atto in Europa (e non solo).

⁴⁵⁹ LA Spina, 2007.

⁴⁶⁰ La Spina, 2007, pp. 25-27.

La realizzazione di una strategia in grado di distribuire i ruoli a livelli diversi con una distinzione tra attuatore, controllore e valutatore è fondamentale e i passaggi da fare per giungere ad una corretta interpretazione del modello rischiano di deviare dagli obiettivi concreti di miglioramento e crescita istituzionale.

La creazione di una *governance* multilivello (come strutturata dal DPS) all'interno della quale le politiche di sviluppo potessero trovare un'attuazione raggiungendo buoni risultati, ha dovuto fare i conti con i limiti effettivi che una *governance* basata sui *network* di attori istituzionale incontra, dato che in tali sistemi il controllo è separato nettamente dalla responsabilità di attuazione e questo crea un *gap* pericoloso con un deficit democratico⁴⁶¹. Questo pone un dilemma allo stato centrale: la *governance* strutturata sull'interazione tra attori (*networks*) è necessaria al processo di *policy*, ma le stesse politiche sono 'congestionate' dagli interessi rappresentati da questa varietà di attori. Una soluzione a questo problema può essere la limitazione nel numero dei livelli istituzionali e delle interazioni dei livelli tra di loro⁴⁶², ma nei contesti regionali/federali questo è alquanto difficile data la connotazione territoriale degli attori e la legittimazione acquisita nel tempo.

Probabilmente quello che è mancato alla Premialità perché potesse incidere sulla realtà e quindi avere un impatto duraturo, è la mancanza del suo inverso ovvero la sanzione al mancato raggiungimento dei *target* per ovviare al problema del *free-riding* istituzionale, ovvero del soggetto che aggira le regole per beneficiare di un sistema cui non risponde nel modo giusto.

⁴⁶¹ Pierre, J. and Peters, G.P., 2000 *Governance, Politics and the State*, London, p. 19-21.

⁴⁶² Hooghe, L. e Marks, G. 2003 "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance" in *The American Political Science Review*, Vol.97, No.2 (May 2003), pp. 233-243.

Sia la premialità che la sanzione sono strumenti largamente utilizzati, ma siamo sicuri che questo sia il ruolo dello stato oggi? La sanzione comporta un costo spesso più alto del premio⁴⁶³ e lo stato del XXI secolo non può affrontare i costi di una controvalutazione, ma forse come suggerito sarebbe stato possibile sanzionare attraverso il disimpegno automatico in caso di mancato o dubbio raggiungimento degli obiettivi⁴⁶⁴. Alle Regioni l'onere della prova.

Che ormai l'Italia sia sulla strada di un forte decentramento dei poteri non significa che il 'centro' perda la sua valenza di coordinamento e, come nel caso della Premialità, di promotore di innovazione, ma è necessario perché questo si realizzi che vi sia un cambiamento significativo anche livelli di governo.

Probabilmente il merito del DPS è stato quello di aver iniziato un processo cooperativo per superare il problema della mancanza di crescita istituzionale in un contesto, come quello del Mezzogiorno in cui i normali modelli di cooperazione adottati non hanno mai funzionato⁴⁶⁵. Se vale il concetto applicato in teoria dei giochi per cui il gioco ripetuto può favorire la cooperazione e il rispetto delle regole, probabilmente in questo senso il primo passo è stato compiuto⁴⁶⁶.

È sicuramente vero che "la premialità nazionale ha costituito il modo in cui il governo centrale è riuscito a far applicare alle Regioni spezzoni delle riforme della pubblica amministrazione attuata negli anni '90 che non avevano ancora trovato spazio"⁴⁶⁷,

⁴⁶³ Putnam R., Leonardi R. e Nanetti R. 1993 *Making democracy work –civic traditions in modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press, pp. 163 e ss.

⁴⁶⁴ Virno, C., "I Fondi Strutturali: gli adattamenti italiani alle regole comunitarie" in www.lavoce.info, 13.01.2003

⁴⁶⁵ Putnam R., Leonardi R. e Nanetti R. 1993, p. 166.

⁴⁶⁶ Axelrod, R. 1984 *The evolution of cooperation*, New York: Basic Books.

⁴⁶⁷ Giannelli, N. e Profeti, S., 2006, p. 253.

la prospettiva però secondo cui lo stato avrebbe assunto una “prospettiva ‘paternalistica’ nei confronti dell’amministrazione regionale”⁴⁶⁸ sembra non confermata dall’indipendenza lasciata alle Regioni nel controllo delle modalità di raggiungimento dei *target*.

La riserva di Premialità si è esaurita nella programmazione 2000-2007 ma ha avuto un’eco nella nuova programmazione 2007-2013.

Con il nuovo regolamento sui Fondi Strutturali⁴⁶⁹, la Commissione oltre a prevedere una riserva comunitaria di efficacia e di efficienza pari al 3%, si allinea alla posizione italiana prevedendo la possibilità di una riserva nazionale con un massimale del 3% sugli stanziamenti complessivi degli stati membri e regolamentando i tempi del monitoraggio e dell’assegnazione delle risorse.

Il QSN 2007-2013⁴⁷⁰ prevede una serie di Obiettivi di Servizio⁴⁷¹ da raggiungere per il miglioramento dei servizi essenziali per ampliare le opportunità individuali e creare condizioni favorevoli per l’attrazione degli investimenti privati nel Mezzogiorno. Il CIPE con Delibera n. 82 del 2007 ha stanziato un totale di 3 miliardi di euro da destinare come premialità per il raggiungimento di tali obiettivi di servizio per quattro aree di *policy*. La suddivisione delle premialità su base regionale non è stata fatta *ex-ante*, ma dipenderà dai risultati ottenuti. Le macro-aree di intervento individuate sono:

⁴⁶⁸ Giannelli, N. e Profeti, S., 2006.

⁴⁶⁹ Regolamento CE 1083/2006

⁴⁷⁰ DPS, 2007 *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, Roma

⁴⁷¹ Limitandosi la presente ricerca al 2008, dato che gli Obiettivi di Servizio sono stati formulati nel 2007 e attivati nel 2008, non è questa la sede per una discussione del raggiungimento degli obiettivi. L’esposizione è qui limitata al ‘racconto’ del nuovo sistema di premialità come impostato QSN 2007-2013.

- Istruzione – elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione
- Servizi di cura per l’infanzia e gli anziani – aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i cariche familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- Gestione dei rifiuti urbani - tutelare e migliorare la qualità dell’ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani;
- Servizio idrico integrato – tutelare e migliorare la qualità dell’ambiente in relazione al servizio idrico integrato.

Per ciascuna di queste macro-aree sono stati previsti una serie di indicatori per la misurazione dei progressi.

La differenza con la precedente Premialità è che in questo caso le Regioni hanno redatto dei Piani di Azione per l’attuazione degli Obiettivi di Servizio a seguito di un accordo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni⁴⁷².

3.6.4 La programmazione negoziata

La programmazione negoziata è stato uno dei punti più importanti per la ‘Nuova Programmazione’ nella selezione degli strumenti necessari per la realizzazione di interventi promossi dal territorio, che rispondessero ad esigenze locali e che fossero svincolati dai dirigismi del centro.

La programmazione negoziata non nasce con il DPS, anche in questo caso essa ha una storia più lunga con una serie di tentativi e alcuni casi di successo.

⁴⁷² DPS, 2007 Regole di Attuazione del Meccanismo di Incentivazione Legato agli Obiettivi di Servizio del QSN 2007-2013 - Documento tecnico approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 1 agosto 2007.

Un primo tentativo di inserire la negoziazione nella *policy* di sviluppo ci fu nel 1971⁴⁷³ nel contesto dell'Intervento Straordinario, in coincidenza con il maggiore coinvolgimento delle Regioni nell'attività della Cassa e nella realizzazione di progetti mirati allo sviluppo⁴⁷⁴. I primi esperimenti risalgono alla chiusura dell'Intervento Straordinario con la legge 488/92⁴⁷⁵ "un'idea molto coerente con il Mezzogiorno degli anni '90, in cui vi (era) necessità di cooperazione e coordinamento assieme a quella di nuovi investimenti"⁴⁷⁶. La forme che la programmazione negoziata assunse negli anni successivi furono i Contratti d'area e i Patti Territoriali, su idea della dirigenza CNEL, in particolare dell'allora Presidente De Rita. Nonostante fosse stata avviata dal CNEL e le Regioni avessero espresso 'manifestazioni di interesse' avanzando progetti per lo sviluppo di alcune aree, l'attivazione degli interventi fu posticipato nel tempo.

I primi patti territoriali, Patti di Prima Generazione, sono stati complessivamente dodici su Delibere del CIPE tra il dicembre 1996 e il giugno 1997, tutti collocati nel Mezzogiorno e diventati operativi nel 1998.

Ai Patti di Prima Generazione sono seguiti trentanove Patti di Seconda Generazione, strutturati sulla base di una nuova disciplina introdotta dal CIPE nel 1997. Questi Patti sono stati varati tra il novembre del 1998 e l'aprile del 1999; venti sono collocati nel mezzogiorno e diciannove nel Centro-Nord.

⁴⁷³ La legge 6 ottobre 1971, n. 853.

⁴⁷⁴ Si veda in dettaglio Cap. I, par. 1.1.

⁴⁷⁵ Si veda Cap. I, par. 1.3 per un dettaglio della programmazione negoziata alla sua nascita nel 1992

⁴⁷⁶ Viesti, G. 2003 Abolire il Mezzogiorno, Laterza, Bari.

Infine sono arrivati i Patti Europei (dieci) per l'occupazione, cofinanziati con risorse comunitarie e approvati dal CIPE nel luglio 1998; anche in questo caso tutti (tranne uno) sono collocati nel Sud⁴⁷⁷.

“Una delle finalità della procedura pattizia era quella di cambiare l'approccio degli attori locali ai temi dello sviluppo – incoraggiando un'impostazione di tipo progettuale partecipata – e di programmare un cambiamento del contesto socio-istituzionale in cui operano imprese e cittadini”⁴⁷⁸.

Nella loro concezione originaria, i Patti avevano un triplice fine: il miglioramento della *governance* dei territori; il miglioramento della qualità della vita delle comunità locali interessate dai Patti attraverso il miglioramento e l'aumento dei 'beni collettivi'⁴⁷⁹; il potenziamento del capitale sociale “sia livello meso (delle relazioni tra istituzioni e organizzazione collettive) che a livello micro (delle relazioni tra gli attori economici)”⁴⁸⁰.

Questi obiettivi andavano raggiunti sia attraverso interventi imprenditoriali che attraverso opere di infrastrutturazione.

L'impulso alla realizzazione dei Patti Territoriali è arrivata solo alla fine degli anni Novanta quando la promozione di uno sviluppo del Mezzogiorno 'dal basso trovò la sua collocazione teorica (nella 'Nuova Programmazione') e istituzionale (nel DPS). Il fatto che l'istruttoria dei Patti Territoriali fosse condotta dalla Segreteria del CIPE, dava a tutta la struttura del DPS la

⁴⁷⁷ Per un dettaglio sui Patti di Prima, Seconda generazione ed Europei si veda Ramella, F., Magnatti, P., Trigilia, C. Viesti, G. 2003 *La lezione dei Patti Territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma.

⁴⁷⁸ Ramella, F. e al. 2003, p. 10

⁴⁷⁹ Ramella, F. e al., 2003 Per beni collettivi si intendono beni e servizi indivisibili. Beni per i quali accesso e fruizione non solo limitari a singoli soggetti ma disponibili ad una pluralità di individui, ovvero una collettività.

⁴⁸⁰ Ramella, F. e al., 2003, p. 10.

possibilità di integrare gli interventi in un contesto operativo e programmatico più ampio; riservava inoltre, al Dipartimento la possibilità di intervenire sul contenuto e sulla strutturazione degli strumenti e di coinvolgere le istituzioni e gli attori locali in una rete di scambio per migliorare le proposte progettuali e quindi ottenere risultati finali di maggior pregio.

Non è questa la sede per investigare i risultati dei Patti Territoriali prima della creazione del DPS⁴⁸¹.

Ciò che in questa ricerca preme analizzare è l'importanza della programmazione negoziata nell'ambito della 'Nuova Programmazione' (a livello teorico) e della sua integrazione nel QCS (2000-2006), dove i Progetti Ingrati - di cui i Patti Territoriali sono una declinazione - rappresentano uno strumento di *policy making* basilare per lo sviluppo locale di matrice endogena del Mezzogiorno e non solo.

Nel documento programmatico i Patti Integrati Territoriali (PIT) sono definiti come "complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Tali azioni devono di norma essere connotate da una 'massa critica' adeguata"⁴⁸².

I PIT rientrano nel più vasto quadro della programmazione negoziata e hanno trovato nel QCS 2000-2006 diverse modalità di attuazione:

- Intese Istituzionali di Programma (istituite con la legge 662/1996) sono lo "strumento con il quale sono stabiliti congiuntamente tra il Governo e la Giunta di ciascuna

⁴⁸¹ Per un approfondimento si veda Ramella, F. e al. 2003, analisi dettagliata di contesto e di casi di studio dei Patti Territoriali di Prima, Seconda generazione e Comunitari.

⁴⁸² DPS 2000 - p. 156.

Regione o Provincia autonoma gli obiettivi da conseguire ed i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta degli organismi predetti. Essa rappresenta l'ordinaria modalità del rapporto tra Governo nazionale e Giunta di ciascuna Regione e Provincia autonoma per favorire lo sviluppo, in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista". La sottoscrizione dell'Intesa permette alle parti - di collaborare per l'attuazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati da realizzarsi nel territorio della singola Regione o Provincia autonoma e nel quadro della programmazione statale e regionale). Le IIP sono attuate tramite Accordo di Programma Quadro che indica: a) le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione; b) i soggetti responsabili ed i relativi impegni; c) le risorse finanziarie occorrenti, a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite finanziamenti privati; d) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. I promotori degli APQ sono Stato, Regione e Enti pubblici. Queste stesse amministrazioni, con anche l'intervento dei privati, rappresentano i soggetti attuatori. L'APQ viene sottoscritto dai responsabili amministrativi delle strutture coinvolte e riporta, in allegato, le schede degli interventi con l'indicazione puntuale delle caratteristiche dei progetti⁴⁸³.

- Patti territoriali -. Si tratta un accordo stipulato tra differenti soggetti locali (imprese, enti locali, associazioni

⁴⁸³ Per un dettaglio delle IIP e APQ al 31 dicembre 2007 si veda DPS, 2008 *Rapporto Annuale DPS 2007 – Appendice*.

industriali e del lavoro, ecc.) per individuare obiettivi di sviluppo condivisi interventi produttivi ed infrastrutturali tra loro integrati, necessari per conseguirli;

- Contratto di Programma⁴⁸⁴ - l'origine del Patto è nella legge 64/1086, per favorire la cooperazione tra le diverse amministrazioni per definire iniziative a carattere interregionale⁴⁸⁵. Lo strumento è proposto da imprese di grandi dimensioni, da consorzi di medie e piccole imprese e da rappresentanze di distretti industriali che lo stipulano con le amministrazioni statali competenti per la realizzazione in aree definite di piani organici di investimenti produttivi, operanti anche in più settori;
- Contratto d'Area: rappresenta la novità (formale) della 'Nuova Programmazione'⁴⁸⁶: si tratta di uno strumento operativo attivato da Enti locali, Parti sociali, altri soggetti interessati, con lo scopo di favorire l'occupazione in una determinata area di dimensioni ridotte. Riguarda soprattutto aree di crisi indicate⁴⁸⁷. Il Contratto è

⁴⁸⁴ Fonte DPS – www.dps.tesoro.it: “Contratto di Programma è stato istituito per la prima volta con la Legge 64 del 1986. Ha successivamente seguito una complessa evoluzione normativa caratterizzata da numerose stratificazioni amministrative. La normativa di riferimento dei Contratti di Programma è Legge 488/92 per la disciplina delle agevolazioni concedibili, mentre le procedure e i criteri di istruttoria sono definiti dalla delibera CIPE n°26 del 2002 (regionalizzazione della Programmazione negoziata) e dai due Decreti del Ministero per le Attività Produttive del 12 novembre 2003, contenente le procedure di istruttoria, e del 19 novembre 2003, contenente i criteri di priorità per la selezione delle proposte”.

⁴⁸⁵ Giannola, A. “La Nuova Programmazione: Evoluzione e restaurazione” in Rivista Economica del Mezzogiorno, a. XIV, 2000, n.3, pp. 747-768

⁴⁸⁶ Giannola, A., 2000.

⁴⁸⁷ Legge 263/93

sottoscritto anche dalle amministrazioni pubbliche competenti per territorio. La Regione, e lo Stato, sono i garanti della coerenza del Contratto con gli strumenti della programmazione e con le disponibilità di risorse statali e regionali⁴⁸⁸.

Tra il 1996 e il 2000 sono stati finanziati 220 Patti Territoriali, invece i Patti Integrati Territoriali finanziati tra il 2001 e il 2004 sono pari a 156. Il numero di interventi complessivi finanziati con i PIT è pari a 7.987⁴⁸⁹. Si tratta di un numero consistente di interventi che coinvolgono una parte considerevole del territorio nazionale, soprattutto se si considera la copertura in termini di popolazione.

Tutti gli strumenti individuati per la programmazione negoziata pongono al centro del processo di elaborazione dei progetti e degli interventi i territori, attraverso il coinvolgimento delle amministrazioni regionali, che a loro volta svolgono il ruolo di attivatori di altri soggetti locali (istituzionali e privati).

Si tratta di un rinnovato rapporto centro-periferia che vede nella periferia l'ideatore e l'attuatore di interventi mirati alla propria area di competenza. Questo tipo di programmazione valorizza nella concezione stessa delle *policy* di sviluppo locali in concetto di sussidiarietà.

3.7 Un caso di successo: la negoziazione per i fondi strutturali 2007-2013

Il negoziato sulla ripartizione delle risorse comunitarie è una delle parti più interessanti nella *governance* europea, come struttura dei rapporti interistituzionali e intergovernativi, dato

⁴⁸⁸ Fonte DPS – www.dps.tesoro.it

⁴⁸⁹ Fonte Rete Nuval www.retenuv.it

che la negoziazione coinvolge tutti gli Stati membri e l'attribuzione delle risorse finanziarie è da sempre uno dei 'temi caldi' della politica europea.

Il ciclo di programmazione in corso ha visto una negoziazione estremamente lunga e complessa visto il cambiamento vissuto dall'Unione Europea negli ultimi anni con l'allargamento a nuovi Paesi, portatori di interessi e problematiche differenti dagli Stati membri storici.

Al tavolo di Bruxelles il dibattito sorse intorno alla strutturazione del ciclo 2007-2013 e alla dotazione finanziaria della programmazione non solo complessiva, ma anche della ripartizioni dei fondi tra i Paesi membri. Il relativo negoziato per l'assegnazione dei Fondi Strutturali e per la definizione delle regole di politica regionale è stato estremamente lungo e complesso, partito all'inizio del 2004, si è concluso solo nel 2006, solo con qualche mese di anticipo sull'inizio della programmazione.

A partire dal 2004 fino al maggio 2006⁴⁹⁰, tutto il processo negoziale è stato estremamente complesso per tutti i Paesi membri dell'Unione Europea. Il risultato del gioco non poteva presentarsi a somma zero, ma data l'entrata nell'Unione dei nuovi paesi membri con una situazione economica arretrata rispetto ai membri storici, si pensava che già un gioco a somma zero fosse un buon risultato. A guadagnare sarebbero stati i nuovi Paesi membri, mentre i membri storici avrebbero dovuto fare i conti con una perdita netta in termini di risorse destinate ed una penalizzazione pesante per le proprie aree in ritardo si sviluppo.

⁴⁹⁰ 17 maggio 2006 firma dell'Accordo Interistituzionale sulla dotazione del quadro finanziario per il settennio 2007-2013.

Inoltre, l'allargamento a dieci paesi in ritardo di sviluppo comportava un aumento delle esigenze di bilancio, cui i nuovi stati membri non potevano contribuire dati le loro basse *performance* economiche⁴⁹¹.

L'Accordo Interistituzionale raggiunto nel 2006 garantì un riequilibrio interno che riuscì a soddisfare le aspettative di molti, tra cui l'Italia.

Non è questa la sede per un'analisi del negoziato⁴⁹², quello che qui interessa analizzare è la posizione dell'Italia e qual è stato il risultato finale della negoziazione.

La complessità del processo ha portato all'emergere di divergenze importanti tra i Paesi membri, nelle posizioni assunte sulla politica regionale e di coesione europea. Ci si potrebbe aspettare che tali divergenze opponessero i nuovi Paesi membri agli storici membri dell'Unione, ma così non è stato. I contrasti maggiori sono sorti proprio tra le posizioni assunte da Spagna, Germania, Francia, Gran Bretagna e in parte l'Italia, che ha mantenuto nel corso del negoziato una posizione coerente, ma equidistante per riuscire a raggiungere il proprio scopo: l'assegnazione di una dotazione finanziaria pari (non inferiore per singole Regioni) allo stanziamento del ciclo 2000-2006, per le regioni ex-obiettivo 1 (divenuto obiettivo convergenza).

Il problema principale gli alti livelli di arretratezza economica dei nuovi Stati membri con indicatori economici medi che abbassavano i livelli minimi di assegnazione dei Fondi Strutturali e dell'inserimento di molte regioni europee all'interno dell'ob. convergenza.

⁴⁹¹ D'Ercole

⁴⁹² Per un approfondimento si veda D'Ercole, M. e Greganti, M. 2007 "Il bilancio dell'Unione Europea e la politica regionale per il 2007-2013" in Viesti, G. - Prota F. 2007 *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna: Il Mulino.

Se il parametro per l'inclusione di un territorio nell'obiettivo convergenza è il 75% del PIL procapite medio sulla media europea, la presenza di Stati con economie molto arretrate e PIL inferiori, abbassava la soglia del 75% in termini assoluti, escludendo di fatto molte regioni prima rientranti nella politica di coesione e sviluppo.

Dal punto di vista del processo, l'assegnazione dei fondi si basa sulle 'Prospettive finanziarie' ovvero sull'inquadramento delle spese comunitarie su un periodo di più anni che indicano nel dettaglio le spese prevedibili con lo scopo di assicurarne un andamento conforme alle regole di bilancio⁴⁹³.

Dal 1988 le 'Prospettive finanziarie' sono il risultato di un accordo multilaterale tra Parlamento, Consiglio Europeo e Commissione Europea.

A livello di formulazione della politica, la Commissione individua una strategia comune basata su Orientamenti strategici comunitari formulati per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona⁴⁹⁴ che poi vengono declinati dagli Stati membri sulla base delle esperienze e delle esigenze delle singole regioni nel Quadro Strategico Nazionale.

La negoziazione per il ciclo 2007-2013 ha visto un incremento del 35% delle risorse stanziare rispetto al periodo precedente dovuto

⁴⁹³ D'Ercole, M. e Greganti, M. 2007.

⁴⁹⁴ La Strategia di Lisbona è il risultato del Consiglio di Lisbona del marzo del 2000 nel quale si fissarono le strategie e gli orientamenti per la politica dell'Unione Europea in diverse materie: ricerca e sviluppo, sostegno alla creazione di impresa, miglioramento delle reti di trasporto, energia, ambiente, capitale umano. Per un dettaglio si veda il documento Consiglio europeo di Lisbona 2000 *Conclusioni della Presidenza*, 23-24 marzo 2000

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm.

ai problemi relativi all'allargamento, mantenendo inalterati gli obiettivi di *policy* consolidati dell'Unione Europea⁴⁹⁵.

Per l'Italia la struttura responsabile della negoziazione è il Ministero degli Affari Esteri, anche se il processo ha coinvolto una pluralità di attori nazionale e regionali. Il processo negoziale è condotto dalla Commissione Europea in coordinamento con il Consiglio Europeo, il che comporta un coinvolgimento diretto dei vertici degli esecutivi nonché dei Ministri dell'Economia.

A livello nazionale, seppur responsabile del processo, il Ministero degli Affari Esteri non è l'unico soggetto che si occupa della negoziazione. Dal punto di vista metodologico e per gli aspetti tecnici della *policy* e della programmazione, il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, ha svolto un ruolo fondamentale, come pure era avvenuto nella negoziazione sulla programmazione 2000-2006.

Il ruolo del Dipartimento è stato determinante per tre aspetti principali:

- il raccordo tra le istituzioni regionali e la negoziazione nazionale sulle priorità e l'indirizzo delle politiche europee e la collaborazione con altre amministrazioni dello stato centrale (MAE, Presidenza del Consiglio dei Ministri);
- la formulazione di strumenti tecnici per presentare al tavolo di negoziale precisi interessi;
- una forte correlazione tra politica e amministrazione, secondo una divisione di ruoli e un'assunzione di responsabilità delle parti.

⁴⁹⁵ D'Ercole, M. e Greganti, M., 2007 p. 163-65, "Il problema è sorto soprattutto dopo l'allargamento a Bulgaria e Romania nel 2007, stati con un forte reddito agricolo e un PIL procapite medio nettamente inferiore al resto dell'Unione.

Operando su questi aspetti, il DPS ha elaborato una strategia basata su tre livelli diversi. Un primo livello ha riguardato la costituzione di un nuovo modello di *governance* multilivello tra stato centrale e regioni, tra amministrazione centrale e locale.

Un secondo livello ha riguardato la costruzione di una conoscenza e di una capacità tecnica precisa e finalizzata all'obiettivo: raggiungere un livello di dotazione finanziaria adeguata alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno, quindi mantenere il Mezzogiorno nell'agenda della politica regionale europea (e nazionale) e la creazione di specifici mezzi tecnici per la strutturazione di proposte alla Commissione supportate da una serie di dati e documenti. A questo proposito è stata creata una struttura per l'analisi previsionale macro-territoriale basata sull'utilizzo di una serie di informazioni sistematiche e quantitative; un sistema di modelli statistico-economici integrati nella costruzione di un quadro informativo e di previsione macroeconomico territoriale coerente con la politica economica nazionale⁴⁹⁶.

La Commissione Europea, a parte i dati statistici EUROSTAT non ha informazioni precise della situazione socioeconomica degli Stati membri e di conseguenza neanche dispone di dati a livello territoriale/regionale⁴⁹⁷.

Il DPS si è 'inserito' in questo vuoto di informazioni, per avere il quadro il più preciso possibile sulla situazione dei neo-membri in un continuo scambio con questi ultimi.

Il terzo aspetto ha interessato l'interazione e lo scambio tra l'amministrazione pubblica e la politica. La funzione del DPS si è

⁴⁹⁶ Intervista a Flavia Terribile, DPS –UVAL; MEF, 2006 *Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*, Roma, p. 120.

⁴⁹⁷ Profeti, S. "La politica di Coesione in Europa" in n Fargion V., Profeti S., Morlino, L., (a cura di) 2006, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, p. 74

mantenuta su un piano tecnico e gestionale. Il DPS è divenuto promotore di una *policy* sin dalla sua costituzione nel 1998, ma questa *policy* (la 'Nuova Programmazione') non può essere condotta solo da un pezzo, seppur importante, dell'amministrazione pubblica. Perché la *policy* sia attuata ha bisogno del sostegno della politica in un ciclo di scambio e supporto continuo tra PA e politica. Il sostegno della politica al DPS è stato importante in ogni fase della storia del Dipartimento e il processo negoziale 2007-2013, ha rappresentato un esempio di quanto i due aspetti non possano essere scissi l'uno dall'altro. Se l'indirizzo generale di amministrazione e *policy* deve essere fissato dalla politica e inserito in agenda, l'amministrazione deve fornire gli strumenti tecnici necessari all'implementazione della stessa e deve avere allo stesso tempo l'appoggio della politica sulla strategia e gli strumenti scelti per l'attuazione. Il contesto migliore dovrebbe permettere una separazione della politica dalla pubblica amministrazione in cui la prima indichi le linee generali e la seconda si occupi della scelta degli strumenti necessari per l'attuazione della politica e il raggiungimento degli obiettivi⁴⁹⁸.

Nel caso della negoziazione 2007-2013, questa sinergia si è verificata sotto forma di divisione dei compiti istituzionali e sostegno reciproco.

Molte delle interviste condotte⁴⁹⁹ hanno evidenziato proprio questo come uno dei punti di forza del processo negoziale e del risultato positivo raggiunto dall'Italia.

L'azione del DPS strutturata su questi tre differenti livelli ha garantito all'Italia la credibilità istituzionale, fattore

⁴⁹⁸ Dente, B., 1999, pp. 21-38.

⁴⁹⁹ Interviste a Fabrizio Barca, Michele D'Ercole, Paola Casavola, Sabina De Luca, Nicola Rossi, Giorgio Pugliese, Alessandro Rainoldi.

fondamentale per il successo della negoziazioni. Il DPS si è, infatti presentato nell'arena europea come un'istituzione con una forte *accountability* sia amministrativa, sia tecnica, sia politica.

La credibilità di cui poteva godere l'Italia in quella fase negoziale in Europa era dovuta alla robustezza della struttura istituzionale dovuta all'eco in ambito internazionale dell'attività svolta sulle politiche di sviluppo, i risultati della programmazione 2000-2006 e la scelta di strumenti di *policy* riconosciuti efficaci dalla Commissione.

L'esito finale della negoziazione è stato senza dubbio positivo per l'Italia. Risulta infatti, il terzo beneficiario della politica di coesione dopo Polonia e Spagna con un innalzamento del contributo complessivo da 22 miliardi di euro iniziali a 25,6 ottenuti. Le Regioni ricomprese nell'obiettivo convergenza (Sicilia, Campania, Puglia, Calabria) hanno ottenuto un finanziamento complessivo maggiore che per il precedente ciclo di programmazione, nonostante l'allargamento a Paesi in ritardo di sviluppo e una riduzione complessiva della dotazione finanziaria della politica di coesione⁵⁰⁰.

A questo si aggiunge che per il ciclo 2007-2013, l'Italia risulta il secondo beneficiario della Politica Agricola Comune (PAC).

Analizzando i fattori che hanno portato l'Italia a riportare un risultato così positivo emerge il ruolo del DPS per due aspetti: uno metodologico e tecnico; l'altro legato al modello di *governance* interna (tra Stato e Regioni) strutturata per creare e conservare una posizione negoziale comune a Bruxelles.

⁵⁰⁰ A questi risultati positivi va aggiunto anche un terzo fattore: la riduzione del pagamento del rimborso alla Gran Bretagna farisce l'Italia, secondo pagatore del rimborso. Per una descrizione dettagliata dei meccanismi di rimborso e compensazione tra gli stati membri si veda: D'Ercole, M. e Greganti, M. 2007.

Dal punto di vista metodologico e tecnico vanno analizzati diversi fattori. Il primo è la costruzione di un gruppo di lavoro dedicato alla creazione di modelli statistico-economici⁵⁰¹ costruiti sulla base di informazioni e dati di fonte ISTAT, ISAE, Unioncamere e Banca d'Italia⁵⁰².

Il modello di simulazione serviva "all'individuazione delle regioni italiane ed europee ammissibili ai Fondi Strutturali post-2006 e di metodi di stima delle risorse finanziarie attribuibili ai diversi Stati Membri"⁵⁰³. Per garantire un supporto tecnico efficace ai decisori politici nel negoziato comunitario, la strumentazione è stata costruita in modo flessibile ovvero con aggiornamenti automatici del quadro finale dei risultati al variare dei dati e dei parametri oggetto della negoziazione.

In questo modo la posizione diplomatica dell'Italia veniva supportata da una solida base tecnica. La pubblicazione dei due "Memorandum"⁵⁰⁴ ha rappresentato una svolta nella posizione italiana nei confronti della Commissione Europea, dato che per la prima volta di presentava con una posizione chiara e coerente con le scelte di *policy* già compiute nell'arena interna.

Un altro fattore determinante è stato il livello di implementazione della programmazione 2000-2006 e dei risultati ottenuti e rilevabili al 2006, primo tra tutti il meccanismo di Premialità.

L'Italia che era stata il fanalino di coda della programmazione 1994-1999 in termini di implementazione e che aveva avuto

⁵⁰¹ Interviste: Giorgio Pugliese, Flavia Terribile; MEF, 2006.

⁵⁰² MEF, 2006, p. 120.

⁵⁰³ Mef, 2006, p. 138

⁵⁰⁴ DPS, 2001 *Memorandum dell'Italia sulla politica regionale e di coesione dell'Unione Europea*; DPS, 2002 Dipartimento per lo politiche di sviluppo e coesione 2002c *Secondo Memorandum dell'Italia sulla politica regionale e di coesione dell'Unione Europea*;

bisogno di un accordo specifico per l'impegno delle risorse stanziato, nel 2006 aveva *performance* di spesa in linea con gli altri Paesi europei.

Inoltre, nel vivo della negoziazione erano stati già soddisfatti i parametri fissati per la Premialità ed era avvenuta già la ripartizione delle risorse comunitarie stanziato al 4%. La questione della Premialità non è trascurabile, dato che per la Commissione Europea il rispetto di parametri fissati per il miglioramento qualitativo e finanziario dei programmi rappresentava uno strumento importante per 'misurare' l'impegno dei Paesi in termini di convergenza non solo economica, ma anche amministrativa e metodologica. Sul fronte del miglioramento delle *performance* amministrative poi l'Italia aveva dimostrato un forte impegno stanziando una riserva al 6% per una ulteriore Premialità finalizzata all'innalzamento della qualità della pubblica amministrazione. Questo impegno costituiva un'ulteriore garanzia sulla serietà dell'operazione intrapresa a livello istituzionale. L'Italia con l'attuazione di strumenti di *policy* individuati per migliorare la realizzazione e l'impatto delle politiche europee aveva acquisito una credibilità internazionale⁵⁰⁵.

Dal punto di vista della *governance*, il processo instaurato dal DPS nel 2001 basato sul confronto continuo con le Regioni attraverso un Gruppo di Contatto Stato-Regioni⁵⁰⁶ ha creato i presupposti per una coerenza interna nelle scelte di *policy* e di programmazione. In una dinamica di rapporti in cui le Regioni possono essere considerate dalla Commissione Europea interlocutori privilegiati nell'ambito delle scelte di

⁵⁰⁵ Intervista Alessandro Rainoldi.

⁵⁰⁶ Si veda Cap. II, par 1.7.

programmazione⁵⁰⁷, queste, in Italia, non avevano dimostrato sufficienti capacità di programmazione e implementazione (ciclo 1994-1999).

Per sopperire a queste carenze, il DPS ha assunto una funzione centrale di coordinamento tra le Regioni con il ruolo di guida in un processo negoziale difficile in cui l'indebolimento della posizione italiana a causa della frammentazione interna avrebbe comportato un risultato finale negativo. Questo non ha significato un ritorno a una concezione statocentrica, ma piuttosto una ridefinizione della 'forza dello stato' nelle posizioni negoziali, per cui la limitazione volontaria dell'autonomia dello stato centrale (DPS) che costruisce una proposta di programmazione europea con le Regioni, ne garantisce una forte posizione negoziale a livello internazionale⁵⁰⁸.

3.8 La 'Nuova Programmazione' e lo sviluppo del Mezzogiorno: l'obiettivo mancato?

"L'impianto della nuova politica regionale assume caratteri particolarmente evidenti nel caso del Mezzogiorno:

- concentrazione dell'intervento sull'offerta di servizi collettivi integrati, con un ruolo complementare, e quantitativamente in graduale riduzione, degli incentivi;
- governo multilivello degli interventi, con un ruolo centrale forte, di indirizzo, di centro di competenza, di controllo, un ruolo regionale simile, ma anche di

⁵⁰⁷ Hooghe, L. e Marks, G., 2001 *Multilevel Governance and European integration* Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

⁵⁰⁸ Putnam, R., 1988 "Diplomacy and Domestic Policy: the logic of two level games" in *International Organization* Vol. 42, No.3 (Summer, 1988) pp. 427-460.

- selezione dei progetti, un ruolo locale di proposta progettuale;
- forte impegno all'ammodernamento e apprendimento di competenze (*capacity building*) dell'Amministrazione pubblica anche attraverso il ricorso a metodi premiali;
 - diffusione della cultura della valutazione;
 - costruzione sia a livello centrale sia locale, di un partenariato economico e sociale esteso anche alla fase attuativa"⁵⁰⁹.

È ormai riconosciuto da più parti come la 'Nuova Programmazione' abbia fallito in parte gli obiettivi in merito allo sviluppo del Mezzogiorno. In questo senso si sono espressi sia gli 'avversari' della nuova *policy* sia i suoi stessi fautori⁵¹⁰.

Alla base del mancato raggiungimento dei risultati in merito agli obiettivi della 'Nuova Programmazione' vi sono sicuramente fattori legati alle contingenze economiche.

In primo luogo va considerato il contesto finanziario ed economico degli '90. Dal 1992 l'Italia fu segnata da una crisi economica fortissima legata ad un processo di svalutazione della Lira sui mercati internazionali. Se tale svalutazione (fortemente dipendente dall'ingente debito pubblico) comportò una crescita dell'inflazione, essa costituì un vantaggio competitivo per le imprese che operavano in quel momento in Italia e soprattutto nel Mezzogiorno dove il sistema produttivo era più debole e più legato ai problemi relativi al costo del lavoro.

⁵⁰⁹ Barca, 2006 *L'Italia Frenata*, Donzelli, Roma, p. 22

⁵¹⁰ Si fa riferimento principalmente alla sintesi di Rossi, N. 2005, *Mediterraneo del Nord: un'altra idea di Mezzogiorno*, Bari: Laterza; interviste a Nicola Rossi, Paolo De Ioanna, Luca Bianchi. Anche i soggetti delle interviste realizzate che hanno lavorato o lavorano tutt'ora al DPS hanno evidenziato la lucida consapevolezza di un fallimento degli obiettivi, sebbene ambiziosi, fissati dalla 'Nuova Programmazione'.

Questo è il fenomeno verificatosi in Italia agli inizi degli anni '90 che invece di creare problemi alle regioni economicamente svantaggiate, creò nel Mezzogiorno i presupposti di uno sviluppo endogeno delle attività produttive tali da portare ad un crescita del Sud mai verificatosi prima e addirittura maggiore che le Regioni del Centro-Nord.

La leva del cambio e la svalutazione sono nelle politiche monetarie una modalità per l'adattamento degli Stati nazionali agli *shock* asimmetrici esterni.

A questo punto si credeva che si potesse creare un nuovo modello di sviluppo per il Meridione d'Italia⁵¹¹, che però non essendosi radicato nel territorio era troppo esposto alle conseguenze della stabilizzazione monetaria seguita all'ingresso nella moneta unica.

Questo fenomeno bloccò quel processo di sviluppo che aveva interessato il Mezzogiorno tra il 1996 e il 2000.

Il processo di adattamento ad una moneta forte, solitamente danneggia maggiormente le regioni in ritardo di sviluppo, in quanto quelle avanzate sono meno esposte ai processi di aggiustamento macro-economico, per via di una struttura produttiva più ampia e diversificata⁵¹². Dunque, l'Unione Monetaria proprio per la stabilità dei tassi di cambio, ha creato (paradossalmente) un freno allo sviluppo economico delle regioni più arretrate, per cui i Fondi Strutturali sembrano aver costituito un compenso e in parte è ancora così.

Ad impedire una piena realizzazione degli obiettivi fissati dalla 'Nuova Programmazione', si sono aggiunti i limiti strutturali

⁵¹¹ Intervista Luca Bianchi – SVIMEZ.

⁵¹² Viesti, G. e Prota F., 2007 Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea, Bologna: Il Mulino, p. 27

emersi nel decennio oggetto di studio occupano un posto importante.

Il fattore tempo è centrale per la comprensione del mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati. Se si pensa che il periodo investigato in questo lavoro di ricerca ricopre dieci anni, si comprende che una politica di sviluppo per quanto efficace, ha bisogno di un tempo di implementazione più lungo in cui sia assicurato il mantenimento delle pre-condizioni indispensabili perché gli obiettivi siano raggiunti. La valutazione delle ricadute degli interventi è, infatti misurabile a distanza di diversi anni e se si considera che la programmazione 2000-2006 si è conclusa in termini di spesa solo nel 2008, è facile comprendere come ad oggi una valutazione di impatto sia piuttosto prematura.

Inoltre, il fattore tempo va considerato non solo in relazione alla durata della programmazione in sé, ma anche alla vita istituzionale del DPS, considerando come è stato fatto per il presente lavoro, come l'istituzione cardine per l'innovazione in campo di *policy* di sviluppo.

La riforma del Dipartimento nel 2006⁵¹³ è arrivata nel momento in cui la struttura era alle prese con la fase finale di una programmazione che aveva incontrato limiti e difficoltà, ma al tempo stesso raccoglieva anche i frutti della negoziazione sui Fondi Strutturali 2007-2013, un successo considerevole tenuto conto delle novità vissute dall'Unione Europea.

La stessa Commissione europea nella programmazione dei Fondi Strutturali (ciclo 2014-2020) è tornata sul punto delle pre-condizioni indispensabili perché i programmi possano

⁵¹³ Con riforma si intendono i due provvedimenti del 2006: quella che ha sottratto al DPS l'organo di Segreteria del CIPE e quella che ha segnato il passaggio del DPS dal MEF al MISE. Le altre riforme (2002) sono considerate come aggiustamenti strutturali nell'organizzazione interna.

svilupparsi su un terreno fertile, in grado di favorire lo sviluppo di alcune aree e la convergenza necessaria alle regioni europee⁵¹⁴. La mancanza di un sistema condiviso di valori politici è una delle cause principali individuate dai *policy makers* promotori della 'Nuova Programmazione'⁵¹⁵.

Nonostante le riforme abbiano interessato sia il sistema economico che quello politico, queste non sono state soddisfatte o meglio non hanno trovato la piena applicazione che avrebbe permesso alla società di scrollarsi di dosso il sistema assistenziale e stato-centrico permeante l'economia (privata) del Mezzogiorno. Se poniamo il DPS al centro di un nuovo modello di *governance* multilivello (come si è cercato di dimostrare nel corso del presente lavoro), ma più circolare che piramidale, si deve supporre anche un cambiamento di uguale portata negli altri livelli istituzionali, sia centrali che regionali. Se questo cambiamento non interessa tutti i livelli allora il modello è destinato a non realizzare l'obiettivo di innovazione e a non creare sviluppo. Uno degli obiettivi principali della Nuova Programmazione e del DPS era proprio un cambiamento delle amministrazioni locali e regionali per 'contaminazione'⁵¹⁶. La riforma del Dipartimento e la creazione di una Unità di Valutazione *ex-novo* composta principalmente di professionisti e

⁵¹⁴ Barca, F., 2009 *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations -Independent Report* prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Bruxelles

⁵¹⁵ Barca, F. 2006 *L'Italia Frenata*, Roma: Donzelli editore.

⁵¹⁶In molte delle interviste effettuate agli attori principali della vicenda, soprattutto a livello centrale, emerge questo aspetto (Paola Casavola, Gabriella Palocci, Flavia Terribile, Tiziana Arista) Barca, F. (a cura di), 1998 *La Nuova Programmazione e il Mezzogiorno*, Roma: Donzelli editore; Barca, F. 1998, "Obiettivi e assetto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione" in *Economia italiana*, (1998), settembre-dicembre.

provenienti da diversi settori, molti dei quali da Organizzazioni Internazionali è stato il primo passo per imprimere alla programmazione la 'forma' di una *policy* strutturata su un ciclo. Dall'UVAL questa innovazione avrebbe dovuto trasferirsi alle altre strutture che componevano il DPS e dati i risultati e le risorse umane impiegate nel corso del tempo, si può affermare che questo risultato sia stato raggiunto.

Una volta apportata l'innovazione all'interno, si sarebbe dovuto esportare tale modello di *policy* all'esterno ovvero verso le amministrazioni responsabili della gestione dei programmi, considerando prioritaria l'innovazione a livello regionale.

A questo proposito il DPS realizzò quegli strumenti di *policy* necessari all'innovazione, ovvero la Rete dei Nuclei di Valutazione e la Banca Dati dei Conti Pubblici Territoriali.

Questi strumenti sono presenti e operativi tutt'ora, nonostante i cambiamenti del centro di coordinamento nel corso degli anni e restano i punti di maggiore forza della struttura centrale con punte di eccellenza a livello regionale.

Se si considera la Rete dei Nuclei⁵¹⁷, le Regioni si sono dotate di strutture tecniche e strumenti in grado di gestire in maniera autonoma una parte importante del ciclo di *policy* ovvero la valutazione, rispondendo ai requisiti richiesti dalla Commissione Europea⁵¹⁸.

Il ruolo dei Nuclei è diventato nel tempo fondamentale per il monitoraggio non solo dei singoli programmi, ma anche degli interventi come Progetti Integrati Territoriali.

Per i Ministeri gestori dei programmi nazionali (PON) l'atteggiamento del DPS è più di coordinamento che di *capacity building* e trasferimento di competenze.

⁵¹⁷ www.retenuv.it

⁵¹⁸ A proposito si vedano: Regolamento CE 1260/1999; Regolamento 1083/2006.

La *mission* iniziale del DPS era l'innovazione amministrativa delle regioni e il trasferimento delle competenze dal centro, un centro forte e strutturato di coordinamento, alla periferia, ovvero alle Regioni che a loro volta avrebbero dovuto trasferire l'innovazione e le competenze, una volta acquisite, ai livelli sottostanti.

Se il cambiamento deve essere effettivo sul modello di *governance*, la riforma deve interessare tutti i livelli e non solo un aspetto della *policy*. Nella concezione della 'Nuova Programmazione' la politica di sviluppo poteva avere effetti positivi solo se si verificano due condizioni:

- la non esclusività ad un'area territoriale identificata come in ritardo di sviluppo (nel caso specifico il Mezzogiorno);
- il coordinamento di tutta la politica nazionale finalizzata al progresso del Paese attraverso il recupero delle aree in ritardo di sviluppo.

Dunque, tutte le amministrazioni devono essere coinvolte. Se si considera quanto avvenuto a livello regionale, la concentrazione la programmazione europea, insieme con quella nazionale, è stata gestita da un'unica struttura il cui metodo operativo restava limitato a determinati uffici, senza l'effetto 'contaminazione' necessaria all'innovazione di tutta l'amministrazione regionale.

Le tesi generali dell'istituzionalismo accettano due principi di base⁵¹⁹:

- la struttura istituzionale contribuisce a orientare il processo di acquisizione di conoscenze e capacità;
- questa tendenza costituisce il fattore decisivo dello sviluppo della società nel lungo periodo

⁵¹⁹ North, D.C., 1994, p. 117.

Se si applicano questi due postulati alle politiche di sviluppo è evidente che non c'è stato nessuno progresso reale per il Mezzogiorno. La crescita prevista e auspicata nel 1998 non c'è mai stata ma soprattutto nonostante i tentativi della creazione di una forte *governance* multilivello per il trasferimento di competenze e la strutturazione di strumenti di *policy* finalizzati allo sviluppo non si è riuscito ad ottenere una continuità di performance neanche nella realizzazione dei programmi europei. I dati degli ultimi anni sugli impegni e la spesa dei Fondi Strutturali è in media inferiore a quanto realizzato nello stesso periodo per il ciclo di programmazione precedente.

Intervento	Contributo Totale 2000/2006	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
		(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)	
PON ATAS	199.007.000,00	144.313.517,06	72.857.414,00	72,5%	36,6%
PON Ricerca	1.354.270.572,00	1.488.778.817,24	320.174.333,42	109,9%	23,6%
PON Scuola per lo Sviluppo	151.632.000,00	130.135.488,31	83.359.117,06	85,8%	55,0%
PON Sicurezza	1.046.216.000,00	622.751.236,64	410.165.494,27	59,5%	39,2%
PON Sviluppo	3.822.878.000,00	5.006.396.971,48	2.469.059.595,90	131,0%	64,6%
PON Trasporti	4.280.548.019,00	1.074.231.914,74	602.594.389,67	25,1%	14,1%
Totale PON	10.854.551.591,00	8.466.607.945,47	3.958.210.344,32	78,0%	36,5%
POR Basilicata	677.070.848,00	408.759.178,80	217.866.624,63	60,4%	32,2%
POR Calabria	2.322.990.000,00	950.211.737,50	476.030.399,24	40,9%	20,5%
POR Campania	5.009.210.000,00	1.857.486.687,16	818.565.211,05	37,1%	16,3%
POR Molise	267.850.999,00	130.389.904,01	82.466.196,83	48,7%	30,8%
POR Puglia	3.055.656.000,00	1.287.807.740,66	604.371.866,74	42,1%	19,8%
POR Sardegna	2.311.852.000,00	1.187.911.411,36	720.475.686,38	51,4%	31,2%
POR Sicilia	5.038.875.334,00	1.851.450.185,08	707.630.443,63	36,7%	14,0%
Totale POR	18.683.505.181,00	7.674.016.844,57	3.627.406.428,50	41,1%	19,4%
Totale QCS	29.538.056.772,00	16.140.624.790,04	7.585.616.772,82	54,6%	25,7%

Tab. 3.7 - QCS 2000-2006 Obiettivo 1: attuazione finanziaria per intervento su FESR - al 31 marzo 2004 – MEF – IGRUE

Intervento	Contributo Totale 2000/2006	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
		(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)	
PON ATAS	233.105.000,00	197.721.942,25	106.566.868,22	84,8%	45,7%
PON Ricerca	684.431.428,00	796.012.434,43	311.773.705,73	116,3%	45,6%
PON Scuola per lo Sviluppo	566.774.000,00	414.471.864,18	151.146.390,49	73,1%	26,7%
PON Sicurezza	71.428.571,00	55.577.605,71	21.922.648,22	77,8%	30,7%
PON Sviluppo	96.429.000,00	50.156.398,50	11.291.912,60	52,0%	11,7%
Totale PON	1.652.167.999,00	1.513.940.245,07	602.701.525,26	91,6%	36,5%
POR Basilicata	279.142.854,00	141.183.626,02	103.100.248,53	50,6%	36,9%
POR Calabria	576.970.000,00	135.989.316,18	81.182.556,18	23,6%	14,1%
POR Campania	902.628.001,00	349.914.611,95	149.375.308,19	38,8%	16,5%
POR Molise	64.216.999,00	36.925.042,89	19.918.108,90	57,5%	31,0%
POR Puglia	859.294.001,00	354.795.970,08	179.825.745,77	41,3%	20,9%
POR Sardegna	714.428.000,00	243.684.433,64	151.855.124,68	34,1%	21,3%
POR Sicilia	1.080.670.001,00	529.049.330,09	240.948.487,92	49,0%	22,3%
Totale POR	4.477.349.856,00	1.791.542.330,85	926.205.580,17	40,0%	20,7%
Totale QCS	6.129.517.855,00	3.305.482.575,92	1.528.907.105,43	53,9%	24,9%

Tab. 3.8 - QCS 2000-2006 Obiettivo 1: attuazione finanziaria per intervento su FSE - al 31 marzo 2004 – MEF – IGRUE

INTERVENTO	Contributo Totale 2007/2013	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
		(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)	
2007IT051PO001 Po Campania ⁽¹⁾	1.118.000.000,00	74.644.000,34	26.539.407,52	6,68%	2,37%
2007IT051PO002 Por Calabria	860.498.754,00	125.251.275,44	86.618.807,25	14,56%	10,07%
2007IT051PO003 Por Sicilia	2.099.239.152,00	91.005.003,07	78.187.671,99	4,34%	3,72%
2007IT051PO004 Po Basilicata	322.365.588,00	96.729.935,41	60.704.325,39	30,01%	18,83%
2007IT051PO005 Por Puglia ⁽²⁾	1.279.200.000,00	172.097.773,72	121.399.687,59	13,45%	9,49%
2007IT051PO006 Pon Governance e Azioni di Sistema	517.857.770,00	149.433.803,51	55.915.884,75	28,86%	10,80%
2007IT051PO007 Pon Competenze per lo Sviluppo	1.485.929.492,00	969.543.062,82	467.654.470,85	65,25%	31,47%
TOTALE	7.683.090.756,00	1.678.704.854,31	897.020.255,34	21,85%	11,68%

Tab. 3.9 - Obiettivo Convergenza FSE: attuazione finanziaria per intervento al 28/02/2011 – Fonte MEF – IGRUE⁵²⁰

⁵²⁰ MEF – RGS – IGRUE – Ispettorato Generale Rapporti con l'Unione Europea, 2011 *Monitoraggio Interventi Comunitari Programmazione 2007-2013- Obiettivo Convergenza, Attuazione finanziaria, stato al 28 febbraio 2011*, Roma

INTERVENTO	Contributo Totale 2007/2013 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a)	Pagamenti (c/a)
2007IT161PO001 - Poin Attrattori culturali, naturali e turismo ⁽¹⁾	1.031.151.814,00	89.824.604,89	89.824.604,89	8,71%	8,71%
2007IT161PO002 - Poi Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.607.786.352,00	663.474.427,19	156.960.453,18	41,27%	9,76%
2007IT161PO003 - Pon Governance e AT FESR	276.190.810,00	92.085.275,70	45.303.747,30	33,34%	16,40%
2007IT161PO004 - Pon Istruzione Ambienti per l'apprendimento	495.309.830,00	231.028.198,85	152.317.168,72	46,64%	30,75%
2007IT161PO005 - Pon reti e mobilità	2.749.457.782,00	743.552.897,13	312.895.416,62	27,04%	11,38%
2007IT161PO006 - Pon Ricerca e competitività	6.205.393.642,00	1.587.541.904,47	571.850.098,81	25,58%	9,22%
2007IT161PO007 - Pon "Sicurezza per lo Sviluppo	1.158.080.874,00	396.297.258,82	184.457.870,64	34,22%	15,93%
2007IT161PO008 - Calabria ⁽²⁾	2.998.240.052,00	586.332.677,94	271.224.677,19	19,56%	9,05%
2007IT161PO009 - Campania	6.864.795.198,00	685.699.623,68	492.518.116,93	9,99%	7,17%
2007IT161PO010 - Puglia ⁽³⁾	5.238.043.956,00	1.331.414.519,41	462.546.450,69	25,42%	8,83%
2007IT161PO011 - Sicilia	6.539.605.100,00	914.080.122,23	512.591.719,50	13,98%	7,84%
2007IT161PO012 - Basilicata	752.186.373,00	229.679.765,77	130.767.826,73	30,53%	17,39%
TOTALE	35.916.241.783,00	7.551.011.276,08	3.383.258.151,20	21,02%	9,42%

Tab. 3.10 Obiettivo Convergenza FESR: attuazione finanziaria per intervento al 28/02/2011 – Fonte MEF –IGRUE

Sebbene il presente lavoro di ricerca abbia come termine temporale il 2008, è comunque indicativo confrontare i dati di attuazione della programmazione europea a metà ciclo tra il 2000-2006 e il 2007-2013⁵²¹. Se nel 2004 la percentuale totale degli impegni sul FESR era pari al 54,6% degli stanziamenti, con i pagamenti pari al 25,7%; al 28 febbraio 2011, la percentuale totale degli impegni sul FESR è pari al 21,85% con i pagamenti a 11,68% sul totale degli stanziamenti. Anche se si analizzano i dati del FSE, la situazione non è certo migliore agli impegni pari a 53,9% al 31 marzo 2004 con una spesa (sul totale degli stanziamenti) pari al 24,9%, corrisponde oggi per il nuovo ciclo di programmazione impegni pari al 21% delle risorse stanziare e meno del 10% dei pagamenti già effettuati. Se a dati sullo stato di

⁵²¹ La programmazione 2007-2013 prevede programmi differenziati per Strumenti finanziari, ovvero un documento di programmazione per il FSE e uno diverso per il FESR

attuazione finanziaria del FSE si scorporano i PON dai Programmi regionali, emergono *performance* migliori per i programmi gestiti dalle amministrazioni centrali, mentre le Regioni rivelano grossi possibilità nella realizzazione.

Su questo ritardo di attuazione ha sicuramente e pesantemente pesato la crisi finanziaria degli ultimi anni che ha bloccato molte delle capacità imprenditoriali diminuendo l'esposizione al rischio per le nuove attività o le sperimentazioni⁵²². anche altri Paesi europei hanno dimostrato difficoltà di spesa nell'ultimo periodo di programmazione, ma l'Italia sembra soffrire in modo particolare della contingenza⁵²³.

Se per il periodo di programmazione 2000-2006 "la politica di coesione 2000-06, finanziata attraverso i fondi strutturali, ha vuoto nel nostro paese un impatto relativamente limitato. Risultati migliori vengono rilevati per altre grandi economie europee, come la Francia, la Germania e la Spagna. Tra i fattori che hanno indebolito l'efficacia degli interventi in Italia, il rapporto individua l'eccessivo frazionamento delle risorse su una pluralità di programmi e aree e lo scarso coordinamento con le politiche ordinarie di carattere nazionale. Per il futuro, il rapporto raccomanda di rafforzare l'attività di valutazione dei programmi, che potrebbe consentire un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche"⁵²⁴.

⁵²² ISTAT, 2010 *Rapporto Annuale* – La situazione del Paese nel 2009, Roma

⁵²³ Banca d'Italia, 2010 *Relazione Annuale 2009*, Roma 31 maggio 2010, Roma p. 119 "In base ai dati di fonte comunitaria relativi all'esecuzione finanziaria dei fondi strutturali, al 22 aprile 2010 i pagamenti effettuati dalla Commissione ammontavano a circa il 12,3 per cento delle risorse comunitarie disponibili. Tale valore si collocava al di sotto di quello dei principali paesi europei (13,8 per cento per la Spagna, 15,6 per la Francia e 19,8 per la Germania)".

⁵²⁴ Banca d'Italia, 2010 p. 112

Si può a questo punto avanzare un'ipotesi sull'incidenza del DPS sull'implementazione della programmazione europea.

Come si è cercato di dimostrare in questo capitolo e nel precedente il DPS è stato impegnato nel corso di circa sette anni su due fronti importanti: la realizzazione di una nuova politica di sviluppo per il Mezzogiorno attraverso l'individuazione di strumenti di *policy* che incidessero positivamente sia sull'efficacia che sull'efficienza della politica; la realizzazione di un nuovo modello di *governance* multilivello tra UE, Stato e Regioni, ma soprattutto finalizzata al *capacity building* e alla modernizzazione amministrativa e istituzionale delle regioni del Mezzogiorno.

I risultati ci sono stati, ma alla luce di quanto accaduto dopo la riforma del 2006 questi risultati sono stati parziali e contingenziali ovvero, c'è sempre più nei *policy-makers* la consapevolezza che qualcosa è andato storto e che il miglioramento istituzionale sia stato solo un'occasione temporaneamente sfruttata.

Basti considerare una coincidenza temporale, l'inizio della programmazione 2007-2013 ha coinciso con la riforma del DPS (sottrazione della Segreteria del CIPE e spostamento dal MEF MISE) con uno sforzo riorganizzativo importante che ha coinvolto tutta la struttura. Inoltre, il momento della riforma ha avuto come conseguenza il cambio al vertice del DPS che ha perso il suo fondatore.

La politica in questo caso ha compiuto un'operazione celere nella nomina di Carlo Sappino alla Direzione, ma è vero che il nuovo Capo Dipartimento ha dovuto prendere possesso di una struttura complessa, il che richiede un dispendio notevole in tempo e risorse. Che la struttura non si sia rivelata ostile alla nuova dirigenza è un dato di fatto. Sappino al suo arrivo trovava

un Dipartimento con forti competenze tecniche⁵²⁵, che però sembravano in corso di smantellamento dato lo smembramento di un Servizio importante come la Segreteria del CIPE per collegamento politica-amministrazione; centro decisionale-centro operativo.

Si può ipotizzare che una struttura di vertice e di coordinamento impegnata in una riorganizzazione interna e in una riallocazione istituzionale abbia avuto meno campo d'azione in ambito tecnico, ovvero nell'accompagnamento delle Regioni nell'implementazione dei programmi.

⁵²⁵ Interviste a Paola Casavola, Carlo Sappino

4 Capitolo IV: un'analisi teorica del caso di studio

4.1 Introduzione

Il quarto e ultimo capitolo di questo lavoro di ricerca è dedicato all'analisi teorica, ovvero all'individuazione dei filoni di analisi teorica pertinenti con la spiegazione dei fenomeni fin qui ricostruiti e analizzati come ricostruzione teorica al caso di studio empirico. L'analisi presenta una forte valenza empirica, data l'importanza che la politica di sviluppo rappresenta per il Mezzogiorno e in generale per il nostro Paese e la sperimentazione, in termini di innovazione che l'istituzione analizzata ha rappresentato rispetto al passato.

In questa sede si è scelto di proporre un'analisi del rapporto tra la politica e la burocrazia per quanto riguarda la spiegazione dei nessi causali riguardanti il cambiamento istituzionale che il DPS ha rappresentato e la sua evoluzione nel corso del tempo. Il ruolo della politica, per quanto ambiguo per le posizioni assunte nei confronti del DPS, non è estranea alla sua storia istituzionale, anzi ne ha condizionato attività, organizzazione, obiettivi.

Le teorie e i modelli di analisi relativi al *public policy analysis* sono stati utilizzati per la spiegazione dei cambiamenti degli strumenti adottati per l'implementazione della politica di sviluppo per il Mezzogiorno, la 'Nuova Programmazione'.

Il concetto di *governance*, nella variante 'multilivello', ha costituito il *framework* teorico necessario alla spiegazione dei rapporti tra gli attori di livello istituzionale differente (Unione Europea-Stato-Regioni).

Il modello di *governance* in questo caso rappresenta l'ambiente in cui processi, politiche e strumenti prendono forma e si realizzano per perseguire determinati obiettivi fissati in anticipo. La

letteratura sugli argomenti è vastissima, in questa sede si è scelto di utilizzare teorie e approcci che considerassero sia la *governance* che il *public policy*, in modo da creare un terreno comune.

Oltre gli strumenti teorici sopra descritti, questo lavoro non può, comunque, prescindere da due filoni di ricerca: l'analisi neo-istituzionale, cui si fanno continui rimandi alla luce dell'importanza che il cambiamento istituzionale rappresenta nella vicenda; il problema della cultura civica⁵²⁶ nel Mezzogiorno e del capitale sociale che essa genera. Entrambi questi ambiti teorici, in particolare il secondo, riemergono nel corso dell'analisi ad individuare quelle variabili indipendenti che condizionano l'innovazione e il raggiungimento degli obiettivi di *policy*.

⁵²⁶ In sintesi la cultura civica può definirsi come orientamenti cognitivi, affettivi e valutativi dei fenomeni politici distribuiti a nella popolazione nazionale o in gruppi subnazionali. Si veda a questo proposito anche Almond, G.A. and Powell, G.B. Jr., (1988) *Politica Comparata: Sistema, processi e politiche*, Bologna, Il Mulino. Per un'analisi del concetto di cultura civica si rimanda al testo fondamentale in questo senso di Almond, G.A. (1980), "The Intellectual History of the Civic Culture" in Almond, G.A. and Verba, S., (ed.) 1980 *the Civic Culture Revisited*, London:Sage Publication, p. 16: una democrazia può definirsi stabile quando si verificano una serie di fattori, ovvero l'opposto della passività, fiducia, rispetto per l'autorità e competenza', sebbene il concetto di cultura civica si sia modificato nel tempo e nello spazio in relazione non solo alle epoche storiche e ai sistemi politici sviluppati, ma anche alle interpretazioni teorico-culturali date alla definizione; p. 23 il concetto di cultura civica deve confrontarsi con questioni inerenti l'istruzione, il ruolo dei media, la conoscenza politica e le competenze. L'istruzione e il ruolo (esposizione) dei media riguardano la competenza civica e la partecipazione; la conoscenza politica e le competenze riguardano invece la sfera dei soggetti chiamati ad esercitare il potere. Almond e Verba individuavano in un studio precedente tre tipologie di cultura politica: parrocchiale, suddito e partecipante, rintracciabili sulla base dell'intreccio di alcune variabili: attivismo politico, coinvolgimento, razionalità e passività, tradizionalismo e impegno. (p. 26)..

4.2 *L'amministrazione e le Élites tecnocratiche*

Questo paragrafo tratta di due aspetti teoricamente differenti ma intrinsecamente correlati nella realtà: i) l'importanza della burocrazia e il suo ruolo nell'implementazione delle politiche pubbliche; ii) la *leadership*, in questo caso *leadership* tecnocratica, promotrice del cambiamento istituzionale e di *policy*.

Il fondamento del potere politico e della legittimità dello stato, come affrontato già agli inizi del XIX sec. da Max Weber, trova la sua manifestazione dell'amministrazione⁵²⁷.

L'evoluzione dello stato nel corso del XIX secolo ha comportato un aumento crescente del peso del settore pubblico nella società, un ruolo dello stato sempre maggiore che ha comportato una crescita esponenziale del settore pubblico. Questa crescita del settore pubblico si è accompagnata a un peso sempre maggiore acquisito in ambito politico e sociale, determinando un vero e proprio potere della burocrazia.

⁵²⁷ Weber, M., *Economia e Società*, Edizioni Comunità (1961), ed.or. *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen: Mohr, 1921, ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione. La legittimità del potere può assumere forme differenti: razionale (credenza nella legalità di ordinamenti statuiti); tradizionale (credenza nel carattere sacro delle tradizioni); carismatico (dedizione ai valori incarnati da una persona). Nel caso del potere razionale-legale, Weber fissa un legame stretto con la burocrazia e ne individua le caratteristiche fondamentali: a) un esercizio continuativo di funzioni di ufficio, vincolate da regole; b) esercizio delle funzioni entro una competenza (ambito dei doveri da compiere delimitato da una divisione di compiti; attribuzione di poteri di comando; delimitazione dei mezzi di coercizione consentiti e dei presupposti della loro applicazione); c) principio gerarchico degli uffici secondo una linea precisa di compiti di controllo e sorveglianza; fissazione di regole tecniche e norme; separazione dell'apparato amministrativo dai mezzi di amministrazione e acquisizione; indipendenza dell'ufficio dall'ufficiale, ovvero chi detiene un ruolo non ne possiede l'ufficio.

In termini generali, il compito della burocrazia è quello di “garantire l’efficacia e la sostenibilità delle politiche (...) sulla base di una legittimazione incentrata sulle capacità professionali (e fondamentalmente prodotta attraverso il riconoscimento della specifica comunità professionale di cui esse fanno parte)”⁵²⁸; “nello stato moderno, le posizioni delle *élite* sono correlate allo sviluppo di organizzazioni di grandi dimensioni che si occupano di vari aspetti dell’esperienza, con il risultato che esistono diversi tipi di *élite*”. Il merito di identificare l’esistenza di diverse *élites* si deve a uno studio condotto sull’America degli anni ’50⁵²⁹ dove l’importanza dell’amministrazione nella gestione del potere e nell’allocazione delle risorse viene considerato fondamentale per la comprensione del processo. Secondo questa teoria, le burocrazie di governo assumono decisioni centralizzate.

L’importanza della burocrazia nello stato è strettamente connesso alla ‘teoria delle *élites*’, secondo cui ‘il potere è concentrato nelle mani di una minoranza della popolazione’⁵³⁰.

Il ruolo della burocrazia è determinante nel processo di *policy-making*. Tale ruolo può essere così ‘pesante’ da determinare il cambiamento di una *policy* (seppur marginale) durante la fase di implementazione⁵³¹.

Il ruolo della burocrazia nell’implementazione delle politiche comporta sia positività che negatività, si può dire che l’affidamento delle funzioni di *policy* alla burocrazia comporti

⁵²⁸ Dente, B. e Vecchi, G., 1999 “La valutazione e il controllo strategico” in Dente, B. e Azzone, G., 1999 *Valutare per Governare*, Milano: ETAS, p. 4-5.

⁵²⁹ Mills, W.C., 1973 *L’élite del potere*, Milano: Feltrinelli.

⁵³⁰ Ham, C. and Hill, M., 1986, p. 47, l’origine della ‘teoria delle *élites*’ è radicata nella scienza politica e risale a Gaetano Mosca e Wilfredo Pareto

⁵³¹ Lindblom, C.E and Woodhouse, E.J., 1993 *The policy Making process – Third Edition*, Upper saddle River, N.J.: Prentice Hall, p. 58.

delle esternalità⁵³². L'esternalità positiva è data dalla conoscenza che *l'expertise* burocratica ha del territorio, della società civile e delle problematiche e questa conoscenza può apportare una visione diversa del *problem-solving* a controbilanciare la visione politica, spesso distante dalla domanda proveniente dal basso⁵³³; *"in difficult situation policymakers at the top lack the knowledge to establish a viable explicit policy, an unplanned policy can slowly emerge as different approaches are tried to lower levels and successful variantes adopted by a variety of actors respondign flexibly to local problems"*⁵³⁴.

Se consideriamo le esternalità negative, la burocrazia tende a concentrarsi su problemi di budget e di personale e conseguentemente, l'attenzione tende a spostarsi sul processo invece che sul risultato di una *policy*. Infine, proprio la vicinanza al territorio comporta un coinvolgimento in interessi che spostano il baricentro delle responsabilità e il raggiungimento degli obiettivi⁵³⁵.

Le 'esternalità' considerate hanno ovviamente valenze differenti se si analizzano i vertici burocratici o i livelli gerarchicamente inferiori della pubblica amministrazione.

La responsabilità dei vertici amministrativi è per molti aspetti politica, ovvero la designazione di un vertice amministrativo e gli strumenti da questo scelti per la realizzazione di una *policy* sono strettamente legati alle decisioni politiche o delle *leadership* politiche. Il ruolo dei livelli gerarchicamente inferiori, invece determinano scelte più legate alla contingenza, ma allo stesso

⁵³² Lindbom, C.E and Woodhouse, E.J., 1993, p. 63.

⁵³⁴ Majone, G. 1989, p. 160.

⁵³⁵ Lindbom, C.E and Woodhouse, E.J., 1993, p. 63

modo influiscono con le scelte operative e procedurali per il successo di una *policy*⁵³⁶.

La stessa considerazione va contestualizzata nei sistemi politici e negli assetti istituzionali. In un contesto di autonomie territoriali, la responsabilità di un'amministrazione centrale nell'implementazione di una *policy* è diversa dal ruolo svolto e dall'influenza della burocrazia di un livello istituzionale inferiore (stato federale, regioni).

La capacità del *policy maker* di rispondere ai continui cambiamenti del contesto economico, politico e sociale, nonostante la crescente autonomia del *policy space* dipende in modo cruciale dalla disponibilità di una vasta gamma di idee e proposte⁵³⁷.

Il contesto politico di cui si sta trattando evidenzia una "concezione statalista fortemente presente nelle culture politiche dell'Europa meridionale, i gravi problemi economici che affliggono quei paesi, una società civile passiva e un *welfare state* piuttosto recente e limitato, rimandano ancor più la soluzione dei problemi alle *élite* partitiche. Questi fattori hanno contribuito ad assegnare a queste *élite* un ruolo cruciale nella mediazione tra interessi altamente conflittuali, in un contesto di risorse scarse o in diminuzione"⁵³⁸.

La necessità⁵³⁹ dell'Italia di dotarsi di un *élite* tecnocratica forte che potesse dirigere in modo apartitico (ma non apolitico) i

⁵³⁶ de Leon, P. and de Leon, L., (2002) "What ever happened to policy Implementation? An alternative approach" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, (2002):4. pp. 467-492

⁵³⁷ Majone, G., 1989, p. 167.

⁵³⁸ Morlino, L. *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 448.

⁵³⁹ Tutta questa parte l'ho scritta ispirata dalla lettura di Bull, M. and Rhodes M. 1997.

cambiamenti istituzionali necessari alla modernizzazione del Paese apparve evidente con la crisi istituzionale degli anni '90; "la rilevanza del ruolo della funzione di *leadership* è particolarmente significativa nelle dinamiche di cambiamento, quando l'incertezza prevale e la stabilità, quantomeno quella percepita, è messa in discussione"⁵⁴⁰, questo vale anche per i cambiamenti di *policy* soprattutto quando questi cambiamenti rappresentano una rottura con il preesistente modello di *policy making*.

La *leadership* nei processi di *policy* è solitamente intesa come 'imprenditorialità'. L'imprenditore di *policy* è un soggetto in grado di catalizzare il cambiamento, capaci di trovare nuove soluzioni per il *policy making*, capace di identificare i principali vantaggi provenienti dall'attuazione della *policy*⁵⁴¹. Sebbene nel campo delle politiche pubbliche si sovrapponga spesso la figura del leader con quella dell'imprenditore, le due cose sono differenti: un imprenditore solitamente possiede alcune delle caratteristiche della *leadership* cioè "capacità di identificare nuove soluzioni e a convincere gli altri ad accettare ed adottare nuove idee e nuovi modi di vedere la realtà"⁵⁴², sono anche in grado di esercitare una forte influenza cognitiva e sui valori della *community* in cui agiscono; allo stesso tempo agli imprenditori di *policy* manca il potere per controllare il processo.

Trattando della *leadership* in relazione ad un cambiamento di *policy* va considerata anche la sua natura individuale o collettiva.

⁵⁴⁰ Capano, G., 2009b "Tra leadership e tempo. Le dimensioni sfuggenti del cambiamento delle politiche" in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N.3, 2009, pp. 5-30, p. 8.

⁵⁴¹ Baumgartner, F.,R. and Jones, B.D., 1991 "Agenda Dynamics and Policy Subsystems Author(s)" in *The Journal of Politics*, Vol. 53, No. 4 (Nov., 1991), pp. 1044-1074

⁵⁴² Capano, G. 2009b, p. 8

Tendenzialmente un processo di innovazione istituzionale e di *policy* comporta uno sforzo di così vasta portata da non potere essere condotto da una sola persona, per quanto potente.

Sebbene il cambiamento possa essere 'iniziato' da un singolo attore, esso pretende una diffusione e una condivisione di strumenti e obiettivi. Si struttura così una *leadership* collaborativa⁵⁴³, che attraverso la costruzione di una *community* di soggetti interessati dal e al *policy making*, diffonde i principi e le metodologie individuate dall'imprenditore di *policy*

Passiamo all'applicazione di queste riflessioni al contesto relativo al presente caso di studio, dove il ruolo della burocrazia è stato determinante sia come variabile esogena, che come variabile endogena. Come variabile esogena, le riforme amministrative degli anni '90 hanno significato un rafforzamento del ruolo della burocrazia che ne ha segnato la separazione dalla politica nei ruoli, nel potere e nelle funzioni relative al *policy-making*. La separazione dei ruoli ha comportato una direzione politica alle linee generali di *policy* e un'autonomia della burocrazia della determinazione dei modi e degli strumenti tramite cui raggiungere gli obiettivi⁵⁴⁴.

La crisi di 'Tangentopoli' e dei sistemi partitici in generale evidenziò in maniera incontrovertibile la fragilità del sistema istituzionale italiano legato, in cui la corruzione era ormai diventata la normalità in un sistema di *governance* illegittima.

Dal punto di vista dell'amministrazione come variabile endogena, i cambiamenti e le innovazioni apportati all'interno della struttura amministrativa hanno determinato una rottura rispetto al passato, sia nella selezione dei vertici che nei

⁵⁴³ Capano, G., 2009,b.

⁵⁴⁴ Dente, B., 1999 *In un Diverso Stato – Come rifare la pubblica amministrazione in Italia*, Bologna: il Mulino.

componenti della struttura. Questa rottura interna ha permesso anche di realizzare quel cambiamento paradigmatico di *policy* costituito dalla 'Nuova Programmazione'.

Per quanto riguarda la leadership che ha condotto il processo di cambiamento istituzionale e di *policy making*, i due attori principali della vicenda, il Ministro del Tesoro, Carlo Azeglio Ciampi, e il Capo Dipartimento, Fabrizio Barca, designato nel 1998 hanno ricoperto ruoli differenti. Il primo come *leader* politico ha utilizzato il potere necessario per avviare il cambiamento e dare legittimità al processo. Il secondo ha giocato il ruolo di imprenditore di *policy*, utilizzando le proprie risorse cognitive e tecniche per spingere il cambiamento.

Il ruolo degli altri attori nella vicenda del DPS è stato già analizzato⁵⁴⁵ data l'importanza che essi hanno rivestito nella vicenda. Lo studio cui si fa riferimento⁵⁴⁶ individua precise categorie di attori: facilitatori nel capo di Gabinetto del Ministro del Tesoro (De Ioanna); alleati: quadri provenienti dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, le amministrazioni regionali e locali, forze economiche, sociali e culturali; avversari: parte dell'amministrazione centrale dello stato, soprattutto negli altri Dipartimenti del Tesoro, dirigenti e funzionari marginalizzati nel processo di riorganizzazione, parte

⁵⁴⁵ Melloni, E. and Pasqui, G., 2009 "Innovazione amministrativa per il policy change. Il caso del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo" in Butera, F. Dente. B. (ed.) 2009 *Change Management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Milano: Franco Angeli: l'analisi non si occupava propriamente del ruolo delle élites e della tecnocrazia nella storia del DPS ma del DPS quale innovazione amministrativa (variabile dipendente) derivata dalle politiche di sviluppo (variabile indipendente), ovvero le politiche di sviluppo favoriscono il cambiamento. L'analisi però approfondisce la questione del ruolo degli attori nella vicenda del DPS.

⁵⁴⁶ Melloni, E. and Pasqui, G., 2009, pp. 261 e ss.

degli amministratori regionali e locali, una parte “dell’*élite* intellettuale molto vicina alla politica”⁵⁴⁷.

I risultati dell’analisi preesistente sono confermati dai risultati del presente lavoro di ricerca, sia sulla base dei documenti analizzati che delle interviste condotte presso i principali attori della vicenda. Gli attori appartengono per quasi tutte le classi individuate (fatta eccezione per una certa parte dell’amministrazione regionale e locale) ad una *élite* intellettuale e tecnocratica. Il DPS è quindi il risultato di un’azione condotta da un ristretto numero di attori con funzioni ben distinte e con un alto grado di competenza nel campo accademico o professionale.

Si può aggiungere che di fatto gli attori della vicenda hanno costituito una *policy community*, intendo con questa definizione un gruppo di specialisti che condividono un interesse attivo in una certa *policy*, pur rappresentando interessi differenti e valori diversi; il loro punto in comune è il contributo all’attuazione della *policy* attraverso idee, proposte, azioni⁵⁴⁸.

Forse il limite del DPS è stato quello di non aver coinvolto nella propria *community* anche quanti avevano una visione diversa dello sviluppo del Mezzogiorno. Questo limite non ha solo significato un dibattito aperto sulla gestione della *policy*, ma con il tempo si è trasformato in una vera opposizione che ha influito sull’esito stesso del Dipartimento.

Il singolo attore con forte potere decisionale ha avuto un’influenza determinante sulla costruzione del Dipartimento.

Questa razionalità non è però confermata dalle scelte successive relative al DPS, ovvero il coinvolgimento di un numero maggiore di attori (cambio di coalizione di maggioranza,

⁵⁴⁷ Melloni, E., Pasqui, G. 2009, p. 266.

⁵⁴⁸ Majone, G. 1989, p. 161

riequilibrio dei poteri attraverso l'assegnazione degli incarichi di governo) ha comportato un cambio di modello decisionale non più basato sulla razionalità ma su una 'razionalità limitata'.

“Ogni processo di innovazione ha bisogno di innovatori , di persone che abbiano l'interesse a – e la capacità di – pilotare il processo stesso attraverso gli scogli e le difficoltà che esso inevitabilmente incontrerà”⁵⁴⁹ e soprattutto per le innovazioni di ampia portata c'è bisogno di una *leadership* forte e consapevole del ruolo.

Il fattore *leadership* in Italia sembra avere sempre un peso preponderante nelle decisioni sulle politiche pubbliche molto più che il metodo attraverso cui implementazione delle politiche stesse si realizza. Insieme all'indicatore di spesa, sembra che il pubblico si interessi a chi gestisce un processo o una politica e non a come questa effettivamente viene implementata e, soprattutto, a quali risultati la politica genera, alle ricadute sul territorio.

Se si guarda all'attenzione rivolta dai principali quotidiani italiani, è impressionante il numero di articoli relativi alla scelta del Capo Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione. La sola testata del Sole24ore dedica all'argomento numerosi interventi nelle fasi di scelta del Capo Dipartimento, sia a seguito delle prime dimissioni di Fabrizio Barca nel 1999, che nella scelta del nuovo capo Dipartimento alle dimissioni di Renato Scognamiglio con il nuovo governo di Centro-Destra nel 2001.

Allo stesso tempo, nessuna discussione appare in merito alle diverse concezioni di politiche pubbliche che i Capi Dipartimento avrebbero adottato per lo sviluppo del Mezzogiorno, questa componente viene trattata solo a giochi fatti, ovvero una volta scelto il *leader* senza che questo non

⁵⁴⁹ Dente, 1999, p. 105

implichi un vero dibattito ma si limiti ad una mera esposizione in merito alle decisioni prese, salvo alcuni interventi sui quotidiani di esponenti del mondo accademico in accordo o in disaccordo con la teoria alla base delle scelte di *policy*.

Dunque, se la decisione in merito alla scelta dei *leader*, anche tecnici e non solo politici, attrae l'interesse dei media, c'è da chiedersi quanto il processo di *policy* abbia importanza nella sua strutturazione.

4.3 Il rapporto politica-amministrazione: un'analisi

L'analisi istituzionale è ormai una componente importante per lo studio dello sviluppo come valutazione delle interazioni tra fattori socio-culturali e politici e fenomeni economici⁵⁵⁰.

Una riforma istituzionale è essenzialmente diretta a riformulare le regole del gioco (politico, istituzionale, costituzionale) in special modo tra gli attori dati, ma anche tra attori da chiamare in gioco (vale a dire tra gli attori istituzionalmente previsti e fra quelli ai quali si desidera facilitarne l'accesso)⁵⁵¹.

Lo stato centrale attraverso la strutturazione di un modello di *governance* decide come confrontarsi con i conflitti e produrre decisioni⁵⁵².

Una riforma amministrativa o istituzionale, sebbene possa essere promossa da alcuni vertici illuminati, per avere successo deve coinvolgere necessariamente la politica nel suo complesso, altrimenti il processo rischia di impantanarsi o non raggiungere gli obiettivi prefissati a causa di fattori 'ambientali' esterni. La

⁵⁵⁰ Trigilia, C. *Sviluppo senza Autonomia*, Bologna: Il Mulino -, 1994, p. 18.

⁵⁵¹ Pasquino, G. "La politica di riforma costituzionale" in Dente, B. (a cura di) 1990, *Le politiche Pubbliche in Italia*, Bologna: Il Mulino, p. 104

⁵⁵² Pierre, J. and Peters, G.P., 2000 *Governance, Politics and the State*, London, è. 31.

cecità di una politica che non guardi oltre il proprio tempo di governo comporta il rischio di una perdita della legittimazione⁵⁵³ che nello stato contemporaneo risiede principalmente nella capacità di 'offerta' di *policy* alla domanda dei cittadini estrinsecata in beni e servizi.

Il problema di una riforma dell'amministrazione che comporti una razionalizzazione dei metodi e dei processi trova davanti a sé il problema dei rapporti con la politica. Se il processo di riforma amministrativa condotto negli anni '90 si basava su una volontà 'illuministica' di rendere autonoma la burocrazia dalla politica (si veda il Cap. I, par. 1.5) è difficile immaginare una soluzione che non consideri un terreno comune tra le due parti.

Se il politico ha bisogno dell'amministratore per attuare, l'amministratore ha bisogno del politico per decidere. Sostegno e interazione reciproci sono ineludibili e non si può pensare ad un settore pubblico come mero esecutore, soprattutto alla luce dell'evoluzione dello Stato negli ultimi decenni dove la legittimità del potere è sempre più radicata nella capacità della politica di dare risposte alle domande dei cittadini e produrre, così, consenso.

Questa nuova concezione di legittimità pone dei problemi precisi di responsabilità sia ai politici che agli amministratori: se la domanda dei cittadini comporta una offerta da parte delle istituzioni tradotte in politiche pubbliche, gli obiettivi della *policy* sono già contenuti nella risposta stessa delle istituzioni. Il problema della fissazione degli obiettivi è però cruciale dato che espone sia la politica che la burocrazia alla valutazione degli effetti e dei risultati.

Le riforme della pubblica amministrazione, attuate negli anni '90, hanno tentato di ridefinire i rapporti tra politica e

⁵⁵³ Dente, B. 1999, p. 17.

amministrazione secondo due direttrici strettamente connesse: i) il rapporto tra amministrazione e politica nel senso delle funzioni svolte dalle due sfere, di una interazione e di una chiara attribuzione delle competenze (la politica decide, l'amministrazione attua); ii) il rapporto tra amministrazione e politica in relazione agli attori, ovvero tra il politico e il burocrate: in che modo chi governa può influire sull'individuazione e l'operato di chi amministra.

Entrambi questi aspetti hanno segnato l'evoluzione istituzionale successiva rivelando forti limiti e la mancata comprensione di quella nuova visione dello stato che si era diffusa alla fine del secolo scorso e che aveva generato l'*incipit* di una riforma radicale del sistema-paese.

Il contesto culturale che ha permesso però questo processo di modernizzazione nella quale ricade la riforma delle leggi Bassanini, è con il tempo venuto a mancare e l'evoluzione normativa successiva ha dimostrato una degenerazione dei principi introdotti dalla riforma. La legge 15 luglio 2002, n.145 (Legge Frattini) ha esteso lo *spoils system*⁵⁵⁴ a molte più cariche

⁵⁵⁴ Bassanini, F., 2009 "I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione tra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza" in D'Alessio, G. (a cura di), 2009 *L'Amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Collana Astrid, Bologna:Il Mulino, pp.32-33 il termine proviene dall'esperienza statunitense dove "di *spoils system* in senso stretto non si può parlare, nell'esperienza italiana, né prima né dopo le riforme degli anni Novanta.(...) Nell'ordinamento italiano, anche nei limitati casi in cui l'avvicendamento dei governi e delle maggioranze legittima l'autorità politica a procedere a una rotazione degli incarichi, il dirigente sostituito perde l'incarico, ma non il posto, quanto meno se si tratta di un dirigente di ruolo (e dunque nella stragrande maggioranza dei casi). Dunque la convinzione che l'Italia abbia adottato una 'variante italiana' dello *spoils system* è priva di fondamento scientifico ". Nonostante la precisazione, si continuerà

dirigenziali di quelle previste dal pacchetto di riforma. Se nel 1997 la norma riguardava meno di cento dirigenti, dopo la legge 145/2002 la norma ha disciplinato decine di migliaia di posizioni dirigenziali.

Il periodo che segue le riforme Bassanini, dal 2001 con l'avvento del secondo Governo Berlusconi, è stato segnato da una duplice tendenza, da un lato l'attuazione delle precedenti riforme, dall'altro una tendenza a 'riformare la riforma' cambiandone la direzione⁵⁵⁵. Questo cambiamento di rotta ha interessato tutti gli aspetti principali della riforma della pubblica amministrazione, ovvero semplificazione amministrativa, trasferimento di funzioni dal centro alla periferia e assetto della dirigenza.

In questa sede ci si occuperà di quest'ultimo aspetto, analizzando come nel corso degli ultimi anni si sia modificato il rapporto tra amministrazione e politica nella duplice prospettiva cui si faceva riferimento sopra: separazione e definizione delle funzioni e scelta politica dei dirigenti.

Per quanto riguarda il primo punto attinente la dirigenza, brevemente bisogna ricordare che il processo di riforma della dirigenza della pubblica amministrazione inizia anni prima, con il D.lgs 3 febbraio 1993, n. 29 cui seguirono le leggi Bassanini che istituiscono il ruolo unico dei dirigenti con l'estensione del regime privatistico a tutti i dirigenti.

nel presente testo ad utilizzare l'espressione *spoils system* per indicare la dipendenza dell'amministrazione dalla politica nella scelta dei dirigenti.

⁵⁵⁵⁵⁵⁵ Melis, G., 2009 "Il Sistema Amministrativo italiano negli ultimi dieci anni" in in D'Alessio G. e Di Lascio, F., (a cura di) 2009 *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino: Giappichelli Editore.

La legge 145/2002⁵⁵⁶ in controtendenza ha soppresso il ruolo dirigenziale unico ricostituendo i ruoli dirigenziali presso ogni amministrazione e accentuando la precarietà dell'incarico dei dirigenti, estendo lo *spoils system* a tutte le categorie dirigenziali, eliminando il tempo minimo di durata e consentendo l'affidamento degli incarichi anche per un periodo di tempo molto limitato⁵⁵⁷.

Dal punto di vista dei contenuti, le due leggi disciplinano in modo diretto il rapporto tra amministrazione e politica.

Prima della Riforma Bassanini vi era una classe burocratica elitaria in grado di resistere alla politica e anche ai suoi cambiamenti. Questo sistema ancorato alla visione del burocrate che deteneva il lavoro per tutta la vita (*job for life*)⁵⁵⁸, senza possibilità di essere sanzionato per gli errori, avrebbe dovuto risolvere il problema della discrezionalità politica sulla burocrazia, soprattutto sui vertici burocratici. In realtà si creò comunque un sistema di clientelismo, dato che spesso l'accesso alla carriera dirigenziale dipendeva da criteri di appartenenza partitica o di gruppi di potere piuttosto che a meritocrazia o

⁵⁵⁶ A questa legge ne seguirà una seconda, Legge 17 agosto 2005, n.115 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione. Disposizioni in materia di organico del personale della carriera diplomatica, delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso e proroghe di termini per l'esercizio di deleghe legislative", la legge fissa la durata degli incarichi da un minimo di tre ad un massimo di cinque anni.

⁵⁵⁷ Melis, G., 2009, p. 43.

⁵⁵⁸ Il sistema del *job for life* non valeva per tutta i settori della pubblica amministrazione, dato in alcuni ambiti erano previste già nomine dirette, come nel caso del Ministero degli Affari Esteri dove i vertici delle rappresentanze diplomatiche rispondevano già ad una logica di designazione; a questo proposito si veda Bassanini, F., 2009.

all'individuazione di competenze specifiche. Il sistema, dunque, non metteva i burocrati al riparo dall'invadenza della politica (determinante sulle scelte dei vertici burocratici) e allo stesso tempo non prevedeva per il burocrate l'obbligo di rispondere al politico di riferimento (ministro) della propria attività, in merito al raggiungimento di obiettivi e rispetto delle norme.

Alla prova dei fatti comunque l'amministrazione ha continuato a rappresentare un bacino per esercitare il clientelismo e controllare i processi burocratici.

Il pacchetto delle riforme Bassanini⁵⁵⁹ rappresentava una cesura rispetto al passato, nel senso che si prevedeva un'indipendenza nei ruoli e nelle funzioni tra l'amministrazione e la politica, affidando però alle competenze politiche la scelta dei vertici dell'amministrazione pubblica, ma con la totale indipendenza dell'amministrazione nella scelta degli strumenti di *policy* per il raggiungimento degli obiettivi fissati a livello politico.

La mancanza della completa applicazione della legge (ad esempio attraverso la messa a sistema della valutazione dirigenziale⁵⁶⁰ come criterio per il mantenimento o il cambiamento di un vertice sulla base dei risultati attesi) ha

⁵⁵⁹ Legge 15 marzo 1997, n. 59 Bassanini; legge 15 maggio 1997, n. 127 Bassanini Bis; legge 16 giugno 1998, n.191 Bassanini ter; legge 8 marzo 1999, n. 50 Bassanini quater.

⁵⁶⁰ La valutazione è prevista dal D.lgs 31 marzo 1998, n. 80 "Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59" , il decreto prevedeva all'art. 20 che alla fine del periodo contrattuale fossero valutati i risultati ottenuti, adottando criteri e meccanismi il più possibile obiettivi, in caso di risultati positivi si riconobbe il diritto alla riconferma dell'incarico. In caso di risultati negativi, al dirigente sarebbe stato conferito un incarico di minor rilievo o licenziamento per i casi più gravi, si veda Bassanini, F., 2009, p. 47.

contribuito a mantenere l'amministrazione strettamente dipendente dalla politica, "la precarietà dell'incarico mette il dirigente alla mercé dell'autorità politica. (...) (il sistema) rischia di mettere in discussione l'imparzialità dell'amministrazione, e non attiva una responsabilità del dirigente per i risultati (...). la facoltà dell'autorità politica di revocare l'incarico in qualsiasi momento e senza obbligo di motivazione può infatti essere utilizzata per sostituire i dirigenti incapaci, ma anche, all'opposto, per far prevalere logiche di lottizzazione e di spartizione degli incarichi tra i partiti della maggioranza"⁵⁶¹.

Per quanto riguarda la separazione e la definizione dei ruoli e delle competenze, il discorso è estremamente complesso e ricade nel processo di definizione di una politica pubblica e nel modo in cui il ciclo di *policy* si costruisce e si svolge.

La separazione prevista dalla riforma permetteva di attuare quell'innovazione tra politica e amministrazione innanzitutto nella funzione oltre che nel ruolo: lasciare alla politica la competenza della decisione di *policy* e all'amministrazione il compito dell'attuazione⁵⁶². I responsabili delle diverse fasi del ciclo di *policy* erano soggetti differenti. Le fasi di presa di coscienza della domanda dal basso, definizione del problema di *policy*, formulazione dell'agenda e inserimento del problema nel discorso politico sono di competenza della politica e del governo. L'implementazione e la scelta degli strumenti di *policy* necessari al raggiungimento degli obiettivi come pure la valutazione e il monitoraggio sono di competenza della burocrazia. Certo è da considerare che, in alcune fasi del ciclo, la separazione non è così netta; ad esempio il punto focale della fissazione degli obiettivi riguarda sia i *leaders* politici che devono fissare obiettivi

⁵⁶¹ Bassanini, F., 2009, p. 45.

⁵⁶² Dente, B., 1999.

pertinenti alla *policy*, che i vertici burocratici cui compete il compito di fissare obiettivi proporzionati alle risorse (ad esempio finanziarie e umane) a disposizione. Resta quindi centrale di coordinamento tra il vertice politico e quello burocratico.

In relazione alle risorse, si può affermare che con una tale separazione di funzioni, competenze e ruoli, alla politica spetti il ruolo di fissare gli *input*, mentre le risorse e gli *outcomes* ricadano nella sfera di responsabilità della burocrazia⁵⁶³ (per quanto attiene il loro raggiungimento); “*policy and administration do not occupy separate sphere of action, but interact throughout the entire process of policy making*”⁵⁶⁴. Seguendo il ragionamento normativo, si può affermare che la costituzione delle norme compete alla politica mentre e l’uso delle norme sia competenza dell’amministrazione, ma questo processo non è lineare e conduce a sovrapposizioni continue⁵⁶⁵.

4.3.1 L’applicazione al caso di studio I: politica-amministrazione centrale

La riforma delle istituzioni e della pubblica amministrazione è un capitolo ormai lungo della storia politica italiana che impegna il dibattito da decenni e che sebbene sembri costantemente entrare nel vivo, sfocia spesso in soluzioni provvisorie o in continui e frammentati cambiamenti di rotta. Vi è sempre stata in Italia una dipendenza strettissima dei processi di riforma e innovazione dalla volontà dei vertici politici e amministrativi. Se questo, come ampiamente discusso nel Capitolo I, era vero per la Prima Repubblica, la speranza era che con l’avvento di forze

⁵⁶³ Majone, G. 1989 *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press

⁵⁶⁴ Majone, G., 1989, p. 26

⁵⁶⁵ Majone, G., 1989.

nuove e il rinnovamento della classe politica le dinamiche potessero cambiare⁵⁶⁶. Le cose però non sono andate in questo modo, almeno questa è l'evidenza empirica del presente studio.

Il DPS rappresenta un caso interessante per analizzare e spiegare il rapporto tra amministrazione e politica e di come la seconda influisca sulla prima in rapporto ai cambiamenti normativi di cui si è discusso sopra.

Nato da una visione illuministica della pubblica amministrazione, su iniziativa di una *leadership* tecnocratica con una forte credibilità, il DPS trova l'appoggio iniziale in una politica (Ministro Ciampi) indipendente dai partiti politici, dove l'autonomia decisionale del Governo, e in particolare di alcuni tecnocrati che lo componevano. Il sostegno politico si manifesta in modo decisivo. La libertà d'azione di cui godeva il Capo Dipartimento proveniva direttamente dalla sfera politica, ovvero dalla totale fiducia riposta dall'attore politico nell'attore burocrate, all'interno di un quadro di legalità rinnovata dalle riforme amministrative.

Quando il sostegno politico è venuto meno (per un cambio di *leadership*, costituzione di un nuovo Governo, all'interno della stessa maggioranza politica, la coalizione guidata dall'Ulivo), i problemi di dialogo tra politica e amministrazione si sono palesati con le dimissioni del Capo Dipartimento (prime dimissioni nel 1999, si veda Cap.II, par. 1.4). L'incertezza della politica sull'individuazione del nuovo Capo Dipartimento condiziona fortemente l'attività del DPS fino a che nell'agenda politica non rientra come prioritario il tema dello sviluppo del Mezzogiorno. Questo ritorno avviene con una coalizione di maggioranza di segno politico opposto alla precedente. A questo fa seguito un rinnovato sostegno della politica

⁵⁶⁶ Dente, B., 1999, p. 12.

all'amministrazione, o meglio una delega da parte del Ministro all'amministrazione della scelta degli strumenti di *policy* necessari alla realizzazione di una politica per lo sviluppo del SUD. La svolta segna il ritorno del principale attore della vicenda-DPS (Fabrizio Barca) al vertice della struttura.

In questa fase la politica (Governo) va oltre. La scelta di ridare centralità alla 'questione del Mezzogiorno' porta alla designazione di un Vice-Ministro dell'Economia e Finanze per lo sviluppo del Mezzogiorno, quindi l'individuazione di un referente politico per tutta la *policy* di sviluppo e coesione.

Questa designazione ha fatto sì che il sostegno politico all'apparato burocratico del DPS continuasse per l'intero mandato legislativo (2001-2006), quasi del tutto coincidente, in termini temporali, con un ciclo di programmazione europea (2000-2006). La nomina di un Viceministro con delega allo sviluppo del Mezzogiorno (Gianfranco Micciché) ha offerto alla struttura amministrativa e alla *policy* il sostegno necessario per realizzare gli strumenti necessari all'attuazione. Non a caso in questo periodo si raccolgono i frutti più importanti del lavoro, con successi importanti in campo internazionale/europeo e raggiungimento di obiettivi importanti in campo nazionale.

Il cambio di coalizione politica al governo, (il ritorno del centro-sinistra), ha segnato per il DPS la svolta con la riforma del 2006. Nonostante l'impegno a mantenere il Fondo per le Aree Sottoutilizzate, l'attenzione per il Mezzogiorno è diminuita. Sembra anche vera un'altra ipotesi, un governo espressione di Una coalizione di segno uguale a quella che aveva creato il DPS ha valutato dopo otto anni i risultati conseguiti e decidendo che questi non hanno soddisfatto le aspettative attese. Adattando l'ipotesi formulata per le organizzazioni e le imprese, si assume che la *performance* di un'istituzione sia destinata al

deterioramento per cause non individuate e casuali⁵⁶⁷ che ne possono comportare il superamento. La tesi però evidenzia che tali causalità possono essere temporanee e non irreversibili tanto da impedire un ritorno ai precedenti livelli di *performance*. Due sono le alternative per risolvere il problema: 1) togliere il potere all'istituzione – *exit option*; 2) esprimere l'insoddisfazione dei beneficiari di una politica costringendo il responsabile di quella politica a rivederla – *voice option*⁵⁶⁸.

Nel caso del DPS sembra essere stata preferita la seconda alternativa (*voice option*) in una versione che però assomiglia molto alla prima (*exit option*) data la diminuzione di potere e di mezzi del Dipartimento e impedendo di fatto che conservasse l'autorità necessaria per influenzare la fissazione di obiettivi (e risorse economiche) per una politica di vasta portata territoriale e finanziaria.

L'utilizzo di questa teoria sembra pertinente perché offre una chiave di analisi dal punto di vista della domanda e dell'offerta di politica. La contraddizione sta nell'evidenza per cui sembra che la domanda sia avanzata dai vertici politici e di governo e l'offerta regolata dalla burocrazia, il che è una contraddizione in termini. Tanto più che i destinatari effettivi dei servizi del DPS erano le Regioni, che hanno lamentato proprio la perdita di autorità del Dipartimento (risultato delle interviste condotte). con la riforma del DPS, la politica sembra con la soluzione trovata aver scaricato sull'amministrazione tutte le responsabilità di un mancato raggiungimento degli obiettivi.

⁵⁶⁷ Hirschman, A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty* Cambridge: Harvard University Press, p. 4. L'utilizzo della teoria di Hirschman in questa sede può sembrare forzata per due ragioni: chi sceglie tra *exit* e *voice* non sono i destinatari finali della *policy* o i cittadini, la gli stessi attori politici che contribuiscono alla creazione dell'istituzione.

⁵⁶⁸ Hirschman, A.O., 1970, p.4.

Un'altra ipotesi possibile per la spiegazione di quanto accaduto riguarda l'equilibrio del potere politico e amministrativo tra le diverse parti dell'apparato centrale. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze con le riforme era diventato un'istituzione forte con una concentrazione di potere nelle mani di un solo Ministro. Si avverte allora la necessità di alleggerire il carico di potere del MEF e ridistribuirne funzioni e competenze. In una struttura in cui erano presenti Dipartimenti con un ruolo centrale nell'economia dello stato (Tesoro e Ragioneria dello Stato) e secondo una linea predominante in Italia per cui il controllo della spesa ha un peso maggiore della programmazione, la parte debole, l'ultimo arrivato per altro con ruolo di coordinamento alle politiche di sviluppo, cambia collocazione istituzionale.

Questa seconda ipotesi è vera, però solo se collegata a una spiegazione del gioco politico in atto al momento della formazione del Governo Prodi II. In quel momento i principali attori politici⁵⁶⁹ erano anche fortemente convinti di due cose: che le politiche per il Mezzogiorno dovessero passare ad una visione diversa rispetto alla 'Nuova Programmazione' ovvero una *policy* di sviluppo incentrata sulla valorizzazione delle attività produttive *in primis* e sulla considerazione del Mezzogiorno come una realtà più o meno uniforme e non sfaccettata, *in secundis*; che il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione rappresentasse un centro di potere decisionale sull'allocazione delle risorse economiche. La prima convinzione comporta un cambiamento di impostazione di *policy*, mentre la seconda comporta una considerazione errata del potere decisionale e allocativo ovvero di *input* del DPS.

⁵⁶⁹ Quanto segue è una sintesi dei risultati delle interviste condotte, non si fa riferimento precisamente agli attori intervistati perché sono dati emersi praticamente da tutte le interviste condotte agli attori con ruoli nazionali.

Il potere del DPS, come si è cercato di dimostrare nel Cap. III, è soprattutto un potere basato sulle competenze tecniche e sull'impostazione del 'processo'. Dal punto di vista dell'allocazione delle risorse il DPS costituiva un centro decisionale solo in rapporto alla dotazione nella sua struttura della Segreteria del CIPE, in relazione alla possibilità che il Capo Dipartimento aveva di preparare le istruttorie del Comitato Interministeriale in merito al Fondo Aree Sottoutilizzate e alla programmazione negoziata, fermo restando che il vertice del DPS non aveva potere decisionale in merito e che tutto era deciso dai Ministri, ovvero dalla sfera politica.

Con lo spostamento del CIPE alla Presidenza del Consiglio, il DPS viene privato di questo potere, di cui non si coglie la portata a livello politico. Il processo di programmazione viene allontanato dalle decisioni in merito agli investimenti pubblici con il risultato che "allontanando le decisioni in materia di investimenti dalla gestione del bilancio sarà molto più difficile rispettare i programmi di spesa"⁵⁷⁰.

Questa separazione tra i due momenti di costituzione della *policy* di sviluppo, allocazione delle risorse e programmazione ha comportato uno scostamento nell'implementazione degli interventi nel Mezzogiorno, poi compromessi dal taglio delle risorse FAS per via della crisi finanziaria.

Entrambe le ipotesi tese a spiegare la riforma del DPS e la conseguente diminuzione di potere decisionale e attuativo in ambito di politiche di sviluppo e coesione, hanno un senso solo alla luce di quel rapporto di dipendenza dell'amministrazione dalla politica che caratterizza l'equilibrio dei poteri in Italia e che si è rafforzato negli ultimi anni.

⁵⁷⁰ Dente, B., 2006 "Falsa Partenza Istituzionale" www.lavoce.info, 22/05/2006

Il caso di studio in questione dimostra come lo *spoils system* sia diventato un meccanismo di esercizio arbitrario del potere della sfera politica sulla burocrazia in cui la logica sottesa alla scelta dei dirigenti e dei Capi Dipartimento non è suffragata da motivazioni di tipo valutativo razionale, basato su precisi parametri. Sebbene la riforma Bassanini indicasse chiaramente la necessità della valutazione dei dirigenti come cardine del nuovo sistema, proprio la valutazione è stata del tutto disattesa e mai davvero applicata.

Quindi anche se si accetta l'ipotesi per cui la politica ha deciso per la riforma del Dipartimento alla luce del potere che questo aveva acquisito nel corso tempo, potere non conquistato ma connaturato all'originaria collocazione istituzionale (all'interno del MTBE, poi MEF) e alla dotazione in strutture (Segreteria del CIPE), resta da rilevare il risultato di un'operazione che non ha considerato e valutato i reali effetti della riforma e ha agito secondo una logica di spartizione dei poteri.

Possiamo a questo punto arrivare ad una prima conclusione: l'amministrazione e la modernizzazione amministrativa sono variabili dipendenti dalla politica, non dei partiti, ma come espressione del potere di *leadership* e burocrazia.

L'autorità e la credibilità dei promotori di un cambiamento di *policy* giocano un ruolo fondamentale e si può affermare che il cambiamento di un paradigma di *policy* dipende proprio dall'autorità mantenuta dall'*élite* che promuove la *policy*.

Nel momento in cui due ipotesi si verificano: a) cambio di vertice politico e b) conseguente mancanza del sostegno politico alla burocrazia, la *policy* perde il sostegno dato dal reciproco rafforzamento tra burocrazia e politica e può essere destinata al fallimento.

In sintesi, ogni volta che il sostegno politico è mancato al DPS, si è creata una crisi nell'istituzione (nel 1999, con la mancanza di

sostegno del governo nazionale alla strategia economica del Dipartimento, si arrivò alle dimissioni del Capo Dipartimento ed a un periodo di incerto interregno). Alla fine del Governo Berlusconi II, nel 2006 quando la politica cambiò la sua visione della *policy* di sviluppo per il Mezzogiorno e l'Italia, si verificò un'altra frattura di vasta portata per il DPS, ancora nel 2008 con la fine del Governo Prodi II, l'ennesimo slittamento delle priorità nelle portò all'ennesimo cambio di vertice ed un ulteriore indebolimento, se non tecnico ma nella *mission* del DPS rispetto alla politica di sviluppo.

4.3.2 L'applicazione al caso di studio II: politica regionale – amministrazioni centrale e regionale

Le riforme amministrative degli anni Novanta hanno costituito una svolta nella definizione di una nuova classe politica regionale e di un nuovo modello indipendente di governo locale. Il pacchetto di riforme Bassanini è stato un'anticipazione del decentramento dei poteri secondo la definizione di 'federalismo amministrativo' con una delega alle amministrazioni 'periferiche dello stato' allo svolgimento di funzioni secondo il principio di sussidiarietà. Con la riforma del Titolo V della costituzione (legge costituzionale 1/2003) la materia dell'organizzazione delle amministrazioni regionali è di competenza (residuale) delle Regioni. L'unico vincolo delle Regioni alla propria organizzazione è data dai principi Costituzionali. "Questa scelta corrisponde alla fissazione di nuovi rapporti generali tra i livelli all'interno della Repubblica: lo Stato cura, con la propria organizzazione, gli interessi unitari; Regioni ed Enti locali

svolgono le funzioni loro attribuite, secondo il principio di sussidiarietà con la propria organizzazione”⁵⁷¹.

La ridefinizione dei rapporti tra Regioni e Stato riguarda poi con la riforma Costituzionale del 2003 la ristrutturazione delle competenze tra i diversi livelli. Sebbene non si possa parlare chiaramente di federalismo⁵⁷², l’autonomia delle Regioni in termini di *policy making* e l’attribuzione di competenze marcia parallelamente all’autonomia degli enti locali in materia di amministrazione dove l’azione dello stato è limitata a fornire una cornice istituzionale nella quale Regioni ed Enti Locali esercitano la propria autonomia decisionale e organizzativa.

Le riforme amministrative degli anni ’90 ridefinirono il rapporto tra politica ed *élite* burocratica anche nei livelli di governo subnazionali.

Se da un lato la riforma costituzionale del 1999 per l’elezione diretta del Presidente di Regione ha favorito la stabilità dell’esecutivo, dall’altra l’introduzione della correlazione tra amministrazione e politica si è rafforzata ulteriormente.

Le elezioni dei Presidenti delle Regioni e delle Province ha determinato in molti casi una rigenerazione dei vertici della pubblica amministrazione. Se questo aspetto ha permesso una collaborazione tra definizione e implementazione delle politiche, il rovescio della medaglia è il venir meno di punti di riferimento per il centro di coordinamento nazionale delle politiche, ovvero, nel caso delle politiche di coesione e sviluppo, il DPS si ritrovava a dover interloquire con soggetti differenti e a dover riproporre i modelli di *governance* e i processi collaudati di volta in volta.

⁵⁷¹ Merloni, F. e Spagnuolo, V. 2009 “Principi generali comuni alla dirigenza dello stato e delle amministrazioni regionali e locali” in D’Alessio, G., 2009 *L’amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna: Il Mulino, p. 212

⁵⁷² Si veda Cap. I, p. 1.6.

Il cambiamento di priorità in termini di policy ha generato anche un cambiamento reale nell'implementazione della *policy*.

La problematica relativa a questo sistema è emerso come un forte limite al successo e ai risultati delle politiche di coesione e sviluppo lì dove la burocrazia aveva una minore tradizione in termini di efficacia ed efficienza, ovvero nel Mezzogiorno.

Le informazioni raccolte attraverso le interviste effettuate presso gli attori privilegiati della vicenda ha evidenziato proprio il problema della rigenerazione burocratica legata al cambiamento dei vertici (presidenza) regionale. Se il sistema di reclutamento dei vertici burocratici, a partire dalle riforme amministrative del 1993 sembra privilegiare la scelta di risorse umane con capacità tecniche e professionali elevate⁵⁷³, resta comunque aperto il problema della continuità istituzionale che porta spesso al cambiamento delle priorità in termini di *policy* e di metodo del *policy making*.

L'importanza della scelta degli strumenti di *policy* sia per l'implementazione della politica, sia per la costruzione di un modello di *governance* per la realizzazione delle politiche stesse impone una riflessione sul ruolo della politica e dell'opposizione alle scelte in termini di *policy*. Se è stato ampiamente dimostrato⁵⁷⁴ che nonostante gli strumenti di *policy* possano essere pienamente utilizzati, antagonisti/oppositori con grande potere politico e decisionale possono condizionare la selezione nel processo di formulazione delle politiche.

A livello regionale, la diffusione di un modello di dirigenza burocratica dipendente strettamente dal *commitment* politico,

⁵⁷³ Dente, B., 1997 'Sub-national governments in the long Italian transition', *West European Politics*, 20: 1, 176 – 193.

⁵⁷⁴ Majone, G. 1976 "Choice among policy instruments for pollution control" in *policy analysis* 2 (Fall) 589-613.

secondo il modello dello *'spoils system all'italiana'* ha comportato un continuo cambio di vertici amministrativi e quindi di interlocutori (con l'amministrazione centrale) sui temi di *policy* decisi a Roma.

Il ritorno della politica regionale per il Mezzogiorno sembrerebbe una contraddizione: una *policy* nazionale per lo sviluppo di territori territorialmente identificati con le Regioni. In realtà, questa contraddizione è solo apparente dato che la struttura responsabile della politica regionale attua una funzione di 'coordinamento' tra le diverse Regioni per garantire quel principio di 'uniformità' sancito dalla Costituzione delle amministrazioni e delle *performance* in termini di *policy*.

Inoltre, la politicizzazione del personale pubblico ha avuto ripercussioni maggiori nel Mezzogiorno, dove il sistema amministrativo era più debole, basato principalmente su una logica di scambio clientelare⁵⁷⁵ e dove la neutralità della pubblica amministrazione è compromessa da una lunga tradizione di asservimento alle logiche del mercato politico.

Senza la precisa volontà politica della *leadership* orientata all'innovazione sia nell'*input* (in questo caso soprattutto *input* nel senso della dotazione di risorse umane e scelta dei vertici amministrativi e delle strutture a capo del processo) e di processo (adozione dei principi di programmazione dettati da Bruxelles, del partenariato secondo l'approccio *bottom-up*) anche il tentativo centrale di coordinamento e di *capacity building* non produce i risultati sperati, limitando il cambiamento ai settori a diretto contatto con il centro e senza produrre una tale innovazione da permettere al processo di evolversi secondo una logica incrementale.

⁵⁷⁵ Cassese, S. 2005 "Federalismo e Mezzogiorno" in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, SVIMEZ, XIX, 2005, .1, p. 9.

4.4 *Il cambiamento amministrativo tra attrattività e imposizione*

Il cambiamento amministrativo fa spesso riferimento al processo di europeizzazione ovvero il processo di convergenza verso modelli e metodi comuni ai Paesi membri dell'Unione. In un contesto di cambiamenti e politiche comuni implementate in contesti territorialmente e socialmente differenti, la pubblica amministrazione non può prescindere da un riferimento al sistema amministrativo europeo e a quello che può essere definito come una convergenza amministrativa, ovvero la costruzione di uno Spazio Amministrativo Europeo (AES – *Administrative European Space*) “understood as convergence on a common European model, can be seen as a normative program, an accomplished fact, or a hypothesis. Here, focus is on the hypothesis and the search for analytical models with explanatory power”⁵⁷⁶. L'europeizzazione pone, infatti una questione di convergenza nei metodi e nelle procedure amministrative per la riduzione delle differenze e l'omogeneità dei modelli amministrativi. Il problema della convergenza, però interessa direttamente anche ai livelli subnazionali data l'importanza crescente che dali anni '90 in poi le Regioni hanno assunto nella costruzione dell'Europa, assecondando il *trend* in atto negli Stati europei di crescita in ruolo e competenze dei livelli subnazionali⁵⁷⁷.

⁵⁷⁶ Olsen, J.P., 2002 “Towards an European Administrative Space” in Arena Working Papers, WP 02/26

http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2002/wp02_26.htm

⁵⁷⁷ Keating, M., 1995 “Europeanism and Regionalism” in Micheal, K. (ed.) *The European Union and the Regions*, Oxford: Oxford university Press; Tommel, I., 1998 “Transformation of governance: the European Commission's Strategy for creating a Europe of Regions” in *Regionale and Federal Studies*, Vol.8 (, No. 2, Summer 1998, pp. 52-80.

Le visioni prevalenti in contrasto rispetto all'evoluzione del sistema amministrativo sono sintetizzate da 'Old Public Administration' (OPA) e dal 'New Public Management' (NPM). La prima si basa su una idea che potremmo definire più conservatrice, ovvero l'amministrazione come sistema tradizionale che tende a conservare le proprie caratteristiche (in questo caso nazionali) adattandosi lentamente e con piccole riforme. La seconda tende a vedere una convergenza generale, effetto della globalizzazione che produce modelli amministrativi nuovi orientati al risultato e all'innovazione dei metodi e della gestione⁵⁷⁸.

Se OPA ha una solida base legal-burocratica, secondo la concezione weberiana della legittimità burocratica; il NPM invece si struttura su un preciso approccio manageriale.

Entrambi i modelli di analisi condividono, però, alcuni aspetti peculiari dell'amministrazione:

- l'immagine di una amministrazione strumentale a principi ad essa esterni, ovvero influenzata dal potere politico;
- svolgono un ruolo cruciale nel *policy making* e nel cambiamento amministrativo;
- la pubblica amministrazione è una sorta di insieme di istituzioni autonome con proprie identità, tradizioni e dinamiche.

Il concetto stesso della convergenza nell'ottica di una europeizzazione della pubblica amministrazione assume particolare importanza in relazione all'implementazione dei programmi europei, dove la presenza di sistemi differenti influenza considerevolmente i risultati e impedisce una

⁵⁷⁸ Olsen, J.P., 2002.

comparazione sincronica e territoriale degli esiti delle politiche europee.

È innegabile che il contesto conti e che l'evoluzione che il sistema burocratico ha nei singoli Paesi membri risenta fortemente della propria storia, delle problematiche e delle capacità sviluppate nel corso del tempo.

La dualità di interpretazioni e modelli è tra una burocrazia che si auto conserva e risponde a criteri burocratico-legali secondo un rapporto (solo in parte razionale) tra amministrazione e politica e una burocrazia incentrata su modelli privatistici secondo i principi di efficienza ed efficacia con il tentativo di separare in modo netto l'amministrazione dalla politica. Una separazione che non comporti una difformità di obiettivi, dato che alla politica resta il compito di fissarli, ma che prevedendo la scelta dei manager pubblici che rispondano a requisiti professionali e non solo politici (spesso clientelari), lascino loro libertà di azione nella scelta dei mezzi/strumenti con cui raggiungere tali obiettivi.

In questa prospettiva la possibilità di una convergenza nei modelli di pubblica amministrazione creerebbe un terreno comune a livello europeo per il confronto sul modo di amministrare e, dunque, di valutare i processi di *policy*.

La convergenza può avvenire secondo due modelli 'attrazione' o 'imposizione'⁵⁷⁹. Mentre la prima può nascere dall'esigenza di conformare il proprio sistema a un altro che ha mostrato capacità, efficienza, efficacia o semplicemente per l'utilità.

⁵⁷⁹OLSEN, J.P., 2002 "Towards an European Administrative Space" in Arena Working Papers, WP 02/26
http://www.sv.uio.no/arena/English/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2002/wp02_26.htm

L'imposizione di un modello amministrativo avviene solo attraverso l'uso di potere o autorità e comporta una capacità di controllo da parte del promotore dell'innovazione che deve poter decidere sull'allocazione delle risorse e la strutturazione del sistema, in caso sanzionare gli amministratori che non si adeguano al sistema.

Il problema della convergenza collegato con l'importanza del ruolo svolto dagli amministratori nel *policy making* è un aspetto tutt'altro che marginale all'analisi del presente caso di studio. Sebbene lo spunto della riflessione teorica nasca dal problema dell'uropeizzazione, esso risulta pertinente anche con il processo di *capacity building* iniziato dal DPS al momento della sua costituzione e interrottosi per molti aspetti al momento della riforma del 2006.

Per il DPS e per la leadership tecnocratica promotrice del cambiamento si trattava di uniformare il sistema amministrativo italiano trasferendo competenze, conoscenze e metodo alle amministrazioni regionali che a loro volta avrebbero dovuto trasferire quanto acquisito ai livelli subregionali, per effetto di quel processo di 'contaminazione' emerso nel corso delle molteplici interviste effettuate agli attori della vicenda.

In un quadro istituzionale sempre più orientato al decentramento e all'autonomia locale, la creazione di un'amministrazione pubblica che condividesse principi e metodi non poteva avvenire per imposizione dall'alto o dal centro, ma doveva essenzialmente puntare sull'attrattività rappresentata dalla capacità amministrativa in termini di *performance* tecnico-funzionale e di efficienza comparata. L'interdipendenza funzionale tra i livelli istituzionali e amministrativi insita nell'implementazione di una *policy* complessa dovrebbe necessariamente comportare interazioni, apertura a soluzioni

alternative e accordo sulle *'best practice'* da imitare⁵⁸⁰. L'innovazione di *policy* prodotta dalla 'Nuova Programmazione' poteva concretizzarsi solo se tutte le parti della pubblica amministrazione coinvolte nell'implementazione avessero maturato al consapevolezza della necessità di rinnovamento necessario nelle risorse, nei metodi, negli strumenti.

Questa attrattività avrebbe dovuto generare un adeguamento uniforme sia verticalmente, con un trasferimento dal centro alla periferia in modo discendente che orizzontalmente attraverso la partecipazione della società civile. Nel momento in cui questo non si è verificato, ovvero il trasferimento del modello 'virtuoso' non è avvenuto il successo della *policy* stessa è stato compromesso.

Infine, l'ultima considerazione per quanto scontata possa sembrare va ricondotta alla possibilità di seguire il secondo modello di convergenza amministrativa ovvero su imposizione. Va da sé che in un contesto di sempre maggiore decentramento e autonomia dei livelli subnazionali un tale metodo non possa essere applicato, se non con elevati costi di transazione con il rischio di compromettere il processo di crescita amministrativa che si presuppone le regioni e gli enti locali attuino solo attraverso un accompagnamento del centro e non tramite la coercizione e o la sanzione.

Questo discorso diventa particolarmente importante in relazione all'attuazione di determinati strumenti di *policy*, ovvero sistema di 'Premialità' e 'Obiettivi di Servizio'⁵⁸¹.

Il tentativo fatto dal DPS di aggiungere agli obiettivi fissati in accordo con la Commissione Europea (riserva del 4%) ulteriori obiettivi (nazionali, riserva del 6%) relativi al miglioramento

⁵⁸⁰ Olsen, J.P., 2002

⁵⁸¹ Si veda Cap. III, par. 3.6.3

delle *performance* amministrative va letto proprio come una pratica finalizzata al miglioramento in termini di efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione, non a caso la Premialità al 6% interessava le Regioni del Mezzogiorno dove la burocrazia era meno conforme agli standard europei. Fissati *ex-ante* gli obiettivi la redistribuzione delle risorse è avvenuta sulla base dei risultati conseguiti e secondo standard concordati con le Regioni interessate (si veda a proposito l'analisi empirica sui risultati, Cap. III, par. 3.6.3).

4.5 *Le politiche pubbliche, un'introduzione*

L'analisi delle politiche pubbliche è ormai un ramo consolidato della scienza politica che si intreccia con tutte le altre parti della disciplina, restituendo un quadro complesso della società e della vita politica e istituzionale⁵⁸².

Le politiche pubbliche costituiscono un processo lungo e complesso che parte dalla formulazione del problema alla valutazione dei risultati e dell'impatto. Tale processo è un ciclo continuo⁵⁸³ che coinvolge una serie di attori finalizzato alla risoluzione dei problemi secondo una precisa 'teoria della specializzazione'⁵⁸⁴.

Una definizione classica definisce le politiche pubbliche come espressione degli "obiettivi che sono emersi dai processi

⁵⁸² Per una storia dell'analisi delle politiche pubbliche si veda Ham, C. and Hill, M., 1986 *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino; Almond, G.A. and Powell, G.B. Jr, 1988; Regonini, G., 2001 *Capire le Politiche Pubbliche*, Bologna: Il Mulino; Dente, B. (a cura di) 1990, *Le politiche Pubbliche in Italia*, Bologna: Il Mulino.

⁵⁸³ Almond, G.A. and Powell, G.B. Jr, 1988, p. 344 e

⁵⁸⁴ Dahl, R. 1961, *Who governs? Democracy and power in an American City* New Haven: Yale University Press.

politici”⁵⁸⁵. Esse riflettono gli esiti sociali desiderati dalla coalizione le adotta e i mezzi attraverso i quali i *leader* ritengono che questi esiti possano essere raggiunti”.

I momenti principali del processo di politica pubblica sono: formulazione delle politiche; messa in atto/esecuzione/implementazione; esiti delle politiche; retroazioni. A queste fasi va aggiunta anche la valutazione che è diventata soprattutto nelle *policy* europee una parte centrale del ciclo. Sulla base degli esiti e delle retroazioni della *policy*, si decide l’impostazione della *policy* successiva.

La teoria del processo politico è una delle parti che ha interessato maggiormente gli studiosi di politiche pubbliche. Attraverso l’analisi di come avvengono le scelte di *policy* e di come il cambiamento viene impostato e diffuso, si cerca di individuare i modelli teorici riconducibili a *framework* in grado di spiegare l’evoluzione del ciclo di *policy* nei diversi contesti e nei diversi frangenti storici⁵⁸⁶.

L’analisi di processo ha individuato alcuni principali modelli di riferimento per l’analisi del processo di *policy* e dei relativi cambiamenti. In questa sede ne considerano solo alcuni, data la vastità delle interpretazioni e degli adattamenti da parte degli analisti di politiche pubbliche⁵⁸⁷.

Il primo modello considerato è ‘*Institutional Rational Choice*’⁵⁸⁸: il modello si focalizza su come le regole istituzionali alterano il

⁵⁸⁵ Almond, G.A. and Powell, G.B. Jr., 1988, p

⁵⁸⁶ Dunn, W. N., 2004 *Public Policy Analysis – An Introduction*, New Jersey: Pearson – Prentice Hall, pp. 55 e ss.

⁵⁸⁷ In questo lavoro si fa riferimento ai modelli di analisi contenuti in Sabatier, P.A., 2007 *Theories of the Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press.

⁵⁸⁸ Ostrom, E., 2007 “Institutional rational choice” in Sabatier, P.A. (ed.), 2007 *Theories of Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, pp. 21-64.

comportamento degli individui razionali motivati dell'interesse personale.

Il secondo modello è il '*Multiple Stream Approach*'⁵⁸⁹ che definisce le politiche pubbliche come complesse e strutturalmente ambigue, in cui la predittibilità del cambiamento risulta impossibile. La teoria assume che vi sia un'unica soluzione al confluire di tre componenti (*stream*): policy, politica e problemi anche se la politica delimita l'indipendenza delle altre due componenti, in una sorta di gerarchia delle fonti di cambiamento.

Il terzo modello considerato è il '*Punctuated Equilibrium Framework*'⁵⁹⁰: mutuato da altre discipline economiche, la teoria cerca un compromesso tra la complessità e il caos della realtà e la conservazione della stabilità. Il modello enfatizza l'influenza dell'assetto istituzionale sulle dinamiche di *policy* e i possibili risultati, con il presupposto che le istituzioni tendono tutelarsi attraverso un atteggiamento conservatore. La *policy* è, quindi, il risultato di complesse dinamiche politiche e istituzionali.

Il quarto modello '*Advocacy Coalition Framework*'⁵⁹¹ presuppone che la condizione necessaria per un cambiamento di vasta portata risiede nei fattori esterni e quindi esso è guidato dall'esterno e non necessariamente produce un cambiamento nel *policy-making*.

⁵⁸⁹ Zahariadis, N., 2007 "The Multiple Stream Framework: structure, limitations, perspective" in Sabatier, P.A. (ed.), 2007 *Theories of Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, pp. 65-92

⁵⁹⁰ True, J.L, Jones, B.D., Baumgartner, F.R., 2007 "Punctuated- Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking" in Sabatier, P.A. (ed.), 2007 *Theories of Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, pp.155-187

⁵⁹¹ Sabatier, P.A. and Weible, C.M., 2007 "The Advocacy Coalition Framework: innovation and clarifications" in Sabatier, P.A. (ed.), 2007 *Theories of Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, pp. 189-220.

Il quinto modello, infine è il *'Path Dependence Framework'*: il cambiamento di *policy* è lineare ovvero segue una precisa evoluzione nel tempo, ma non si tratta di un cambiamento lineare, sebbene le condizioni iniziali siano importanti esse non determinano il risultato finale date le variabile esterne intervenienti nel sistema.

Il sesto modello, il *'Network approach'*⁵⁹², si concentra soprattutto sui sotto-sistemi di *policy*, con un elevato grado di competenze specifiche e che operano indipendentemente gli uni dagli altri. In questo modello lo stato non controlla il processo di *policy* per il verificarsi di interazioni tra il settore pubblico e quello privato, dunque vi è uno scambio continuo tra politica e società civile.

4.6 Il cambiamento come paradigma nelle politiche pubbliche, un modello

“Le politiche pubbliche esprimono gli obiettivi che sono emersi dai processi politici. Esse riflettono gli esiti sociali desiderati dalla coalizione che le adotta e i mezzi attraverso i quali i *leader* ritengono che questi esiti possano essere raggiunti”⁵⁹³.

Il problema del cambiamento nel *policy making* è un aspetto centrale nell'analisi delle politiche pubbliche. Potremmo affermare che ogni *policy* è un cambiamento di *policy*⁵⁹⁴.

Il problema è identificare il modo in cui questo cambiamento si compie⁵⁹⁵. Innanzitutto bisogna capire se si tratti di un

⁵⁹² Silke, A. and Kriesi, H., 2007 “The Network approach” in Sabatier, P.A. (ed.), 2007 *Theories of Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, pp. 129-154.

⁵⁹³ Almond, G.A. and Powell, G.B. Jr, 1988, p. 391.

⁵⁹⁴ Hogwood, B.W. and Peters, G. B., 1983, *Policy Dynamics*, New York: St. Martin Press.

⁵⁹⁵ Capano, G., 2009a “Understanding policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem” in *Journal of comparative Public Policy*, Vol.11, N.1, March 2009 pp.7-31.

cambiamento radicale oppure incrementale; se il risultato del cambiamento è reversibile o irreversibile; se il cambiamento è stato ad un livello macro (percepito come un risultato di un fattore macro come, ad esempio, la situazione economica) o micro (ricostruzione di uno specifico sviluppo della *policy*)⁵⁹⁶; se vi è connessione tra le strutture (istituzioni) e preferenze e azioni individuali (*structure/agency dilemma*); quali variabili hanno causato il cambiamento (individuazione di variabili dipendenti e indipendenti – causalità lineare) per rispondere alla domanda ‘perché’ il cambiamento di *policy* è avvenuto; combinazione di causalità che hanno generato un determinato risultato – causalità combinata-condizionata – per rispondere alla domanda ‘come’ il cambiamento di *policy* è avvenuto.

Una volta analizzati i fattori che determinano un cambiamento di *policy*, passiamo ad analizzare come un cambiamento può avvenire, ovvero quali livelli coinvolge, quale sforzo sociale, istituzionale e politico pretende.

Se consideriamo una *policy* in un determinato contesto, il cambiamento può avvenire a tre stadi differenti, a seconda delle variabili interessate dal cambiamento⁵⁹⁷:

- cambiamento di primo livello – interessa scelte relative agli orientamenti ai valori e allo scopo dell’intervento;
- cambiamento di secondo livello – interessa la scelta degli strumenti di *policy* i cui valori e obiettivi sono fissati al primo livello;

⁵⁹⁶ Capano, G., 2009a, p. 16

⁵⁹⁷ Hall, P. “Policy Paradigms, Social Learning and the State: the case of economic policy-making in Britain” in *Comparative Politics*, Vol.25, (Avr. 1993), pp. 275-296.

- cambiamento di terzo livello - interessa l'interezza della politica (strumenti, obiettivi, valori e livelli istituzionali coinvolti).

Si può affermare che il primo livello interessa la *policy* nel suo contenuto, il secondo livello interessa gli strumenti di *policy*, il terzo livello interessa il modello di *governance*, di strumenti e i contenuti stessi della politica.

Il primo e il secondo livello possono essere considerati come normali processi di *policy-making*, riguardanti l'aggiustamento incrementale degli obiettivi e degli strumenti sulla base delle esperienze maturate e di variabili intervenienti⁵⁹⁸. L'incrementalismo permette che i processi dipanati nel tempo conservino legami con quanto implementato in passato, in modo da evitare che gli attori perdano i punti di riferimento.

Il terzo livello invece individua un processo molto più complesso con un cambiamento radicale nei termini di paradigma di *policy* e caratterizza una rottura rispetto al passato.

Il passaggio da un paradigma all'altro è fortemente influenzato dai risultati di una *policy* in termini di fallimenti/successi. L'accumulo di anomalie comporta uno stiramento del paradigma in uso che arriva a non coprire tutte le problematiche emerse e quindi produce una spinta al cambiamento di paradigma. La complessità delle anomalie emerse o delle variabili intervenienti è determinante nell'individuare il livello del cambiamento. Il cambiamento di terzo livello è solitamente determinato da un lungo percorso segnato da fallimenti che produce la spinta alla sperimentazione di nuove forme di *policy*. Presupposto perché questo cambio avvenga è che il fallimento dei tentativi precedenti comporti uno spostamento di autorità dalla parte politica promotrice della *policy* e della scelta degli strumenti ad

⁵⁹⁸ Regonini, G., 2001, p. 262..

un'altra parte politica e i promotori del nuovo paradigma si siano assicurati posizioni solide di autorità. Il problema dell'autorità è centrale nel cambiamento di paradigma nel *policy-making*. L'autorità politica dei *leader*, produce la necessaria legittimazione al cambiamento di *policy* i cui risultati, a loro volta legittimano la leadership al governo e alla gestione delle risorse. Si tratta dunque di un ciclo continuo e costante tra processo e soggetti coinvolti.

4.6.1 Il cambiamento come paradigma nelle politiche pubbliche: un caso di studio

Se applicato al caso italiano degli anni '90, il cambio di paradigma nelle politiche di sviluppo è dipeso non tanto dai fallimenti della classe politica che aveva promosso le politiche per il Mezzogiorno per quarant'anni ma dal crollo di tale classe politica dovuta a fattori diversi, o meglio ad una coesistenza di variabili che hanno portato alla fine della Prima Repubblica.

Il vuoto istituzionale causato dai dagli *shock* esogeni analizzati nel Cap. I permettono di comprendere come una parte della politica formata da *élites* tecnocratiche abbia potuto promuovere un cambiamento di *policy* innegabilmente innovativo come la 'Nuova Programmazione'. Il vuoto lasciato dalla politica nelle *policy discourse* negli anni '90 ha permesso che il posto fosse coperto da un'*élite* tecnocratica in grado di cambiare il paradigma di *policy* e strutturare un'innovazione forte.

Se si analizza la 'Nuova Programmazione'⁵⁹⁹ come cambiamento paradigmatico nelle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno è

⁵⁹⁹ In questa ricerca si analizza la 'Nuova Programmazione' ma il cambio di paradigma nel *policy-making* negli anni '90 ha interessato ampii aspetti della politica economica, basti pensare alle politiche fiscali e monetarie per l'accesso alla Moneta Unica Europea.

possibile affermare che si sia trattato di un cambiamento di terzo livello dato che ha interessato: i valori e gli obiettivi sottostanti la struttura della *policy*; gli strumenti di *policy* adottati; i livelli istituzionali coinvolti e la costruzione di una nuova *governance* multilivello tra Stato e Regione e il coinvolgimento dell'Unione Europea. Questo cambiamento, dal punto di vista di politiche economiche, è comunque una conseguenza dei fallimenti che avevano segnato gli ultimi decenni dell'Intervento Straordinario, ma come evidenziato dal creatore del modello di riferimento⁶⁰⁰, che il cambio di paradigma di *policy* a t-1 (tempo x) è dipendente dai risultati ottenuti dalla *policy* attuata a t-0 (tempo x-1).

Il perché proprio la politica di sviluppo del Mezzogiorno sia stata interessata da un cambiamento di tale portata è una domanda che trova risposta innanzitutto nelle trasformazioni apportate alla politica economica di quegli anni (crisi finanziaria e accesso alla Moneta Unica Europea).

Perché un cambiamento di tale portata si realizzi è necessaria una *leadership* di governo con una legittimazione tecnica notevole: "l'autonomia del governo centrale in un ambito di *policy* dipende da quanto è coerente il paradigma di *policy* presentato, in questo modo i *policy-makers* si trovano in una posizione di forza per resistere alle pressioni provenienti dalla società"⁶⁰¹.

Questa solidità si riflette anche nelle *performance* delle istituzioni (amministrazione) preposta all'implementazione della *policy* che deve garantire la continuità degli interventi per il raggiungimento degli obiettivi⁶⁰². La collaborazione e il sostegno reciproco sono l'unico modo per cambiare sia i valori che

⁶⁰⁰ Hall, P. 1993, p. 289.

⁶⁰¹ Hall, P. 1993, p. 291, traduzione propria.

⁶⁰² Dente, B. 1999, p. 43

sottendono una politica che gli strumenti e il modello di *governance*, “la funzione dei burocrati è quella di utilizzare la legittimazione per produrre decisioni, per compiere, cioè scelte concrete”⁶⁰³.

4.7 *L’Europeizzazione tra cambiamento istituzionale e politiche pubbliche*

Il concetto di europeizzazione è estremamente complesso e non definito. Si può affermare che sia più facile individuare il suo negativo, cosa non è europeizzazione, che cosa sia in realtà.

Il problema dell’europeizzazione come convergenza anche a livello di processi democratici è uno dei punti chiavi del dibattito teorico ma resta sempre strettamente connesso alle politiche pubbliche promosse da Bruxelles, come ci ricorda Scharpf: “*The European democratic deficit is usually discussed with reference to institutions and policy processes at the European level, where the preconditions for direct democratic accountability are clearly not realized. Its primary effect, however, is felt at the national level, where European integration is weakening the problem-solving effectiveness as well as the accountability of governments with seemingly impeccable democratic credentials*”⁶⁰⁴.

La domanda di fondo è ‘l’Europa conta?’ se sì, in quale ambito? Una definizione pertinente vede l’europeizzazione come l’emergere e lo svilupparsi a livello europeo di strutture diverse di *governance*, cioè istituzioni politiche, sociali legali associate con

⁶⁰³ Dente, B., 1999, p. 32.

⁶⁰⁴ Scharpf, F. W., 2001 “Democratic Legitimacy under conditions of regulatory competition: why Europe Differs from the United States” in Howse, R. and Kalypso, N., 2001 *The federal Vision, Legitimacy and levels of governance in the United States and European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 335-376, p. 259

il *problem-solving* che formalizza l'interazione tra gli attori e i *policy network* soprattutto nella creazione di regole⁶⁰⁵.

Questo tentativo di spiegazione, sebbene includa una dimensione multilivello, non sembra essere esaustivo nello spiegare cosa accade a livello nazionale, ovvero come le istituzioni e le politiche nazionali si adattino ai processi di europeizzazione.

È sicuramente vero che l'europeizzazione produce maggiori effetti sulle *policy* che sulla politica⁶⁰⁶ e, andando oltre, si può affermare che all'evidenza empirica l'europeizzazione coincide con l'implementazione delle politiche⁶⁰⁷.

Come tutti i concetti teorici applicati all'analisi empirica anche in questo caso, definire l'europeizzazione significa definirne l'estensione (denotazione) e l'intensità (connotazione)⁶⁰⁸, ovvero l'intensità come insieme di proprietà coperto da un concetto; l'estensione rappresenta la classe di entità/fenomeni che il concetto applica. L'Europeizzazione solitamente tende a riferirsi più all'estensione che all'intensità⁶⁰⁹, ovvero si tende ad

⁶⁰⁵ Green Cowles, Risse, T., "Introduction" in Green Cowles, M., Caporaso, J. and (ed.) 2000 *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Crnell University Press.

⁶⁰⁶ Saurugger, S., and Radaelli, C., "The Europeanizzazione of Public Policy: Introduction", in *Journal of Comparative PolicyAnalysis*, Vol. 10, n.3, September, 2008 pp. 313-319

⁶⁰⁷ Zahariadis, N.2008 "Europeanization as Program Implementation: Effective and Democratic?" in *Journal of Comparative PolicyAnalysis*, Vol. 10, n.3, September, 2008 pp.221-238.

⁶⁰⁸ Sartori, G. (1970). "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review* 64(4): 1033-53, p. 1041 "the extension of a word is the class of things to which the word applies; the intention of a word is the collection of properties which determine the things to which the word applies".

⁶⁰⁹ Radaelli, C., 2003 "The Europeanization of Public Policy" in Featherston, K. and Radaelli, R. (ed.) 2003 *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

individuare con l'europizzazione più una classe di processi assimilabili o imputabili alla risultanza di una influenza europea che alle proprietà che questo processo ha. Non è quindi possibile risalire in modo univoco alle caratteristiche intrinseche all'europizzazione.

La possibilità poi di identificare i rapporti di causalità e le variabili dipendenti e indipendenti è particolarmente difficile per i processi di europizzazione, dato che questo processo va ad innersarsi in realtà estremamente complesse come quelle dei singoli Paesi membri. Rintracciare poi l'influenza del processo di europizzazione in Italia è ancora più difficile considerando che esso se si innesca in una 'crisi multipla'⁶¹⁰.

A partire da questa incertezza nell'individuazione di variabili indipendenti (cosa determina il processo) e dipendenti (i risultati del processo), il dibattito principale riguarda proprio le modalità in cui il processo di europizzazione si compie ovvero in che modo i processi, le regole, i programmi e i metodi individuati a Brussels vengono 'interiorizzati' dagli Stati membri, in quale grado e con quali risultati.

La varietà delle risposte date a questa domanda è ampia, ma è stata individuata una fondamentale dualità di meccanismi: una europizzazione verticale e una orizzontale⁶¹¹.

L'europizzazione verticale segna marcatamente il livello dove la policy è decisa (EU) e il livello dove la *policy* deve essere 'metabolizzata', quindi implementata, in questo caso la pressione adattiva è molto forte. Si assiste così ad un duplice processo di europizzazione: discensionale in cui le decisioni prese a

⁶¹⁰ Fargion V., Profeti S., Morlino, L., 2006, "Conclusioni: i risultati della ricerca" in Fargion V., Profeti S., Morlino, L., (a cura di) 2006, Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano, Il Mulino, Bologna, pp. 361-362

⁶¹¹ Radaelli, C., 2003, p. 41.

Bruxelles vengono 'calate' nei diversi contesti, fino ad arrivare alle regioni, passando attraverso il 'filtro' dello Stato membro; ascensionale, in cui le politiche implementate a livello nazionale e regionale producono risultati che influenzano le successive decisioni europee in materia.

Nel modello orizzontale, il processo avviene senza la pressione esterna di conformità a un preciso modello, dove, quindi il fine è il raggiungimento di un risultato di *policy*. Il meccanismo di socializzazione e l'importanza del 'discorso' occupano un ruolo determinante nel modo in cui il processo deve compiersi.

Il verificarsi di queste due modalità di europeizzazione dipende molto dal tipo di *policy* in questione.

Per quanto riguarda l'aspetto della 'metabolizzazione europea', essa può interessare: i) le strutture nazionali (Strutture politiche: istituzioni, amministrazione pubblica, relazioni intergovernamentali, la struttura normativa; strutture di rappresentanza e *cleavages*: partiti politici, gruppi di pressione, strutture sociali/*cleavage*); ii) la *policy* (attori, problemi di *policy*, stile delle politiche, strumenti, risorse; iii) strutture cognitive e normative (discorso, norme e valori, legittimazione politica, identità, la tradizione dello stato – ovvero il modello e l'interpretazione della *governance*, paradigma di *policy*).

A questo punto si può passare ad applicare il concetto all'evidenza empirica, ovvero porsi la domanda come l'Europeizzazione incide sulla *policy* nazionale e in modo più specifico, assumendo che l'evidenza empirica dell'europeizzazione sia la programmazione, come avviene l'implementazione dei programmi europei in Italia?

La letteratura principale sull'argomento ha individuato tre possibili modelli di europeizzazione: ridimensionamento,

assorbimento, inerzia e trasformazione⁶¹², cui va aggiunto anche un modello di adattamento⁶¹³, meno invasivo e più incrementale. Dal punto di vista del contenuto della metabolizzazione, sono stati individuati quattro tipi di europeizzazione⁶¹⁴: amministrativo, interpretativo, sperimentale, antagonistico.

Il processo dell'europeizzazione in Italia è stato interpretato come conseguenza dell'implementazione dei Fondi Strutturali e dei relativi cicli di programmazione. L'europeizzazione avrebbe generato una serie di cambiamenti istituzionali il cui ultimo prodotto sarebbe il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione. Il DPS però sembra essere il risultato di una serie di cambiamenti e non solo del processo di europeizzazione, e piuttosto che una risposta al processo di convergenza dell'Unione Europea, sembrerebbe una 'reazione' per garantire allo stato centrale un controllo sui flussi di ingenti risorse finanziarie dall'Unione Europea verso gli Stati membri e le Regioni.

L'evoluzione è stata però lenta e molto complessa almeno negli anni Novanta. La creazione del DPS può essere considerata come una svolta sia in termini di *governance*, che di *policy making* che di riforme istituzionali, preceduta da una serie di tentativi istituzionali del tutto fallimentari.

La programmazione dei Fondi Strutturali contiene in sé la codifica di un preciso modello di *policy*, che implica una serie di istituzioni formali; da un punto di vista istituzionale questo processo legato ai Fondi Strutturali può essere considerato una

⁶¹² Radaell, C., 2003, "Conceptualizing the domestic impact of Europe" in Featherston, K. and Radaelli, R. (ed.) 2003 *The Politics of Europeanization* Oxford: Oxford University Press, p. 35.

⁶¹³ Borzel, T. A. and Risse, T., 2003, "Conceptualizing the domestic impact of Europe" in Featherston, K. and Radaelli, R. (ed.) 2003 *The Politics of Europeanization* Oxford: Oxford University Press

⁶¹⁴ Zahariadis, N., 2008.

trasformazione delle istituzioni formali (europee) in azioni, pratiche e istituzioni nazionali formali e informali⁶¹⁵.

Il problema dell'europeizzazione letta attraverso la lente empirica del Fondi Strutturali è la sovrapposizione degli strumenti impiegati per l'implementazione dei programmi, dato che vi è una sovrapposizione tra strumenti europei (principalmente normativi – regolamenti, e finanziari), nazionali e regionali; l'assunto è che quanto più gli strumenti sono interrelati e connessi tanto più è difficile rintracciare quale componente ha influenzato l'altra (europeizzazione o meno)⁶¹⁶.

Tale complessità di interazione è aumentata dalla partecipazione delle regioni al processo, soprattutto quando la forma di stato prevede un'autonomia consistente ai livelli subnazionali come nel caso delle Regioni italiane.

Analizzando cosa è in concreto avvenuto in Italia in questo senso, già la programmazione 1994-99 aveva provocato un rafforzamento dei rapporti tra Stato e Regioni⁶¹⁷.

Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione può essere infatti considerato come una 'reazione' a quel processo di svuotamento dello stato che vede trasferimento sempre maggiore di competenze verso l'alto (nell'Unione Europea) e verso il basso (nelle Regioni).

Sebbene il ruolo dello stato centrale sia cambiato negli ultimi venti anni per rispondere alle riforme dei Fondi Strutturali, si assiste ad un tentativo di riappropriarsi, o meglio di non perdere

⁶¹⁵ Lang, J., 2003 "Policy Implementation in a Multi-Level System: the dynamics of Domestic Respons" in Kohler-Koch, B., (ed), 2003 *Linking EU and National Governance*, pp. 154-174, 156

⁶¹⁶ Lang, J., 2003.

⁶¹⁷ Nanetti, R.Y. 1996 "EU Cohesion Policy and territorial restructuring in the Member States" in Hooghe, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Clarendon Press, Oxford, 1996, pp. 59-88.

competenze, funzioni e potere decisionale attuando nuovi modelli di *governance* che rispondano alle esigenze di cambiamento.

Negli anni '90 è stato evidente in Italia come il vecchio modello di potere (istituzionale, politico, economico) non potesse reggere la concorrenza a livello internazionale, e sebbene l'Unione Europea e l'accesso alla moneta unica abbiano costituito un'opportunità per restare agganciati al resto delle potenze europee, essa creò anche il problema di trovare una propria via senza perdere il 'controllo'.

È opportuno sottolineare che il cambiamento avvenuto in una prima fase (1989-1997) corrisponde a tentativi di aggiustamento legati ad una volontà europea bene precisa.

I diversi tentativi (creazione dell'Osservatorio sulle Politiche Regionali, prima, succeduto all'abolizione del Dipartimento per il Mezzogiorno⁶¹⁸, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per seguire l'Intervento Straordinario; della Cabina di Regia nazionale, con la Rete di Cabine di Regia Regionali; infine il Servizio Generale Sviluppo e Coesione) riflettono il risultato di negoziati tra il Governo italiano e la Commissione Europea per una finalità ben precisa: non rischiare di perdere i finanziamenti europei e non incappare in sanzioni per il successivo periodo di programmazione.

Queste fasi coincidono con una tipo di europeizzazione verticale, ovvero come un processo che parte dall'Unione Europea che definisce il modo in cui la politica deve essere assorbita, o nel caso specifico, come la programmazione deve essere attuata.

⁶¹⁸ Il Dipartimento per il Mezzogiorno fu creato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in ottemperanza alla legge n.64 del 1986, legge che aboliva anche la Cassa per il Mezzogiorno i cui compiti venivano trasferiti all'AGENSUD. Si veda Cap. 1, par. 1.1

Questo processo può apparire come di adattamento per tentativi (non incrementale), in realtà si è rivelato di tipo inerziale, dato che ha rivelato una formalità normativa di adattamento istituzionale cui non è corrisposto un miglioramento attuativo. Il processo ha riguardato le istituzioni ovvero la creazione di strutture nella pubblica amministrazione destinate alla funzione, ma non ha comportato un coinvolgimento effettivo dei rapporti tra i livelli istituzionali, né ha influenzato davvero la *policy* della programmazione. Analizzando i risultati, infatti non vi sono cambiamenti evidenti né negli attori, né nel modo di affrontare il problema di *policy* (ovvero il blocco attuativo che impediva buone *performance* sia in termini di efficacia che di efficienza), né negli strumenti, rimasti pressoché immutati a livello regionale. L'unico aspetto che cambia nel corso del tempo è l'individuazione di un centro di coordinamento (Osservatorio, Cabina di regia, Servizio Fondi Strutturali) che però non rappresentò mai una svolta nel processo di implementazione; né tanto meno ne modo di utilizzare le risorse finanziarie, se si pensa all'incidenza dei 'progetti sponda' o 'progetti coerenti' che sono serviti strumentalmente per aumentare le *performance* di impegno e spesa sulla programmazione 1994-1999.

Se si considerano infine, le strutture normative e cognitive, le soluzioni individuate fino al 1998 non sembrano influenzare un cambiamento.

Secondo l'analisi neoistituzionale, un cambiamento istituzionale comporta sempre dei costi alti, la minimizzazione di questi costi è legata solo a un processo di cambiamento secondo il modello *path-dependence* che però ha tempi di realizzazione lunghi⁶¹⁹.

⁶¹⁹ North, D. C., 1994 *Istituzioni, Cambiamento istituzionale e evoluzione dell'economia*, Bologna: Il Mulino.

Come può essere allora interpretato il cambiamento istituzionale successivo, ovvero la creazione del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione? Esso nasce, da un processo di adattamento interno (italiano), sebbene con il risultato finale di una convergenza sugli obiettivi europei in fatto di *policy* e sulla modalità di implementazione dei programmi.

Esso sembra essere il risultato di un superamento delle soluzioni autoritative precedentemente tendate per superare i problemi legati alla politiche di coesione e all'implementazione dei Fondi Strutturali⁶²⁰.

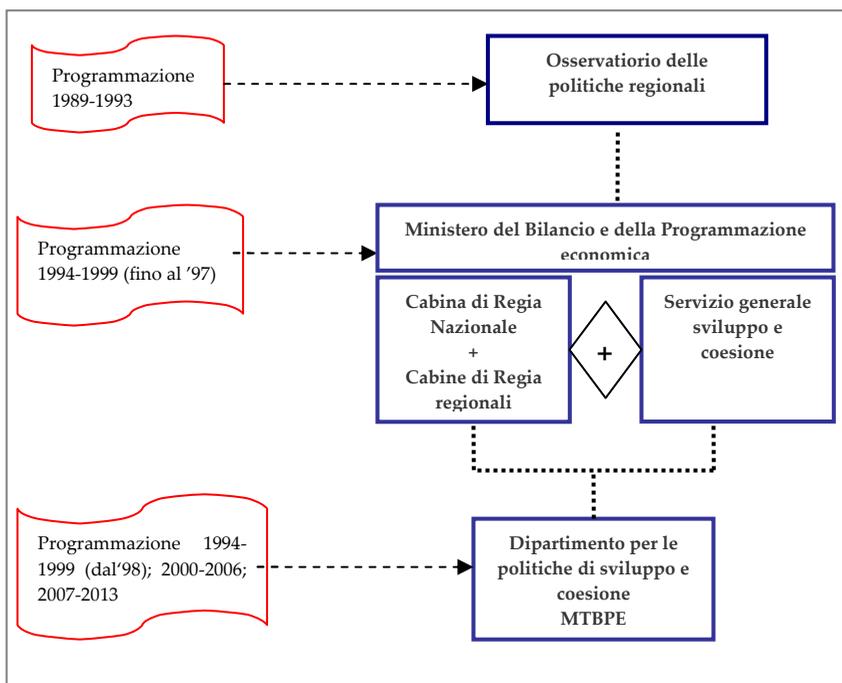


Fig. 4.1 – evoluzione istituzionale del coordinamento e controllo dei programmi europei

⁶²⁰ Dente, B. 1999, p. 150-151.

Da un punto di vista più strettamente legato all'analisi delle politiche pubbliche, si può affermare che attraverso l'attuazione dei programmi comunitari negli ultimi venticinque anni è diffuso un vero e proprio *acquis communautaire* sia a livello nazionale che regionale. Ovvero le istituzioni centrali e locali hanno modellato nel corso del tempo il proprio 'comportamento' sulla base della politica regionale diretta da Bruxelles. Questa acquisizione di metodo ha comportamento in larga parte il recepimento da parte dello Stato centrale e delle Regioni del ciclo di *policy* e dei principi basilari: la programmazione, la valutazione, il partenariato verticale ed orizzontale, (il rafforzamento istituzionale), riduzione e quasi annullamento degli aiuti di stato.

Resta aperta, però la questione di come questi principi siano stati recepiti a livello centrale (dello stato) e regionale.

In Italia questo processo di recepimento è avvenuto a seguito della costituzione di una struttura di coordinamento centrale. All'incapacità delle Regioni di trovare una propria via all'europeizzazione, lo stato centrale ha escogitato una soluzione istituzionale che fungesse da punto di riferimento metodologico e tecnico per il trasferimento di competenze e il *capacity building*.

Il risultato raggiunto è parte dell'analisi di questa ricerca e in questo senso le performance relative ai programmi regionali sembrano dipendere dal ruolo svolto dalla struttura centrale.

Se si conduce l'analisi considerando il solo indicatore di spesa, i risultati sembrerebbero buoni, dato che l'Italia si pone sopra la media dei paesi europei in termini di spesa per la programmazione 2000-2006. Il problema vero è come le Regioni hanno acquisito gli strumenti in questione o andando più a monte, se davvero abbiano acquisito tali strumenti.

L'evidenza empirica, mostra come la capacità delle Regioni italiane nella gestione dei programmi europei sia cresciuta

notevolmente a partire dalla fine degli anni Novanta per il verificarsi di determinate, favorevoli condizioni che hanno generato un cambiamento nella struttura dello stato e nelle istituzioni.

La riforma costituzionale del 2001 ha giocato un ruolo preponderante in questo senso, ma pensare che una riforma anche se di vasta portata, da sola riesca a cambiare le capacità amministrative e gestionali di una istituzione e contemporaneamente di ventuno istituzioni regionali/provinciali è fuorviante.

I processi di riforma e di cambiamento istituzionali rispondono di per sé a logiche diverse che a secondo dei casi possono essere incrementali o di rottura rispetto al passato. L'analisi della situazione per questo è territorialmente differenziata e l'analisi delle capacità amministrative è strettamente correlata al livello di sviluppo socio-economico e i problemi delle Regioni del Mezzogiorno nel raggiungimento di una cultura amministrativa in grado di instaurare processi di cooperazione tra le istituzioni e con la società civile sono ancora aperti e non risolti⁶²¹.

Un primo positivo risultato delle Regioni è dimostrato dalla capacità di spesa che per il ciclo 2000-2006 ha superato il 100% degli stanziamenti e richiedendo in alcuni casi anche risorse in *overbooking*.

Bisogna allora chiedere che tipo di cambiamento abbia rappresentato il DPS e se questo può essere letto nel senso di una europeizzazione.

Considerando il modello sopra illustrato si può affermare che il DPS abbia comportato un reale cambiamento, in un certo senso esso si sia posto come una frattura rispetto ai precedenti tentativi.

⁶²¹ Putnam, R., Nanetti, R. e Leonardi, R., 1993.

Per quanto riguarda il processo nazionale, il DPS ha rappresentato un cambiamento istituzionale e nei metodi della pubblica amministrazione. Il cambiamento più importante riguarda sicuramente l'ambito di politiche pubbliche, ovvero il coinvolgimento degli attori, l'individuazione del problema di *policy*, lo stile, gli strumenti e le risorse.

Partendo dal presupposto che questi cambiamenti possano significare un cambiamento del contesto nazionale come risposta all'europeizzazione, resta solo da chiedersi quali modello abbia seguito.

Se però si analizzano anche le strutture normative e cognitive, il DPS ha comportato un'innovazione decisiva nel discorso⁶²², nelle norme e nei valori, nella legittimazione politica, nel modello di *governance* e nel paradigma di *policy*. Le variabili 'discorso', 'norme e valori', 'legittimità politica' e '*governance*' riportano ad una dimensione strettamente politica, relativa alla modalità di formazione delle *policy* con la definizione dell'agenda, a come il problema di *policy* viene reintrodotta

⁶²²A proposito del *discursive approach* si veda: Schmidt, V., and Radaelli, C., 2005 "Policy Change and Policy Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues" in Radaelli, C. And Schmidt, V., 2005 *Policy Change and Discourse in Europe*, London: Routledge, p. 6 "discourse help create an opening to policy change by altering actors' perceptions of the policy problems, policy legacies and 'fit', influencing their preferences, and thereby, enhancing their political institutional capacity to change". Lo sviluppo di questo filone di ricerca ha portato anche ad un'analisi dell'istituzionalismo alla luce del 'discorso' come centrale nel cambiamento istituzionale e di *policy*, a proposito si veda Schmidt, V., 2008 "From Historical Institutionalism to Discursive institutionalism: Explaining change in comparative Political Economy", Paper prepared for presentation at the American Political Science Association Meetings, Boston Aug 2008. Revision of a paper prepared for presentation to the biannual meeting of the Council for European Studies (Chicago, Ill., March 6-8, 2008)

nell'agone politico e trattato. In questo caso, ripercorrendo quanto 'narrato' nei capitoli precedenti (Cap. I, Cap. II) il cambiamento rappresentato dal DPS, riconduce tutte queste variabili a problemi strettamente nazionali, quali il Mezzogiorno, il vuoto di potere politico e le riforme amministrative e costituzionali e il ruolo degli attori che hanno determinato il cambiamento diventa centrale⁶²³. Quindi, il discorso si sposta su un terreno interno, dove lo *shock* rappresentato dall'UE e dalla programmazione sui Fondi Strutturali è solo una parte, per altro strumentale all'utilizzo di fondi che in quel momento in Italia mancano per le politiche di sviluppo. I Fondi Strutturali rappresentavano un'opportunità che andava sfruttata non per 'accontentare Bruxelles' ma per integrare una politica economica restrittiva e in continua contrazione con una politica di investimenti pubblici⁶²⁴. Considerare il DPS come variabile dipendente dall'europeizzazione sembra voler considerare il fattore UE come una variabile più influente rispetto a tutte le altre⁶²⁵.

La conclusione cui si giunge con questa argomentazione sembra essere che il DPS sia stato una 'reazione' istituzionale per rispondere a domande provenienti al governo centrale da diverse direzioni (l'Unione Europea e le Regioni) e che il Dipartimento abbia saputo utilizzare una forma di europeizzazione che possiamo identificare come orizzontale, senza pressioni provenienti da Bruxelles, per costruire una legittimazione alle innovazioni che dovevano essere introdotte

⁶²³ ; Schmidt, V., and Radaelli, C., 2005, p. 10.

⁶²⁴ Intervista Isaia Sales.

⁶²⁵ È quanto emerso da due Graziano, P. 2004 *Europeizzazione e Politiche Pubbliche in Italia*, Bologna: Il Mulino; Gualini, E., 2005 *Multilevel Governance and Institutional Change – the Europeanization of regional policy in Italy*, Ashgate, London.

per lo sviluppo del Paese, sia nel processo di *governance* multilivello che negli strumenti di *policy* utilizzati.

Solo un cambiamento interno nel modo di affrontare i problemi sembra giustificare una 'rottura' rispetto al passato di vasta portata.

Questa analisi non è in contraddizione con un miglioramento delle *performance* regionali nella gestione dei Programmi europei. La crescita delle amministrazioni è emersa in modo più o meno evidente rivelando però rilevanti differenze tra un'amministrazione e l'altra nell'analisi empirica. Tuttavia questo miglioramento sembra dipendere in maniera determinante dal coordinamento del centro (DPS) il cui indebolimento istituzionale ha messo in discussione anche i progressi raggiunti nella precedente fase di programmazione, piuttosto che da una diretta influenza delle istituzioni europee.

Il processo di europeizzazione ha solo in parte direttamente interessato il 'centro' che ha poi trasmesso metodologie e processi alle amministrazioni regionali

4.8 *La governance tra Europa, Stato e Regioni*

4.8.1 *La governance: un concetto controverso*

Lo stato ha subito negli ultimi decenni cambiamenti importanti in relazione all'estensione del suo ruolo e delle sue funzioni, tanto da esserne stato ridimensionato soprattutto a seguito dell'azione di erosione dei poteri subita sia per l'incidenza delle organizzazioni sovranazionali che di quelle subnazionali⁶²⁶.

⁶²⁶ Fukuyama, F., 2004 *State Building: governance and world order in the XXI century*, Ithaca.

Questi cambiamenti hanno prodotto di conseguenza la ricerca di un nuove definizioni del modo in cui lo stato opera e si pone in rapporto alle proprie funzione e le esercita. Il centro dell'attività passa dal concetto di 'governo' con funzioni ben definite e articolate e competenze vaste nella formulazione di *policy*, al concetto di *governance*, ovvero di un modo di una funzione diversa dello stato, che non 'comanda' ma 'dirige' e 'coordina' in una sempre più vasta interazione con la società civile.

La crescita e il sempre maggiore coinvolgimento di nuovi attori nella produzione di beni pubblici e "l'interdipendenza e la complessità sociale e politica, (...) la sostituzione dell'autorità centralizzata con nuove forme, la formazione di regimi transnazionali"⁶²⁷.

Quello che risulta essere in discussione ormai è la natura stesso dello stato e la sua legittimità. Il modello westfaliano sviluppatosi in Europa alla metà del XVII sec. È messo in crisi nel secondo dopoguerra⁶²⁸ quando nuove forme di potere e di relazione tra potere istituito e società civile si rendono necessari

⁶²⁷ Damonte, A., 2006 "La governance europea" URGE Working Paper, 6/2006 www.urge.it.

⁶²⁸ Elazar, D. J., 2001 "the United States and the European Union: models of their Epochs" in Howse, R. and Kalypso, N., 2001 *The federal Vision, Legitimacy and levels of governance in the United States and European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 31-53, p. 31. Elazar fa esplicito riferimento al modello statalista sviluppatosi consolidatosi con il Trattato di Westphalia all'indomani della Guerra dei Trent'anni e all'evoluzione della teoria grazie all'impulso dato principalmente dal Jean Bodin che presentava una visione centralista dello stato e del potere da Althusius che teorizzava uno stato di tipo federale: "One element that has continued from the modern to the post-modern epoch is the competition between statism and federalism, which in origins go back to the transformations of the last pre-modern generations in France, Spain, and England in particular, was given its fullest intellectual formulation in the work of Jean Bodin".

per superare i problemi di ordine soprattutto sociale ed economico.

In quest'ottica, la nascita di un organismo sovranazionale europeo è il risultato dell'evoluzione dello stato post-moderno e con la crescita di soggetti che lentamente tendono a minare le funzioni, l'estensione dell'ambito di azione e di conseguenza l'autorità statale.

La *governance* è un concetto che nasce proprio per tentare di classificare i nuovi rapporti di potere e le tensioni che si sviluppano tra i diversi livelli istituzionali e , dunque, può essere (genericamente) definita, come un cambiamento dei rapporti tra stato e società e un crescente uso di strumenti di *policy* sempre meno coercitivi, dove lo Stato resta il centro rilevante di potere⁶²⁹. Esso è strettamente connesso al problema dello svuotamento (*hollowing out*) dello stato⁶³⁰ in tre direzioni: verso l'alto, con l'emergere di istituzioni stransnazionali sempre più influenti sui contesti nazionali; verso il basso, con la sempre maggiore autonomia delle istituzioni subnazionali; verso l'esterno, attraverso la delega di competenze a istituzioni orizzontali con competenze (di regolamentazione) in precise materie di *policy*.

“Ed è proprio rispetto a queste trasformazioni che, dal punto di vista 'euristico', il discorso sulla *governance* appare dotato di un vantaggio competitivo”⁶³¹.

Inoltre, la connessione del concetto di *governance* con quello di *policy* è rilevato in modo preciso dalla letteratura “*governance is about the structured ways and means in which the divergent preferences of interdependent actors are translated into policy choice to*

⁶²⁹ Pierre, J. and Peters, G.P., 2000 *Governance, Politics and the State*, London p. 12.

⁶³⁰ Hirshman, A.O.; Della Sala, V.

⁶³¹ Damonte, A., 2006, p. 1.

'allocate values' so that the plurality of interests is transformed into coordinated action and the compliance of actors is achieved"⁶³².

Dal punto di vista degli equilibri costituzionali, siamo di fronte ad un gioco a somma zero, quindi. Si può dire che il sistema funzioni come la legge (chimica) di Lavoisier "nulla si crea, nulla si distrugge, tutto si trasforma" in un continuo gioco di compensazioni. Può accadere, però nella realtà, che l'aumento di potere ad un livello non comporti necessariamente una diminuzione di competenze ad un altro livello, "non è possibile basarsi sulla concettualizzazione dei rapporti tra centro e periferia come una relazione a somma zero; (...) si ignora il fatto che il centro è a sua volta formato da una pluralità di attori, spesso in conflitto reciproco, e assume (...) che non esistono fini comuni tra diversi livelli di governo"⁶³³. Dunque, La frammentazione del controllo politico tra differenti livelli istituzionali può avere risultati sia positivi che negativi. Sebbene da un punto di vista giuridico e costituzionale il rafforzamento di un livello comporta necessariamente la diminuzione di competenze e potere ad un altro livello⁶³⁴, questo non è necessariamente vero per le funzioni e le competenze, dato che risulta difficile evitare sovrapposizioni nelle funzioni e nel ruolo.

⁶³² Eising, R. and Kohler-Koch, B., 1999 "Introduction: network governance in the European Union" in Kohler-Koch, B., (ed.) 1999 *The transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, 5.

⁶³³ Dente, B., 1985, p. 41.

⁶³⁴ Dente, B. 1985 *Governare la frammentazione – Stato, regioni e Enti Locali in Italia*, Bologna: il Mulino, p. 25: "la concezione del rapporto di potere tra centro e periferia come un gioco a somma zero, in cui cioè al guadagno di un partecipante corrisponde esattamente la perdita dell'altro ", con l'enorme e rapido aumento delle funzioni pubbliche "indipendentemente dalla distribuzione delle competenze non c'è dubbio che le amministrazioni locali di oggi esercitano una quantità di funzioni superiore a quelle svolte solo pochi anni addietro".

Questo è un processo evidente nelle *policy* dell'Unione Europea in generale e in particolare il fenomeno si verifica in materia di politiche di coesione e sviluppo. La competenza dello Stato membro è ancora molto importante nel determinare gli obiettivi della *policy* a livello nazionale, e lo Stato non sembra aver perso potere rispetto alle Regioni decidendo le linee principali delle politiche in un quadro nazionale, come risulta dal caso di studio condotto, dove l'unificazione della programmazione nazionale con quella comunitaria ha confermato la centralità del governo centrale. Se questo è però vero riguardo alla fase di programmazione di una politica non vale per l'implementazione. Le Regioni hanno visto notevolmente crescere l'autonomia nella gestione dei programmi, nonostante il rinnovato ruolo di guida e di coordinamento del governo centrale. Se quindi lo stato centrale si ritrova 'sollevato' dai problemi connessi all'implementazione, dall'altra si ritrova di fronte a risultati molto differenti a livello territoriale che impediscono una realizzazione complessiva e omogenea della *policy* sull'interezza del territorio.

Quindi quello che è in discussione è la forza dello stato che con la strutturazione di nuovi modelli di *governance* concede maggiore autonomia a livelli subnazionali. In realtà, un stato forte si conserva tale anche all'interno delle nuove relazioni interistituzionali, cambiando la forma dimostrativa della propria forza: da potere decisionale e implementativo che si dispiega dall'alto verso il basso ad un ruolo di coordinamento nello stabilire le priorità di una *policy* realizzata in stretta collaborazione pubblico-privato⁶³⁵. Da ciò emerge un paradosso: per sviluppare una vera *governance* multilivello (tra le istituzioni)

⁶³⁵ Pierre, J. e Peters, G.P. 2000, p. 198.

e la costituzione e il coinvolgimento di *policy networks*⁶³⁶ e *communities* è necessario proprio l'esercizio di competenze di uno stato centrale forte, come elegantemente spiegato "la *governance* non è un processo che può interpretare le preferenze politiche della popolazione senza evolvere in una significativa struttura di rappresentanza e mezzi istituzionali per tradurre tali preferenze in azione politica e amministrativa"⁶³⁷.

La crisi economica e politica degli anni '90 ha comportato una ridefinizione del ruolo del governo non più in grado di fronteggiare i problemi legati alla domanda proveniente dalla collettività in servizi e beni. A questi problemi si è aggiunta una crescente domanda di autonomia decisionale da parte dei livelli territoriali sub-nazionali che una volta raggiunta ha comportato complicazioni sul fronte del coordinamento e una ridefinizione dei reciproci ruoli. Queste spinte centrifughe comportano uno sforzo notevole dello stato che cerca di aumentare i punti di contatto con l'ambiente esterno per il raggiungimento degli obiettivi e il coinvolgimento della società civile nei processi⁶³⁸, con il fine ultimo di mantenere la propria legittimità.

Alla luce di queste considerazioni, emerge che la *governance* è utilizzata come *tool* teorico per la spiegazione dei rapporti interistituzionali tra Unione Europea, Stato e livelli subnazionali attraverso una dialettica ed uno scambio continuo che

⁶³⁶ Per *policy network* nell'analisi delle politiche pubbliche e nella *governance* multilivello solitamente si intende "a new form of governance characterized by the predominant informal, decentralized, horizontal relations" in SILKE, A. and KRIESI, H., 2007; p. 131, la stessa interpretazione è presente anche in Kholer-Khoch, 1999. All'interno di questo lavoro di ricerca il significato di *network* è volto ad interpretare le interazioni tra strutture preminentemente istituzionali, di diverso livello (nazionale, regionale) in ambito pubblico.

⁶³⁷ Pierre, J. and Peters, J., 2000, p. 199, traduzione propria.

⁶³⁸ Pierre, J. "Conclusions: governance beyond state strength" in Pierre, J. (ed.), 2000 *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, p. 242.

rappresentano una novità nel processo decisionale delle politiche pubbliche.

Guardando nel dettaglio, la *governance* può essere analizzata in base alla prospettiva che si intende assumere rispetto all'ambito di ricerca, ovvero come:

- struttura (gerarchica, di mercati, di networks, di comunità);
- processo (come guida e coordinamento);
- *framework* di analisi.

In tutti questi casi il peso dello stato all'interno dei rapporti e dei processi deriva dall'estensione del suo ruolo e dalla sua forza istituzionale. Il ruolo dello stato può essere analizzato sia come una variabile indipendente (come lo stato decide di regolare le proprie competenze e la propria forza istituzionale) che come variabile dipendente (lo stato è costretto a rivedere il contesto in cui opera per condizionamenti esterni).

Il fine della strutturazione di un modello di *governance* pertinente con il contesto è il superamento dei conflitti, la regolazione dei processi decisionali e l'adozione di metodi cooperativi e consensuali per evitare potenziali blocchi nella realizzazione di una politica da parte degli oppositori. Ovviamente in questa prospettiva, il ruolo giocato dalla società civile è fondamentale e il grado di sviluppo della società (coscienza, partecipazione, consapevolezza dei bisogni, capacità di coagulare il consenso) è una componente imprescindibile perché non solo si realizzi un modello di *governance* pertinente al contesto ma perché si realizzi una *governance* democratica⁶³⁹.

⁶³⁹ Il concetto della *governance* democratica è una chiave di lettura importante per l'analisi dell'evoluzione dello stato e della politica, di come le istituzioni si adattano alle pressioni esterne e adottino soluzioni di allargamento del consenso e condivisione degli strumenti, a questo proposito si veda March, J.G. and Olsen, J.P., 1995 *Governare la Democrazia*, Bologna: Il Mulino. Inoltre, si

L'incidenza della società civile è importante anche per la sua crescente complessità insita nelle società contemporanee che rende il governo dipendente da forze esterne per l'acquisizione delle conoscenze necessarie alla formulazione, implementazione e valutazione delle politiche⁶⁴⁰.

Alla luce di queste considerazioni la *governance* come cambiamento dei rapporti tra il governo e i livelli istituzionali non significa la fine o il declino dello stato ma una trasformazione e un adattamento dello stato alla complessità e alle nuove richieste della società. Lo stato resta fondamentale nel fissare gli obiettivi (sempre) e ancora al raggiungimento degli stessi (in alcuni settori di *policy*)⁶⁴¹.

La connessione tra il ruolo dello stato nella *governance* e il tipo di politiche attuate è molto forte e genera modelli differenti.

È utile per l'analisi di questa ricerca riprendere il modello comparativo elaborato da Pierre e Peters⁶⁴² sulle relazioni tra *policy* e *governance*. Al modello originario è stata apportata una modifica, la corrispondenza alla definizione del problema di *policy* e lo stile di *policy* scelto corrisponde un preciso modello di *governance*, ovvero una strutturazione dei rapporti tra le istituzioni, a dimostrazione della correlazione tra i due aspetti.

considerino: Putnam R., Leonardi R. e Nanetti R., 1993, Cap.6 sull'importanza della cooperazione favorita dalla presenza di capitale sociale che contribuisce alla risoluzione dei problemi limitando l'intervento del 'Leviatano' per risolvere i problemi della cooperazione (*free riding*) nell'azione collettiva.

⁶⁴⁰ Pierre, J. e Peters, GB. 2000, p. 66

⁶⁴¹ Pierre, J. e Peters, GB. 2000, p. 68.

⁶⁴² Pierre, J. e Peters, GB. 2000, pp. 203 e ss.

<i>Policy style</i>	Definizione del problema di <i>policy</i>			
	Per funzioni	Per fattori sociali	Per obiettivi politici	Modello di <i>governance</i>
Stato centrale e forte	Dirigismo	Redistribuzione	Intervento	Gerarchico
Decentramento verso l'esterno	Mercato	Imprenditorialità	Efficienza	Mercato
Decentramento verso il basso	Mobilizzazione	Diversificazione	Partecipazione e	Networks
Trasferimento verso l'alto	Relazioni intergovernamentali	Omogeneità/Coesione	Adattamento	Multilivello

Tab. 4.1 - Rielaborazione propria della classificazione dei *Policy styles* e definizione della tipologia di problemi,: plausibili risultati di *policy*, del modello Pierre, J. e Peters, GB. 2000, p. 204.

Il primo modello di *policy*, prevede una direzione (*steering*) forte dello stato ed è collegato alle politiche redistributive in cui lo stato è l'unica istituzione con la capacità e l'*accountability* necessaria per l'implementazione. Si tratta di un modello di *governance* imposto dall'alto, quindi con una forte struttura gerarchica.

Il secondo stile prevede un decentramento dei poteri verso l'esterno, con il coinvolgimento del settore privato. Il fine ultimo è il rafforzamento della capacità imprenditoriale privata con una diminuzione delle funzioni del settore pubblico che dovrebbe generare una maggiore efficienza amministrativa.

Il terzo stile di *policy*, comporta un decentramento istituzionale di poteri verso il basso, con un rafforzamento delle istituzioni subnazionali e un ruolo di coordinamento forte dello stato centrale che per l'attuazione delle politiche e il perseguimento degli obiettivi deve strutturare reti (*network*) tra le diverse istituzioni per assicurare collegamento e scambio costanti. Il ruolo dello stato centrale in questo modello deve farsi carico di

accompagnare la costruzione degli strumenti adatti a raggiungere una omogeneità procedurale e strutturale nel rispetto delle diversità territoriali. Il ruolo del governo locale diventa fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi. Sebbene lo stato centrale mantenga una posizione predominante, come sopra esposto (nel fissare gli obiettivi, formare le istituzioni e i *network* e scegliere gli strumenti di *policy* adeguati), esso deve fare i conti con i problemi implementativi a livello locale.

Il quarto stile di *policy* introdotto alla luce di quanto emerso dal presente lavoro di ricerca, serve alla spiegazione del fenomeno che si verifica tra gli Stati membri e l'Unione Europea. Esso si rifà ad un trasferimento di competenze verso l'alto, ovvero verso l'Unione Europea cui vengono delegate parte delle competenze di *policy* che in alcuni casi comportano trasferimento di sovranità in ambiti importanti (come nel caso la moneta unica). Il fattore sociale che caratterizza questo trasferimento è l'omogeneità, ovvero la creazione di un modello sociale valido per tutti i Paesi membri, da raggiungere attraverso *policy* di coesione sociale tra i diversi territori a prescindere dalla differenziazione del livello di sviluppo iniziale (per iniziale qui si intende la condizione degli Stati membri al momento dell'adesione all'Unione). Questo stile di *policy* pretende un modello di *governance* multilivello, ovvero la continua interazione tra livelli istituzionali differenti, principalmente tre (Europa-Stato-Regioni) da cui non sono esclusi altri livelli subnazionali che contribuiscono al coinvolgimento diretto della società locale secondo il principio di sussidiarietà.

Dunque, il concetto di *governance* è un “*usefully broad frame for analysing the diffuse range of political processes through which policies emerge and politics is practised in and around the EU*”⁶⁴³.

Al termine di questa analisi teorica che ha cercato di tracciare le origini e il significato del concetto di *governance* e le sue applicazioni nell’ambito del *policy making* si possono trarre due conclusioni importanti al prosieguo della ricerca: a) che una sola delle tipologie proposte dal Pierre e Peters non può essere esaustiva della complessità del contesto dato il parallelo realizzarsi di un processo di decentramento verso il basso come pure verso l’esterno e verso l’alto, come nel caso dell’Europa (come pure di altri organismi internazionali che interagiscono con lo stato) ; b) che si è sviluppato e diffuso in Europa, dal secondo dopoguerra in poi, un nuovo concetto di ‘conduzione’ del stato e della ‘*res publica*’ e che l’interpretazione più pertinente di quanto in atto a livello istituzionale è il modello di *governance* multilivello.

4.8.2 La governance multilivello: una soluzione istituzionale

Il termine *governance* multilivello evoca l’idea di soluzioni sempre più complesse per raggiungere decisioni autoritative in un ambiente sempre più denso di attori pubblici e privati, collettivi e individuali⁶⁴⁴, con la conseguente dispersione di autorità decisionale tra i diversi livelli territoriali e istituzionali⁶⁴⁵.

⁶⁴³ Wallace, H., 2003 “Contrasting imagine of European Governance” in Kohler-Koch, B., (ed.)2003 *Linking EU and National Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-9, p. 1.

⁶⁴⁴ Piattoni, S., 2010 *The Theory of Multi-level Governance: conceptual, empirical and normative challenge*, Oxford: Oxford University Press, p. 1.

⁶⁴⁵ Hooghe, L. e Marks G., 2001a *Multi-level governance and European integration*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, p. 12.

La caratteristica 'multilivello' è definita come "un sistema di continue negoziazioni tra diversi governi di livelli territoriali – sovrazionale, nazionale, regionale e locale"⁶⁴⁶, caratteristico del sistema strutturato dall'Unione Europea e all'interno degli Stati membri.

L'applicazione dell'attributo multilivello al concetto di *governance* può riguardare il federalismo nel senso della collocazione ottimale dell'autorità tra i diversi livelli di governo e sulla modalità in cui i governi (federali) interagiscono a livelli differenti⁶⁴⁷.

Un'ulteriore applicazione del concetto di *governance* multilivello riguarda il governo locale⁶⁴⁸ per la spiegazione della diffusione dell'autorità nei processi di politiche pubbliche⁶⁴⁹ e della produzioni di beni comuni, da enti territoriali⁶⁵⁰.

Tutte queste applicazioni del concetto implicano una dispersione dell'autorità decisionale e operativa tra diversi livelli giurisdizionali e istituzionali, con il risultato di creare un 'ambiente' più flessibile rispetto alla concentrazione delle funzioni in un solo ambito/soggetto istituzionale.

⁶⁴⁶ Hooghe, L., (ed), 1996 *Cohesion Policy and European integration – building multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press.

⁶⁴⁷ Hooghe, L. e Marks, G. 2003 "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance" in *The American Political Science Review*, Vol.97, No.2 (May 2003), p. 234

⁶⁴⁸ Sia nel contesto degli Stati Uniti che in Europa.

⁶⁴⁹ Si vedano gli studi di Elinor Ostrom in particolare Ostrom, E., 1990 *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁶⁵⁰ Da questa rassegna dell'applicazione del concetto di *governance* è escluso quello relativo alle relazioni internazionali, in quanto non appropriato all'ambito di questa ricerca, per una approfondimento in materia si veda Hooghe, L. e Marks, G., 2003.

L'obiettivo finale perseguito attraverso la strutturazione di un sistema basato sulla *governance* multilivello è permettere ai *decision-makers* di 'aggiustare' il sistema per riflettere l'eterogeneità dei fini e dei mezzi di una politica pubblica⁶⁵¹.

Il modello di analisi che si intende utilizzare per la descrizione della la *governance* multilivello⁶⁵² considera il fenomeno in due idealtipi: Tipo I - *governance* multilivello: descrive un numero limitato di livelli giuridici e istituzionali (internazionale, nazionale, regionale, meso, locale). Questi livelli hanno competenze multiple sia in ambito di politiche pubbliche che di rappresentanza istituzionale; essi non si incrociano, ovvero si tratta di una costruzione a scatole cinesi, in cui ogni livello istituzionale ha rilevanza ad un particolare livello territoriale. Le caratteristiche dei livelli istituzionali sono individuati in: stabilità nel tempo per permettere al ciclo di *policy* di esaurirsi; flessibile allocazione delle competenze in materia di *policy* .

Il Tipo II è caratterizzato da istituzioni specializzate, frammentato in una serie di funzioni specifiche finalizzate al raggiungimento del risultato di *policy* prefissato. A differenza dalla prima, questa ha un numero di livelli potenzialmente elevato che variano al variare della domanda di *policy*.

È evidente che il primo modello è basato sul territorio, quindi ha a che vedere con l'articolazione dello stato, i sistemi federali, decentrati, regionali, le autonomie locali; le competenze dei livelli sono vaste ma limitate territorialmente. Il Tipo I quindi interessa lo svuotamento dello stato verso l'alto e verso il basso. Il secondo modello è invece basato sulla materia di *policy* e

⁶⁵¹ Hooghe, L. e Marks, G., 2003.

⁶⁵² Questa analisi riprende le conclusioni di Hooghe, L. e Marks, G. 2003, nella costruzione degli 'idealtipi' di *governance* multilivello.

riguarda lo svuotamento dello stato verso l'esterno, con la creazione di livelli giurisdizionali e istituzionali impegnati nella realizzazione di politiche specifiche non limitate territorialmente, se non dai confini dello stato.

Le caratteristiche del Tipo I sono:

- competenze generali;
- appartenenza territoriale a livelli non sovrapposti o incrociati tra di loro;
- numero limitato di livelli giurisdizionali/istituzionali;
- sistema stabile nel tempo, non soggetto a cambiamenti repentini dato che la stabilità politica è considerata una variabile indipendente causale per il successo della politica. Questo non esclude l'attuazione di riforme per una riorganizzazione dei sistemi di governo.

Le caratteristiche del Tipo II sono:

- competenze specifiche e indipendenza nel processo decisionale;
- appartenenza trasversale e sistema policentrico con "molti centri decisionali formalmente indipendenti tra loro"⁶⁵³;
- sistemi giurisdizionali/istituzionali numerosi e diversificati, secondo il concetto che ogni bene o servizio pubblico deve essere fornito da un attore differente, con conseguente frammentazione del contesto;
- sistema flessibile per rispondere ai cambiamenti delle preferenze nella domanda di *policy* da parte dei cittadini.

Questi due 'idealtipi' possono realizzarsi anche in forme intermedie. Solitamente il Tipo II è presente nel Tipo I dato che con l'evoluzione dello stato e con il suo 'svuotamento', molte competenze vengono trasferite non solo ai livelli inferiori o

⁶⁵³ Hooghe, L. e Marks, G. 2003, p. 238

superiori, ma anche a livelli trasversali che intersecano i diversi territori.

La *governance* multilivello di entrambi i tipi comporta problemi di coordinamento di 'secondo livello', ovvero di coordinamento tra istituzioni che a loro volta devono coordinare attività umane, il cui risultato comporta negoziazioni con costi di transazione elevati⁶⁵⁴. Il problema del coordinamento nella *governance* multilivello viene affrontato in due modi: (a) limitando il numero di attori autonomi; (b) limitando l'interazione degli attori tra di loro. Di solito ognuna di queste due strategie è utilizzata per un tipo diverso di *governance*. Se in una *governance* basata su attori territoriali (Tipo I) è preferibile limitare il numero delle istituzioni, in una *governance* composta da attori 'tematici' (Tipo II) è preferibile limitare le interazioni.

Il problema del coordinamento interistituzionale trova una soluzione nella creazione di una struttura gerarchicamente superiore che possa fungere da centro di riferimento e coordinamento per i soggetti inclusi nel processo multilivello e facilitare la negoziazione tra i diversi attori⁶⁵⁵. In questo modo possono essere evitati i problemi di sovrapposizione, ma soprattutto migliora la possibilità di raggiungere un risultato positivo nei continui processi negoziali e di aggiustamento richiesti da una politica pubblica in tutte le fasi del ciclo. L'importanza di una struttura di coordinamento è radicata nella

⁶⁵⁴ A proposito del coordinamento di secondo livello, Scharpf ha evidenziato il problema dei costi di transazione elaborando di 'Dilemma di Scharpf': "*as the number of affected parties increases (...) negotiated solutions incur exponentially rising and eventually prohibitive transaction costs*", Scharpf, F. W. 1997 *Games Real Actors Play: Actor-centred institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO: Westview press, p. 70.

⁶⁵⁵ Hooghe, L. e Marks, G., 2001 "Types of Multi-Level Governance" *European integration online paper (EIoP)* Vol. 5 (2001) n. 11, p. 12.

letteratura relativa sia alla *governance* multilivello che al ciclo di *policy*. La sua utilizzazione è importante per spiegare i processi di aggiustamento e la limitazione dei problemi che scaturiscono dal confronto tra livelli istituzionali differenti, “i conflitti tra i livelli di governo possono essere risolti attraverso accordi sui processi decisionali raggiunti al livello di governo più alto”⁶⁵⁶.

La creazione di un’istituzione centrale per il coordinamento delle sistema decisionale è dunque una delle soluzioni più importanti e di successo per la costruzione di una *governance* multilivello in termini di efficacia e di efficienza. Il cambiamento istituzionale però non è così semplice soprattutto nella *governance* di Tipo I dove i diversi livelli tendono a mantenere immutato l’equilibrio nelle competenze acquisite.

Se si parte da un sistema centrale, il raggiungimento di un decentramento dei poteri (amministrativo e politico) comporta uno sforzo notevole per quella parte delle istituzioni destinata a devolvere una parte delle proprie competenze. La stessa cosa al contrario, ovvero una ricentralizzazione, comporta una conflittualità alta data l’importanza acquisita dalle istituzioni territoriali⁶⁵⁷ che difficilmente tendono a cedere le competenze e il potere acquisito. Questi processi sono solitamente incrementali, secondo lo schema del *path-dependence*, confermando l’assioma per cui una volta creato un livello istituzionale esso tende ad attirare sempre maggiori competenze – sebbene questo non comporti necessariamente una maggiore

⁶⁵⁶ Ostrom, E. e Ostrom, V. 1999, “Public goods and public choice” in McGinnis, M. and Arbor, A. 1999 *Polycentric and Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Political Analysis*, University of Michigan Press, p. 96-97.

⁶⁵⁷ Questo secondo processo non è molto diffuso, dato che soprattutto in Europa si assiste ad un movimento verso il decentramento dei poteri in varie forme, dal federalismo al regionalismo con gradi di autonomia locale differente.

efficienza⁶⁵⁸. L'influenza del passato sul presente nel cambiamento istituzionale secondo la logica *path-dependence* comporta uno sviluppo istituzionale dipendente dai punti di partenza⁶⁵⁹.

Vi sono ovviamente delle eccezioni a questi modelli interpretativi, la domanda è cosa succede quando un'istituzione, pur ereditando dal passato una serie di vincoli formali e di competenze, rompe la tradizionale collocazione e finalità e si pone come innovazione nel processo di *policy*.

Un'altra domanda è cosa succede nei periodi di incertezza, solitamente considerati transizioni di sistema, quando la società ha una domanda di beni e servizi differente e quando il quadro istituzionale pur essendo in 'transizione' non ha ruoli ben definiti, ovvero vi è un vuoto nei poteri e nella loro allocazione tradizionale?

In questo caso il quadro concettuale dato dalla *governance* si intreccia alla teoria del cambiamento istituzionale.

Il punto focale è la comprensione di come un cambiamento istituzionale eteroindotto, ovvero non riconducibile alle categorie del cambiamento istituzionale secondo un processo di *path dependence* o incrementale, ma causato dalla volontà di una forte *leadership* politico/tecnocratica, possa strutturare un modello di *governance ex-novo*.

Il caso di studio analizzato in questa ricerca, il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, può collocarsi proprio in un contesto di profonda incertezza dato il frangente politico-istituzionale ed economico che l'Italia attraversava negli anni Novanta. Esso ha rappresentato una rottura rispetto al passato sotto tre aspetti: istituzionale, di *policy* (si veda, par. 4.4), di

⁶⁵⁸ Hooghe, L. e Marks, G. 2001, p. 15.

⁶⁵⁹ North, D. C., 1994 p. 23.

governance multilivello (si rimanda al paragrafo successivo, par. 4.7.3).

A livello istituzionale, l'unificazione del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica con il Ministero del Tesoro ha già di per sé rappresentato una rottura rispetto al passato per quanto riguarda il ciclo di *policy* (si veda Cap. I). La riforma ha delineato la centralità della programmazione delle politiche di sviluppo, prima secondarie rispetto alle altre *policy* economiche (finanze, bilancio) rendendo paritarie i Dipartimenti competenti per materia.

La rottura rispetto al passato è, inoltre, evidente nei metodi stessi adottati dal DPS che, paritario rispetto alle istituzioni tradizionalmente forti della politica economica (Tesoro e Ragioneria Generale dello Stato), ha avuto il necessario spazio per svolgere un ruolo di guida e coordinamento rispetto agli altri livelli istituzionali (regionali e locali) coinvolti nelle politiche di sviluppo.

Oltre alla fase di costituzione, anche la riforma del 2006 (trasferimento dello stesso Dipartimento dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF, al Ministero dello Sviluppo Economico - MISE) ha rappresentato una rottura, secondo quanto emerso nel presente lavoro di ricerca attraverso le interviste effettuate e in relazione e all'analisi della documentazione relativa (normativa, rapporti, documenti di analisi, programmazione, valutazione). La rottura è data dal fatto che la programmazione allo sviluppo, sebbene più marginale rispetto ad altre politiche economiche, ha sempre avuto in Italia un'indipendenza istituzionale, ovvero è sempre stata competenza di un Ministero specificamente preposto alla funzione. La perdita dell'indipendenza per motivi di razionalizzazione della pubblica amministrazione e della politica economica (condotta dall'allora Ministro del Tesoro) perde la sua

ratio nello spostamento del Dipartimento ad un Ministero settoriale e di spesa (Ministero dello Sviluppo Economico). La logica della riforma del 1998 è stata completamente sconvolta, ha perso valore e ha sposato l'istituzione su un terreno di difficile individuazione teorica e empirica. Inoltre, la separazione della segreteria del CIPE ha provocato un'ennesima incongruenza rispetto al passato, dato che all'istituzione centrale preposta alla programmazione per lo sviluppo era sempre affidato di compito di 'accompagnamento tecnico' alla politica. La Segreteria CIPE, come organo tecnico, si occupa delle istruttorie tecniche sulle dotazioni finanziarie degli strumenti di *policy* per lo sviluppo. Con l'allontanamento della Segreteria dal Dipartimento, si è verificato, di fatto uno scollamento tra la parte burocratico/tecnico che si occupava delle strategie di attuazione della programmazione e la politica, ovvero il Governo al cui tavolo le proposte giungono strutturate sulla base degli obiettivi fissati in un confronto dialettico tra politica e amministrazione, proprio la dialettica tra le due componenti del potere è venuta a mancare.

Il risultato dell'operazione è stata un'incertezza istituzionale della nuova collocazione che si riverbera nell'incertezza della definizione del proprio ruolo nell'ambito della *governance* multilivello.

Se si considera la funzione del DPS nello scambio con le altre istituzioni, esso occupa una posizione centrale tale da permettere un collegamento con del centro con le Regioni e trasferire alle Regioni le competenze necessarie per il coinvolgimento degli attori locali (pubblici e privati). Allo stesso tempo il Dipartimento si pone come coordinatore dei Programmi Operativi nazionali (PON, finanziati con fondi europei), in una posizione non gerarchica ma di *primus inter pares*, il cui compito è

il raggiungimento di risultati omogenei a livello nazionale, evitando le forte differenze territoriali (si veda la figura 4.1).

4.8.3 La governance multi-livello: un concetto europeo

La crescita e la diffusione del concetto di *governance* ha conosciuto un *exploit* soprattutto in relazione agli studi europeistici, attraverso un utilizzo in tutto il XX secolo a spiegazione dei fenomeni che hanno caratterizzato un indebolimento del ruolo dello stato soprattutto nella politica economica⁶⁶⁰ e una discussione importante sul ruolo del governo nazionale.

La costituzione dell'Unione Europea fu da subito identificata in modo pragmatico, come espressione di un funzionalismo finalizzato alla costituzione di un'organizzazione 'sopranazionale' come 'comunità politica' e non come una nuova forma di federalismo⁶⁶¹. *"A proper federal system involves non-centralization or multiple centres of power. The model that is needed to build European Union is a matrix or a mosaic and not a power pyramid or a centre-periphery model"*⁶⁶².

La *governance* europea è anche strettamente legata alle politiche pubbliche, su cui l'Unione Europea "fonda la sua continuità e il suo riconoscimento, (...) non più di quanto non facciano i suoi Paesi membri (...) che possono contare sul cemento del *demos* nazionale"⁶⁶³.

Come già ricordato, nella struttura statale delineatasi dopo la Seconda Guerra Mondiale, la legittimazione del potere trova il suo fondamento principalmente nelle capacità della politica

⁶⁶⁰ Pierre, J. and Peters, G.P., 2000, pp. 2 e ss.

⁶⁶¹ Elazar, D. J., 2001, p. 31

⁶⁶² Elazar, D. J., 2001, p. 42..

⁶⁶³ Giuliani, M., 2007 "Attorno alla governance europea" in URGE Working Paper, 5/2007.

(*politics*) di trovare risposte alle domande provenienti dalla società civile in termini di *policy*. In questo senso, proprio attraverso l'attuazione delle politiche pubbliche l'Unione Europea ha trovato il principale canale di legittimazione⁶⁶⁴.

A livello europeo la *governance* ha soprattutto una connotazione multilivello e ha una doppia valenza: (a) un coinvolgimento sempre maggiore della società civile nel processo di governo⁶⁶⁵, basti considerare a questo proposito la posizione della Commissione Europea⁶⁶⁶ promotrice della partecipazione civile ai processi di costruzione europea e il coinvolgimento della società civile nella realizzazione della programmazione; (b) le rinnovate e intensificate relazioni tra Istituzione europee e Regioni in merito al *policy-making* con un rafforzamento del fenomeno del regionalismo⁶⁶⁷.

Nel 2001 la Commissione Europea⁶⁶⁸ ha lanciato la centralità della 'buona *governance*' come processo per un miglioramento delle condizioni dei singoli cittadini attraverso un miglior

⁶⁶⁴ Pierre, J. and Peter, J. 2000; Pierre, J. 2000.

⁶⁶⁵ Pierre, J. and Peters, G.P., 2000, p. 7.

⁶⁶⁶ L'attenzione sulla Commissione Europea e sulla sua attività e i rapporti con le altre istituzioni sia nazionali che comunitarie è talmente alta che gli studiosi hanno coniato un neologismo a proposito '*comitology*', a proposito si veda Heritier, A., 2007 *Institutional Change in Europe*, Oxford: Oxford University Press.

⁶⁶⁷ Bobbio, N., Matteucci, N. and Pasquino, G. 2005 *Dizionario della politica* Torino:Utet, 2005, p.816: il termine Regionalismo proviene da Regioni quindi si riferisce direttamente alle dimensioni territoriali e alle aree cui il sistema di riferisce. Si veda anche Elazar, D. 1987 *Exploring Federalism*, The Tuscaloosa: University of Alabama Press, p. 8 "i nuovi sistemi regionali, essenzialmente basati sullo sviluppo regionale, rappresentano una un più limitata applicazione del sistema federale."

⁶⁶⁸ Commissione Europea, 2001 *Governance Europea – un Libro Bianco* Bruxelles, 5.8.2001COM(2001) 428 definitivo/2,

funzionamento (efficacia ed efficienza) delle istituzioni a tutti i livelli: comunitario, statale, regionale.

Nel Libro Bianco⁶⁶⁹ sulla *governance*, la Commissione individuava alcuni obiettivi prioritari per estendere la partecipazione dal basso dei cittadini ai processi europei:

- maggiore partecipazione ed apertura delle istituzioni europee e delle procedure applicate;
- miglioramento delle politiche, delle normative comunitarie e dei loro risultati;
- ridefinizione del ruolo delle istituzioni, soprattutto in rapporto alla definizione e all'attuazione delle politiche.

La Commissione nel documento teneva fissi come pilastri della costruzione di una nuova 'buona *governance*' i principi di proporzionalità e sussidiarietà⁶⁷⁰ (Cap.I, par. 1.7.1). Fondamentale era la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali di tutti gli ambiti di *policy* e il partenariato sia istituzionale che civile.

⁶⁶⁹ De Guttry, A., Nicoletti, B., Di Paola, S., Ardovino, S., 2005 *Le autonomie locali italiane in Europa: conoscere meglio il sistema per contare di più – Guida Pratica*, ANCI, Toscana, p. 54 'Libri Bianchi sono documenti contenenti proposte per l'azione comunitaria in un'area specifica. (...) i libri bianchi contengono un insieme di proposte in specifiche aree politiche e sono usati come strumento per lo sviluppo delle proposte stesse. Sono consultabili, per anno di pubblicazione'.

⁶⁷⁰ Elazar, D.S., 2001, p. 42 "*subsidiarity is a concept developed in Catholic Europe, the Europe organized along hierarchical lines, and was and is designed to strengthen hierarchy by vesting and protecting the powers of its lower levels. Federalism, however, is antihierarchical, based in covenant-based principles that see the proper political organization as a matrix with large and smaller arenas but not higher and lower: a vitally important distinction since larger and smaller do not imply and ranking if degree of importance – for some purposes a larger arena is the most important and for others a smaller arena is. This distinction takes us back to the struggle between statism and federalism.*"

Questo modello di *governance* promosso dall'Unione Europea ha molto a che fare con i *network*⁶⁷¹, ovvero il coinvolgimento di una grande varietà di attori – istituzioni statali, gruppi di interesse organizzati – in precisi settori di *policy*. I *network* dovrebbero facilitare il coordinamento degli interessi pubblici e privati e aumentare l'efficacia delle politiche. In tali *network* le preferenze degli attori giocano un ruolo rilevante nella definizione degli obiettivi e tendono a mandare in cortocircuito il processo democratico separando il controllo dalla responsabilità.

Il ruolo dell'Unione Europea è stato fondamentale per la ricostruzione di un'architettura dei ruoli territoriali nei Paesi membri⁶⁷².

Ma quali sono stati gli sviluppi della *governance* in Europa nel corso degli anni e dei cicli di *policy* adottati?

La *governance* è stato un concetto utilizzato nell'analisi dell'Unione Europea in molti contesti (istituzionale, delle politiche attuate, dei processi decisionali, dei principi basilari alla costruzione europea come partenariato e sussidiarietà). Tale successo è spiegato dalla versatilità del concetto che a seconda dei problemi da affrontare permette declinazioni e adattamenti.

La declinazione di *governance* utilizzata maggiormente e con maggior successo è sicuramente quello multilivello, ovvero la strutturazione dei rapporti tra i livelli istituzionali per la gestione delle politiche. Lo spazio acquisito dalla *governance* multilivello ha minato fortemente il modello della *governance* statocentrica, secondo cui il processo di integrazione europea non lede la centralità (decisionale) dello stato; il ruolo delle istituzioni sovranazionali è quello di facilitare lo stato al raggiungimento di accordi. I risultati della politica riflettono in questo modo gli

⁶⁷¹ Pierre, J. and Peters, G.P., 2000, p. 19.

⁶⁷² Eising, R. and Kohler-Koch, B., 1999, p. 3

interessi dei governi nazionali, quindi le istituzioni sovranazionali esistono come variabile dipendente dallo stato nazionale⁶⁷³. Questa visione è stata in parte superata dato l'intervento sempre maggiore delle istituzioni europee nelle politiche nazionali sia in termini di regolazione che di redistribuzione⁶⁷⁴.

Pensare ai rapporti dell'Unione Europea strutturati su un modello di *governance* multilivello non significa pensare ad una sfida diretta alla sovranità dello stato. Invece che una diminuzione della propria autorità, gli Stati membri sono coinvolti in una rete di rapporti interistituzionali e con attori privati.

La minaccia alla perdita di controllo dello Stato proviene piuttosto da un processo di svuotamento per due fattori principali: il rafforzamento delle istituzioni europee in contemporanea con il processo autonomistico dei livelli subnazionali. Questi due aspetti sono strettamente correlati grazie alla tipologie di politiche adottate dall'Unione Europea nell'ambito dello sviluppo regionale e della coesione⁶⁷⁵. Le regioni attraverso queste politiche avrebbero nelle istituzioni europee un interlocutore privilegiato che a loro volta cerca nelle regioni una legittimazione e un sostegno attraverso il processo di attuazione delle politiche; si tratta della costruzione di una

⁶⁷³ Hooghe, L. e Marks G., 2001a, pp. 2 e ss..

⁶⁷⁴ Le politiche di coesione possono essere in fondo considerate politiche di redistribuzione dato che le quote pagate dagli Stati membri 'più ricchi' finanziano i Fondi Strutturali, ovvero gli strumenti finanziari delle politiche di coesione e sviluppo a livello regionale e quindi finiscono agli Stati membri economicamente più arretrati

⁶⁷⁵ Hooghe, L. Marks, G. 2001,a.

‘Europa delle Regioni⁶⁷⁶’. È ovvio che questo discorso si adatta alle politiche di coesione e i Fondi Strutturali.

Questa visione comporterebbe una limitazione dello stato centrale che si ritroverebbe in una posizione isolata rispetto al livello superiore e inferiore. Il processo sarebbe indipendente dalla volontà della *leadership* nazionale il cui impegno è al mantenimento della centralità dello stato.

Questa teoria sebbene confermata in alcune fasi del ciclo di *policy* non sembra essere vera per ogni contesto.

Due sono le variabili da considerare per misurare la forza dei rapporti tra UE e Regioni. In primo luogo, la variabile della forza dello stato centrale e la capacità di quest’ultimo di legittimarsi attraverso la risposta (*policy*) alla domanda proveniente dalla collettività. Questa forza non dipende dalla forma di stato (centralista, federale, regionale) ma dalla capacità delle istituzioni di adattarsi ai cambiamenti e dalla capacità di realizzare politiche efficaci ed efficienti. Questa variabile può essere considerata dipendente dalle forze esterne che attaccano lo stato erodendone il ruolo e l’estensione delle competenze⁶⁷⁷, ma anche indipendente da tali forze perché basata su una legittimazione dello stato antica e consolidata che per quanto possa vederne minacciato qualche aspetto, ne conserva inalterato il ruolo.

La seconda variabile è la forza istituzionale e la cultura civica dei livelli subnazionali, nello specifico, occupandoci di un caso di studio sull’Italia, delle Regioni. La capacità che le regioni hanno di strutturare un ciclo di *policy* attraverso una pubblica amministrazione efficiente, nel pieno rispetto delle regole nazionali e comunitarie è una variabile del tutto indipendente

⁶⁷⁶ Tommel, I., 1998.

⁶⁷⁷ Fukuyama, F., 2004.

dalle dinamiche politiche in senso stretto e fa capo a problemi sociologici relativi a determinati contesti.

Le Regioni hanno trovato propri canali di comunicazione con Bruxelles per riuscire a rappresentare i propri interessi in sede comunitaria e hanno instaurato rapporti diretti con le istituzioni comunitarie⁶⁷⁸, nonostante questo sforzo, il ruolo dello stato centrale è rimasto fondamentale nella costruzione della politica di coesione. Il salto di qualità delle regioni, che potessero diventare imprenditrici dei propri interessi attraverso la creazione di un *network* transnazionale per la rappresentanza degli interessi⁶⁷⁹, non si è verificato con la fase di negoziazione 2007-2013. La prospettiva di una costruzione intergovernamentale che avesse come unità costitutiva le regioni invece che gli stati non si è verificata e lo stato centrale ha dimostrato la propria centralità attraverso la costruzione di una *governance* che sembra essere bilivello (ovvero UE-Stato e Stato-Regioni) piuttosto che multilivello (UE-Stato-Regioni), almeno se si considera l'evidenza empirica del caso italiano.

Se il punto fondamentale sottolineato dalla letteratura è stato il modo in cui il processo di europeizzazione ha influenzato i processi 'domestici', non si può trascurare il modo in cui lo Stato membro influenza le scelte a livello europeo.

Se è vero che questi aspetti vanno analizzati in una prospettiva intergovernamentale, in cui gli Stati membri rafforzano le proprie posizioni attraverso continui scambi sotto forma di mediazioni, contatti e condivisione di metodi, è indubbiamente

⁶⁷⁸ Profeti, S., 2006 "Le Regioni Italiane a Bruxelles. Canali e Strategie di attivazione" in Fargion, V., Profeti, S., Morlino, N. (a cura di), 2006 *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano*, Il Mulino:Bologna, pp.287-330.

⁶⁷⁹ Profeti, S., 2006, p. 330

vero che queste ‘coalizioni’ a Bruxelles sono capitanate da Paesi *leader* che di volta in volta conducono il gioco⁶⁸⁰.

Lo scambio e l’influenza non possono che avvenire in una dialettica continua che determina l’esito finale delle negoziazioni e quindi delle *policy*.

Un esempio di questa reciproca influenza è dato dalla negoziazione condotta dal DPS a proposito sui Fondi Strutturali 2007-2013. Il risultato finale, cioè l’ottenimento di uno stanziamento finanziario superiore a quello della programmazione precedente nonostante i problemi legati ai nuovi Stati membri, non può essere considerato solo un successo diplomatico. Si è trattato di una strategia completa tesa a trasmettere a livello comunitario un insieme di metodi e competenze strutturate nel tempo su diversi piani.

Un piano tecnico metodologico la creazione “ di un modello di simulazione per l’individuazione delle regioni italiane ed europee ammissibili ai fondi strutturali post-2006 e di metodi di stima delle risorse finanziarie attribuibili ai diversi Stati membri”⁶⁸¹.

Un piano di costruzione di rapporti tra i diversi livelli istituzionali, che ha riguardato sia la partecipazione di altre istituzioni alla creazione del modello che la costituzione del Gruppo Stato Regioni.

Dunque, l’Unione Europea non ha potuto ignorare le posizioni italiane (ovviamente non isolate) che sono andate ad influenzare l’esito finale confermando lo scambio e la dialettica continua tra i diversi livelli. In questo quadro il concetto di europeizzazione

⁶⁸⁰ Si veda a proposito D’Ercole, M. e Greganti, M. 2007 “Il bilancio dell’Unione Europea e la politica regionale per il 2007-20013” in Viesti, G. - Prota F. 2007 *Le nuove politiche regionali dell’Unione Europea*, Bologna: Il Mulino

⁶⁸¹ MEF, 2006 *Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*, Roma, pp. 138 e ss.

non va inteso solo come un adattamento dello Stato membro alle regole europee, ma come una diffusione delle buone pratiche dall'amministrazione di uno Stato membro all'amministrazione di un altro Stato membro con una vera costruzione partecipata.

4.8.4 La governance multilivello e i network istituzionali: un'analisi dei rapporti Stato-Regioni in Italia

Nel paragrafo 4.7.1. sono stati considerati gli stili di *policy* in relazione e il modello di *governance*; i modelli di *governance* proposti (da Pierre e Peters) sono utili per comprendere le relazioni che intercorrono tra le *policy* implementate e gli obiettivi perseguiti.

Un'altra analisi fondamentale per la comprensione delle *governance* viene svolta considerando, invece, il concetto secondo precisi idealtipi individuati in base a quattro variabili (ruolo dello stato, orientamento dominante, schemi di interazione, attori dominanti, livello e scopo dell'allocazione politica)⁶⁸² emergono quattro categorie: statalismo, pluralismo, corporativismo, *network*.

⁶⁸² Kohler-Koch, B. , 1999, "The Evolution and transformation of European Governance" in Kohler-Koch, B., (ed.) 1999 *The transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, pp. 14-35.

	Statalismo	Pluralismo	Corporativismo	Network
Ruolo dello stato	Autorità	garante	Mediatore	Attivatore
Orientamento dominante	Perseguimento dell'interesse nazionale comune	Perseguimento dell'interesse personale	Integrazione dei gruppi di interesse in conflitto	Coordinamento degli interessi
Schema di interazione	Comando e controllo basato sulla regola del maggioritario	Competizione e negoziazione per costruire la <i>minimum-winning coalition</i>	Negoziazione concertata per ottenere il consenso	Negoziazione multilaterale per approssimazione di posizioni
Attori dominanti	Attori statali	Attori statali e molteplici gruppi di interesse e partiti	Attori statali e associazioni <i>functional-peak</i>	Attori statali e molteplici <i>stake-holder</i>
Livello e scopo dell'allocazione politica	Livello centrale che copra ogni <i>issue</i> area	generale e specifico problema al rispettivo livello di governo	Livello nazionale o subnazionale che ricopra ogni specifica area	Accordi specifici funzionali che intersecano livelli differenti.

Tab. 4.2 elementi chiave degli idealtipi di *governance* in Eising, R. and Kohler-Koch, B. , 1999, p. 6.

Il concetto weberiano di idealtipo, come modello teorico astratto per l'interpretazione dei fenomeni reali nelle scienze sociali⁶⁸³, pretende di creare dei modelli interpretativi della realtà, non sempre però l'evidenza empirica riesce a combaciare perfettamente con un idealtipo, ma spesso assume connotazioni e caratteristiche differenti, riferibili a più tipologie invece che ad una sola.

⁶⁸³ Weber, M., (a cura di Pietro Rossi), 2003, *Il Metodo delle scienze storico Sociali*, Torino: G. Einaudi.

Il fine principale di questo modello di analisi sembra essere quello di classificare principalmente il ruolo dello stato all'interno delle dinamiche di interazione tra i livelli istituzionali e del ruolo svolto sempre dallo stato in relazione agli attori (*stakeholder*) in gioco.

Dunque, non si consideri l'utilizzo di questo modello in contraddizione con quello precedentemente utilizzato (par.4.7.1), ma come un tentativo di completare il quadro relativo alle riflessioni sulla *governance* condotte a livello accademico internazionale.

Alla fine degli anni '90, gli studi relativi ai rapporti istituzionali e al modello di *governance* in Italia riportavano ad un idealtipo di *governance* statalista con un ruolo autoritativo forte dello stato; il perseguimento di un interesse nazionale comune; la centralità del governo nazionale nella definizione delle azioni e degli obiettivi⁶⁸⁴.

Questa netta predominanza dello stato sugli altri livelli istituzionali comportava una chiusura all'influenza degli interessi nella formulazione della *policy*, una gestione più amministrativa che di regolazione nell'implementazione, segnata da decisioni politiche prese al vertice (governo centrale)⁶⁸⁵.

Il ruolo di *gatekeeping* svolto dalla 'partitocrazia' italiana ha segnato tutti i rapporti istituzionali anche nel *policy making*, dove i partiti politici svolgevano un ruolo molto più rilevante di tecnici e burocrati⁶⁸⁶. La *leadership* di partito ha controllato per

⁶⁸⁴ Schmidt, V., 1999 "National patterns of governance under siege: the impact of European integration" in Kohler-Koch, B., (ed.) 1999 *The transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, pp. 155- 172..

⁶⁸⁵ Schmidt, V., 1999, p. 156.

⁶⁸⁶ Si veda a proposito: Bardi, L., 2006 "Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema partitico italiano" in Bardi, L. (ed.),

decenni l'articolazione degli interessi suscitando anomalie come il clientelismo e il controllo partigianale dell'allocazione delle risorse. Questo sistema mal si conciliava con il meccanismo di implementazione dei Fondi Strutturali, a causa del livello di complessità dei programmi, difficilmente gestibili dalla politica che non possedeva le capacità tecniche e professionali necessarie all'utilizzazione delle risorse.

Il controllo dei poteri da parte dei partiti quali *gatekeepers* delle risorse e della conoscenza era strettamente connesso ad un approccio *top-down*, con un forte dirigismo centrale, non da parte del governo ma dal sistema partitico. Questo sistema ha un esempio in quanto si è realizzato in Italia con l'Intervento Straordinario per il Mezzogiorno⁶⁸⁷ segnato dalla distribuzione dei finanziamenti 'a pioggia' senza prevedere preventivamente, obiettivi, metodi di controllo *ex-post* o monitoraggio *in itinere*.

Dietro questo sistema, le richieste avanzate dalla società risultavano di rilevanza solo nella misura in cui esse rientrano nei programmi dei partiti.

È evidente dall'analisi condotta che il modello italiano è cambiato in seguito ad una serie di riforme amministrative e costituzionali che hanno rafforzato l'autonomia dei livelli subnazionali, soprattutto delle Regioni dotate di poteri e competenze non solo di implementazione (cosa per altro già presente alla fine degli anni '90 nei cicli di programmazione europea), ma anche legislativa.

Il processo di decentramento è il risultato di una serie di spinte autonomistiche e di domande sociali emerse alla fine degli anni '90 a seguito delle crisi economico-finanziarie che l'Italia ha

2006 *Partiti e Sistemi di Partito*, Bologna: Il Mulino; Morlino, L., 2008 *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Bologna: Il Mulino; Schmidt, V., 2008.

⁶⁸⁷ Si veda Cap. I, par. 1. 2.

affrontato e di un cambiamento radicale della società e dell'organizzazione politica (Cap. I, par. 6).

Le politiche economiche, finalizzate al rientro nei criteri di Maastricht per l'accesso alla moneta unica europea, sono state le prime ad essere investite dal cambiamento, ad opera di una *élite* tecnocratica che ha colto l'occasione della pressione comunitaria per trovare la necessaria legittimazione a scelte importanti e costose per riequilibrare la spesa pubblica⁶⁸⁸. La libertà lasciata all'*élite* tecnocratica era dovuta al momento storico in cui il crollo del sistema dei partiti lasciava un vuoto nella gestione del potere, nell'allocazione delle risorse e nelle scelte di *policy*, spazio occupato da governi tecnici. È sembrato quasi che l'Italia avesse accettato favorevolmente la perdita dell'autonomia del governo (per le pressioni comunitarie) in cambio di un aumento della capacità di governo: “ *European imperatives to translate directives into national law or to pass an austerity budget in order to meet the Maastricht criteria have been seen as the necessary impetus for change, a deus ex machina saving Italy from itself*”⁶⁸⁹.

Questa legittimazione alla 'capacità di governo' a scapito degli esecutivi che percorre tutto il processo di europeizzazione⁶⁹⁰ trovata nell'Unione Europea potrebbe apparire come un rafforzamento del modello *top-down*, ovvero di un governo centrale che utilizza una fonte di legittimazione esterna a sostegno di scelte di *policy*.

In realtà questo rafforzamento della capacità dell'esecutivo in Italia è stato accompagnato dalla riforma del sistema

⁶⁸⁸ Dyson, K., 1999 “Economic and Monetary Union in Europe: a transformation of Governance” in Kohler-Koch, B., (ed.) 1999 *The transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, pp. 98-118.

⁶⁸⁹ Schmidt, V., 1999, p. 166.

⁶⁹⁰ Hooghe, L. e Marks G., 2001a,

amministrativo nel segno dell'autonomia e l'*empowerment* delle Regioni e degli Enti Locali (Cap. I., par. 1.6).

Nello stesso periodo il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione ha strutturato un sistema multilivello con le Regioni attraverso la creazione di un *network* istituzionali finalizzati all'acquisizione di conoscenze e metodologie per l'implementazione, il controllo, la valutazione.

Trova conferma la teoria secondo cui Il Ministero del Tesoro ha in quegli anni un'idea molto chiara: appoggiarsi all'europeizzazione (intesa come risorse e come occasione) per indurre un cambiamento ancora maggiore di quello indotto dalle decisioni di Bruxelles. Tale scelta 'sopra le righe', permeata largamente da uno spirito tecnocratico, necessitava poi di un completamento più politico che consentisse di rompere la tradizionale frammentazione e instabilità delle macchine amministrative regionali che aveva comportato in molte regioni del Mezzogiorno l'isolamento dei settori dedicati alla programmazione. tale completamento è arrivata con la legge costituzionale 1 del 1999, che prevede l'elezione diretta dei presidenti di regione"⁶⁹¹.

Il DPS si è posto al centro delle dinamiche tra Unione Europea e Regioni nelle diverse fasi del ciclo di *policy*, fungendo da coordinatore e *gatekeeper* (a livello nazionale) nella fase di implementazione dei programmi; mediatore tra le istanze delle diverse amministrazioni sulla definizione della posizione italiana a Bruxelles nella fase preliminare di costruzione della dotazione finanziaria.

Rispetto a quanto descritto e analizzato nei Capitoli II e III, alcune sperimentazioni sembrano particolarmente interessanti per suffragare questa ipotesi: la creazione del Gruppo di

⁶⁹¹ Giannelli, N. e Profeti, S., 2006, p. 253

Contatto Stato-Regioni, la creazione della Rete dei Nuclei di Valutazione delle amministrazioni centrali (ministeri) e regionali, la Rete dei Nuclei Regionali per i Conti Pubblici Territoriali coordinato sempre dal centro, presso l'Unità di Valutazione.

Il Gruppo di Contatto⁶⁹² era finalizzato alla proposta per il ciclo di programmazione 2007-2013 e dunque incideva nella fase iniziale del ciclo di *policy*: la formulazione e la formazione dell'agenda. Attraverso il coordinamento continuo tra centro e periferia veniva assicurato uno scambio continuo di informazioni, dati, soprattutto istanze e aspettative nella prospettiva di presentare a Bruxelles una proposta solida e omogenea riguardo alla successiva fase di programmazione. Il Gruppo di Contatto è stato realizzato attraverso incontri mensili a partire dal 2002, quando era in piena implementazione la programmazione 2000-2006. Questo parallelismo ha permesso di portare al tavolo di discussione tutte le problematiche relative al ciclo in corso e quindi di migliorare la proposta per il ciclo successivo.

Oltre ai componenti del Gruppo di Contatto, il DPS ha stabilito una rete di comunicazioni costanti con tutte le altre amministrazioni regionali, per raccogliere le proposte e le considerazioni che emergevano dall'attività del Gruppo.

⁶⁹² Costituito da: DPS (Ministero dell'Economia e delle Finanze), Ministero degli Esteri (Direzione Generale per l'Integrazione Europea), Dipartimento della Funzione Pubblica, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – ufficio Centrale per l'orientamento e la formazione professionale del lavoratori; Ministero per le Politiche Agricole e Forestali – Direzione Generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale e “dai componenti in rappresentanza dell'Area Affari Comunitari e Internazionali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome. Nel dettaglio le Regione individuate⁶⁹² a far parte del Gruppo sono Sicilia, Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Marche, Lazio, Campania, Emilia Romagna, Puglia.

Questo scambio continuo ha permesso il consolidamento di un metodo di partecipazione e condivisione della *policy* superando il modello statalista *top-down*.

Le Regioni e le Province autonome sono diventate protagoniste della negoziazione e della programmazione con una crescita delle capacità gestionali e di coordinamento verso i livelli subregionali⁶⁹³.

Il Gruppo di Contatto può essere considerato un'arena nella quale le istanze subnazionali in materia di coesioni e sviluppo trovavano il modo di emergere e in cui il ruolo del DPS fungeva da mediatore e coordinatore. In questo modo il *network* creato funge da mezzo per la realizzazione di una *governance* multilivello. Infine, la vera innovazione sembra essere la partecipazione a quella fase delle politiche europee definita discendente, dove la formulazione delle politiche avveniva a Bruxelles e poi attraverso lo stato, ricadeva sulle regioni. Con il modello di *governance* questo processo appare partecipato dalle regioni e di conseguenza molto meno 'subito'.

Di natura strettamente tecnico/burocratica invece gli altri due *network* istituzionali, la rete dei Nuclei di Valutazione e la Rete dei Nuclei Regionali per i Conti Pubblici Territoriali.

Nel caso della Rete dei Nuclei di Valutazione il compito del DPS è stato porsi come *gatekeeper* ma non di risorse, bensì di competenze. La strutturazione del Nucleo di Valutazione composto da risorse umane con elevate competenze tecnico-scientifiche, ha permesso oltre che di costruire una struttura centrale efficiente anche di trasferire conoscenze, impegnandosi in quel processo di *capacity building* per dotare le

⁶⁹³ Sulla crescita istituzionale e la rete interna di relazione costituita dalle regioni europee si veda: Caciagli, M., 2006 *Regioni, d'Europa: devoluzione, regionalismi e integrazione europea*, Bologna: Il Mulino

Regioni/Province Autonome di strutture parallele. In questo modo si è realizzato quel processo di europeizzazione, intendo la diffusione dell'*acquis communautaire* in ambito di valutazione e assistenza all'implementazione.

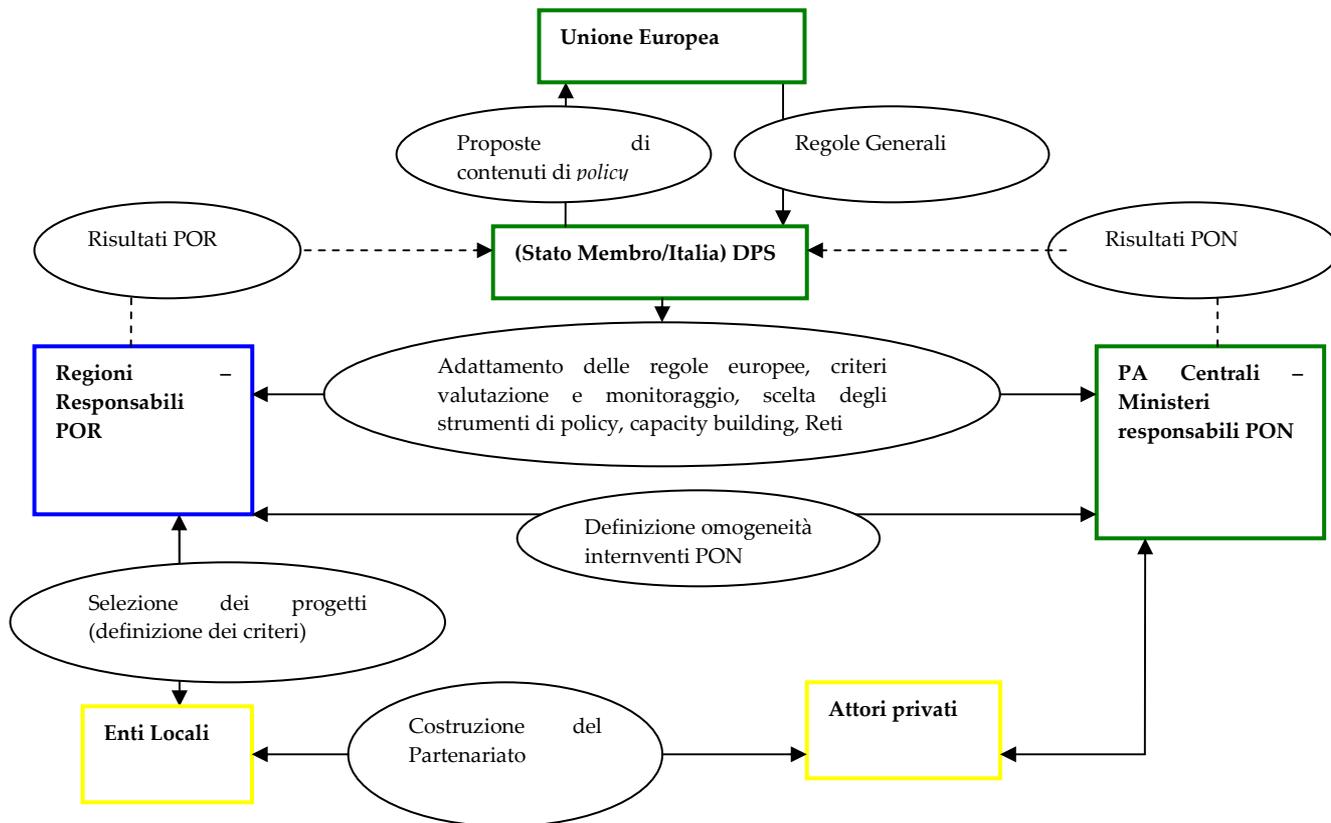
È evidente in assenza di una struttura a livello centrale, questo processo non sarebbe stato possibile.

Nel caso della Rete dei Nuclei per i Conti Pubblici Territoriali, il DPS ha avuto il ruolo di acceleratore sul processo per la trasparenza dei conti pubblici e il monitoraggio dei flussi finanziari di tutte le amministrazioni pubbliche e delle strutture/enti ad esse collegate.

Tornando agli idealtipi di *governance* (Kohler-Koch) e ai tipi di *governance* per le *policy* (Pierre-Peters), l'Italia ha abbandonato il modello statalista, passando ad un modello dove ha prediletto il coordinamento degli interessi con la predominanza di attori pubblici (ideltipo *network*), dove il DPS ha funto da mediatore. Allo stesso tempo ma svolgendo ruolo di attivatore, trovando però nel livello nazionale e subnazionale la modalità per ricerca di soluzioni.

Si può affermare che la costituzione di *network* istituzionali sia stato il mezzo per la creazione di una *governance* multilivello finalizzata alla realizzazione della politica di sviluppo e coesione.

Fig. 4.2 – Il processo di implementazione di *policy* in un modello di *governance* multilivello



4.9 La costruzione istituzionale e il capitale sociale

Secondo l'approccio neo-istituzionalista, le regole del gioco sociale, politico ed economico sono "modelli stabilizzati di comportamenti che vincolano le azioni e favoriscono interpretazioni coerenti della realtà sociale"⁶⁹⁴. Secondo questa prospettiva, importanza fondamentale riveste il ruolo dinamico dei sistemi istituzionali come il risultato di un "processo di selezione di pretese e aspettative" (domanda) "⁶⁹⁵ nel quale si contrappongono fattori inerziali e forze propizie all'innovazione e al mutamento".

In generale, l'esito delle politiche che passa attraverso l'attuazione viene influenzata notevolmente dall'ambiente sociale, dai processi economici, culturali nonché dal contesto internazionale.

L'importanza dell'ambiente sociale e della cultura politica hanno importanza in tutte le fasi del ciclo di *policy*⁶⁹⁶.

In sociologia il capitale sociale è definito come vantaggi e opportunità che accrescono il singolo attraverso la partecipazione a determinati gruppi e come risorse individuali che emergono attraverso legami sociali⁶⁹⁷.

Assumendo la dipendenza del successo di una politica dal contesto territoriale, anche per le politiche regionali si può affermare che la loro l'efficacia dipenda "molto dalla qualità del

⁶⁹⁴ Vannucci, A. 2004 *Governare l'incertezza- scelte pubbliche e scambiamiento istituzionale*, Rubettino Editore, p. 421.

⁶⁹⁵ Vannucci, A. 2004, pp. 421-422.

⁶⁹⁶ Almond, G.A. and Powell, G.B. Jr (1988), pp. 391 e ss.

⁶⁹⁷ Guiso, L., Sapienza, P., Zingales, L., 2004 "The role of the social capital in financial development" in *American Economic Review*, Vol. 94, no. 3 (Jun. 2004), pp. 526-556, p. 528.

governo locale: in un processo cumulativo buoni governi locali realizzano buone politiche di sviluppo territoriale e buone pratiche di sviluppo territoriale rafforzano la capacità di governo locale⁶⁹⁸.

Se scendiamo dall'analisi teorica e passiamo ad una applicazione empirica di quanto detto, il contesto delle Regioni del Mezzogiorno fornisce una lettura chiara della tradizione civica e della sua importanza sia nei modelli di *governance* che nella capacità di attuare le politiche. Nonostante l'evoluzione delle istituzioni regionali in Italia in circa trent'anni (dall'attuazione del regionalismo previsto dalla costituzione negli anni '70⁶⁹⁹ alla riforma costituzionale del 2001 - Cap. I, par. 1.5), la capacità istituzionale⁷⁰⁰ delle Regioni è cresciuta in maniera differenziata e risente ancora di forti limiti territorialmente radicati. Per dirla con Cassese "uno dei fattori di efficienza delle istituzioni amministrative è il tempo: occorrono anni per formare personale qualificato, per consolidare procedure efficienti, per affermare uno 'stile' di gestione efficace. Le Regioni, ultime nate nel panorama amministrativo italiano, sono, quindi, anche la parte più debole del sistema"⁷⁰¹.

La scarsa qualità dell'amministrazione e delle forze politiche era individuata come una delle principali caratteristiche delle

⁶⁹⁸ Viesti, G. - Prota F. 2007 *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna: Il Mulino, p. 218.

⁶⁹⁹ Putnam R., Leonardi R. e Nanetti R., 1995 *La pianta e le radici – il radicamento dell'istituto regionale nell'ordinamento italiano*, Bologna: Il Mulino.

⁷⁰⁰ Putnam R., Leonardi R. e Nanetti R. 1993 *Making democracy work – civic traditions in modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press, p. 9: il concetto di performance istituzionale è basato sul modello: domanda sociale → interazione politica → governo → scelta di *policy* → implementazione. Il modello non prevede la valutazione che negli ultimi due decenni ha conquistato un posto importante nel completamento del ciclo di *policy*.

⁷⁰¹ Cassese, S. 2005, p. 9

istituzioni italiane, in generale e del Mezzogiorno in particolare⁷⁰².

Mentre le Regioni del Centro-Nord continuano a consolidare le proprie capacità amministrative e tecniche fino all'esportazione delle buone pratiche⁷⁰³ con la cooperazione internazionale.

Il risultato di ricerche condotte proprio sull'incidenza dell'europizzazione in Italia⁷⁰⁴ hanno evidenziato come i Fondi Strutturali soprattutto attraverso l'applicazione del principio di partenariato⁷⁰⁵ abbiano agevolato la formazione di arene regionali di rappresentanza di interessi, ma il sistema preesistente è stato solo scalfito non modificato e le 'regole del gioco' sono rimaste pressoché invariate⁷⁰⁶. Inoltre, la complessità delle procedure stabilite a Bruxelles ha rafforzato le competenze tecniche a scapito di quelle politiche, ma "l'*empowerment* del ceto tecnico/amministrativo nell'ambito dei processi decisionali risulta possibile solo se esso presenta una soglia minima di requisiti operativi"⁷⁰⁷.

⁷⁰² Grote, J. R. "Cohesion in Italy: a view Non-Economic Disparities" in Hooghe, L. (ed.), 1996 *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford: Oxford University Press, pp. 257-293.

⁷⁰³ Si veda come esempio l'attività di cooperazione internazionale delle Regioni Toscana e Emilia Romagna sulla cooperazione internazionale De Guttery, A. e Cotichia, F., 2008 *La rete SEENET e il Programma. I Governi Locali Motori dello Sviluppo*, Regione Toscana.

⁷⁰⁴ Fargitar V., Profeti S., Morlino, L., 2006, p. 375.

⁷⁰⁵ Polverari, L. e Michie, R., 2010 "Il partenariato orizzontale: chimera, specchio per le allodole o reale strumento di *policy*" in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, Anno XXIV, 2010, n.1, pp. 75-105.

⁷⁰⁶ Per un'analisi dei problemi dell'irregolarità nelle regioni del Mezzogiorno si veda Bianchi, L., e Prezioso, S., 2004 "Il confine incerto tra regolarità e irregolarità nei contesti economici territoriali" in *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. XVIII, 2004, n.1-2, pp. 11-45.

⁷⁰⁷ *Ibidem*, p. 378.

Il radicamento delle differenze territoriali in Italia è stato oggetto di svariate ricerche: dal punto di vista delle politiche attuate⁷⁰⁸ (dell'europeizzazione⁷⁰⁹); dal punto di vista sociale⁷¹⁰; come analisi economica⁷¹¹. Nonostante la diversa impostazione metodologica, le conclusioni sono abbastanza unanimi: la cultura civica e sociale dei territori produce performance istituzionali differenti. I contesti in cui si verificano alcune condizioni (maggiore cooperazione sociale, radicamento della cultura dell'associazionismo, diffusione dell'impegno civile, modello di comportamento sociale basato sulla solidarietà, la fiducia e la tolleranza, consolidato principio di uguaglianza) sono in contesti in cui è più facile trovare una 'buona amministrazione' e migliori *performance* nell'attuazione di *policy*⁷¹². Al contrario, i contesti in cui meno sviluppati sono questi aspetti dimostrano comportamenti devianti attraverso clientelismo, individualismo con risultante scarsa capacità amministrativa (a livello istituzionale). In questi contesti la politica svolge una funzione di 'patronato' e tutta la struttura sociale di basa su scambi personalistici senza un'organizzazione di tipo sociale. Lo studio di Putnam cui si fa riferimento analizza in modo marginale gli aspetti economici, soffermandosi principalmente sulle capacità amministrative e sulla partecipazione politica. Vi sono altre ricerche che partendo da evidenze empiriche permettono una comparazione tra quanto affermato sulla realtà socio/politica e istituzionale e il livello di sviluppo economico⁷¹³.

⁷⁰⁸ Hine, D. (1993), *Governing Italy: the politics of bargained pluralism*, Oxford:Clarendon.

⁷⁰⁹ Grote, J. R., 1996.

⁷¹⁰ Putnam, R, Nanetti, R, e Leonardi, L., 1993.

⁷¹¹ Trigilia, C. 1994 *Sviluppo senza Autonomia*, Bologna: Il Mulino

⁷¹² Putnam, R, Nanetti, R, e Leonardi, L., 1993, pp. 83 e ss.

⁷¹³ Trigilia, C. 1994.

La presenza di una cultura civica ha favorito lo sviluppo economico persino in quei contesti in cui mancavano le 'precondizioni' favorevoli (infrastrutture, livello di sviluppo umano, capitali)⁷¹⁴. Studi economico/quantitativi sono stati dedicati proprio alla dimostrazione di come lo sviluppo economico sia una variabile dipendente del capitale sociale⁷¹⁵

L'Italia incarna questa dualità ed è quasi percorsa da una faglia civile che la divide in un Centro-Nord dotato delle caratteristiche tali per cui uno sviluppo endogeno è possibile e un Sud in cui tutti i tentativi fatti perché il Mezzogiorno superasse il divario economico e sociale sono finora falliti.

Citando Hirschman "lo sviluppo dipende non tanto dal trovare le combinazioni ottimali delle risorse e dei fattori di produzione dati, quanto dal suscitare e utilizzare risorse e capacità nascoste, disperse o malamente utilizzate"⁷¹⁶. Ma visti i tentativi fatti, con una eterogeneità di strumenti di *policy* adottati, siamo sicuri che il Mezzogiorno voglia svilupparsi, o meglio per dirlo con Hirschman, siamo sicuri che il Mezzogiorno voglia far emergere e utilizzare tutte le risorse e le capacità nascoste o 'sommerse'?

La risposta sta nei dati e non sembra essere positiva, analizzando quanto accaduto nell'ambito della politica di sviluppo e coesione, soprattutto correlata alla programmazione europea i risultati sono evidenti.

Considerando le basse *performance* dei programmi regionali per il ciclo 1994-1999, nel 1998 una certa *leadership* tecnocratica decide per la creazione di un centro di coordinamento effettivo (DPS)

⁷¹⁴ Trigilia, C. 1994: riferimento alla 'Terza Italia' ovvero allo sviluppo industriale generatosi nel Nord-Est tra gli anni '70 e '80.

⁷¹⁵ Guiso, L., Sapienza, P., Zingales, L., 2004 e

⁷¹⁶ Hirschman, A. O., 1961 *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze: la Nuova Italia, p. 6.

che si occupi di programmazione attraverso una strategia precisa e articolata in azioni:

- creazione di un nuovo modello di *governance* attraverso la creazione di *network* istituzionali con comparti specifici;
- scelta degli strumenti attraverso cui attuare la programmazione europea, e più in generale, la politica di sviluppo (es. programmazione negoziata);
- *capacity building* e trasferimento di competenza 'accompagnando' le amministrazioni nel processo di *empowerment* e crescita.

La strategia è stata messa a punto in breve tempo (se si considera che tutti gli strumenti di *policy* sono stati attivati tra il 1998 e il 2002) con positivi risultati dal punto di vista dell'efficienza sia interna (ovvero organizzazione interna del DPS) che esterna (realizzazione dei *network* istituzionali presso le amministrazioni regionali).

Si può affermare che da un punto di vista operativo il DPS è riuscito a realizzare gli obiettivi previsti, creando innovazione amministrativa, soprattutto in alcuni ambiti precisi come ad esempio il monitoraggio e la valutazione.

Quali sono stati gli effetti della creazione di un centro di coordinamento e *capacity building* sui diversi contesti?

Le Regioni Centro-Nord hanno ormai acquisito una forte autonomia decisionale e competenze tecniche per l'attuazione delle politiche che permette anche una buona *performance* nella programmazione europea. Per questo motivo si riconosce loro una certa (consistente) autonomia sia decisionale che operativa⁷¹⁷. Si potrebbe parlare di una sorta di modello

⁷¹⁷ Di Quirico, R. 2006 "I fondi strutturali tra centro e periferia" in Fargion, V., Profeti, S., Morlino, N. (a cura di), 2006 *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano* Il Mulino:Bologna.

‘asimmetrico’ nel ruolo svolto dallo stato centrale nella *governance* multilivello, mutuando il termine (asimmetrico) da ‘federalismo asimmetrico’, espressione più ampia per indicare sistemi politici decentrati, formati di unità con caratteristiche economiche, o sociali o culturali diverse, come risposta alle asimmetrie intrinseche alle identità nazionali e può essere una risposta anche ai dualismi economici⁷¹⁸. In questo senso il DPS ha cercato di conformare il proprio ruolo alle esigenze delle amministrazioni regionali ‘scomparendo’ o ‘riducendo’ la propria presenza lì dove le Regioni dimostravano capacità organizzative, progettuali e implementative.

La creazione di una struttura di coordinamento centrale è servita alle Regioni del Centro-Nord per due ordini di fattori: la creazione di una *governance* basata sul *network* istituzionale, l’omologazione delle pratiche - concepire ad una politica di coesione regionale che rientri in una programmazione nazionale, quindi armonizzazione delle politiche e degli obiettivi a livello nazionale. Il DPS ha sicuramente supportato la creazione di strutture quali i Nuclei di Valutazione Regionali e il loro inserimento in una Rete per l’armonizzazione delle pratiche.

Anche le Regioni del Sud sono cresciute notevolmente negli ultimi anni, ma con forti limiti rilevabili nelle *performance* del ciclo di programmazione 2007-2013, dove (Cap.III, par 3.8) gli impegni di spesa sono inferiori alla media rapportata allo stesso periodo di programmazione del ciclo precedente⁷¹⁹.

Questo, come evidenziato, è coinciso con una diminuzione del potere e dell’ambito d’azione della struttura di coordinamento (DPS). Se le Regioni del Mezzogiorno fossero davvero cresciute

⁷¹⁸ Cassese, S., 2005, p. 11.

⁷¹⁹ La comparazione è fatta sui dati di monitoraggio al 31 marzo 2004 e al 28 febbraio 2011.

in termini di capacità gestionale, si potrebbe immaginare che gli impegni di spesa dovrebbero essere almeno uguali agli impegni di spesa assunti allo stesso momento della programmazione precedente (fotografia di medio termine). Invece, pur considerando il difficile frangente dovuto alla crisi economica, le gli impegni di spesa come pure i pagamenti sono inferiori a quanto registrato per il ciclo 2000-2006. Proprio la crisi economica non avrebbe dovuto favorire l'utilizzo di fondi per spingere nuove iniziative imprenditoriali e innovazione?

È evidente che i vincoli esterni allo sviluppo non hanno trovato soluzione neanche con la riforma costituzionale del 2001 e il processo di federalismo in corso; il processo di 'apprendimento' (*policy learning*) delle Regioni nel ruolo di pianificatori di politiche non c'è evidentemente stato⁷²⁰. Questo nonostante l'attività di un'istituzione centrale preposta propria a tale fine.

L'intervento tecnocratico del DPS non poteva essere considerato di per sé un *remedia malorum*, ma doveva necessariamente essere accompagnato dall'assunzione delle responsabilità delle istituzioni subnazionali⁷²¹.

La figura 4.2 illustra il modo in cui il DPS si pone al centro di una *governance* svolgimento il ruolo di coordinamento tra il livello superiore e il livello inferiore nell'ambito delle politiche di coesione e sviluppo dell'Unione Europea.

Il ruolo di coordinamento è servito anche per il raccordo con altre parti dell'amministrazione centrale (Ministeri e Presidenza del Consiglio), permettendo di creare un scambio continuo di informazione sia per la creazione della strategia comune verso

⁷²⁰ Nanetti, R., 1996 "EU Cohesion and Territorial Restructuring in the Member States" in Hooghe, L. (ed.), 1996 *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford: Oxford University Press

⁷²¹ Fargion V., Profeti S., Morlino, L., 2006, pp. 376 e ss.

Bruxelles che per il coordinamento di una programmazione omogenea su tutto il territorio nazionale e per tutti i programmi operativi nazionali (le cui Autorità di Gestione sono individuate nei Ministeri competenti per materia).

“L’analisi delle politiche pubbliche mira soprattutto ad innescare processi virtuosi di apprendimento piuttosto che a disegnare un sistema perfetto in equilibrio statico”

Bruno Dente

Conclusioni

Il processo che ha portato alla creazione del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) è stato repentino ed è coinciso con un periodo di grandi turbolenze per l’Italia.

La crisi degli anni ’90 ha creato le opportunità perché si innescassero processi innovativi e si tentasse un rinnovamento strutturale del sistema. Si è aperta una finestra di opportunità per il cambiamento, inteso nel senso più ampio: economico, politico, istituzionale.

Queste opportunità hanno trovato una concretizzazione nella riforma del settore pubblico e del modo di concepire e attuare le politiche pubbliche.

Il DPS rappresenta un esempio del cambiamento generato in quel frangente storico, frutto della contingenza e di un momento di rottura rispetto al passato. A questo proposito, si può affermare che il DPS ha rappresentato un cambiamento?

Se sì, cosa lo ha generato? Quali sono state le variabili causali rilevanti perché tale cambiamento avvenisse?

Come il cambiamento si è evoluto nel corso nel tempo?

Quali ambiti (*policy, governance*) ha interessato?

La scelta del DPS come caso di studio risiede in tre ragioni: l’entusiasmo e il consenso che ha suscitato nell’ambiente istituzionale, politico e degli esperti di economia pubblica, e le ripercussioni sui diversi livelli istituzionali; l’impegno che è stato

profuso per l'organizzazione e il funzionamento della struttura; l'importanza della *policy* che il Dipartimento era chiamato a coordinare.

All'inizio del lavoro sono state poste alcune domande di ricerca cui a questo punto si cerca di dare una risposta.

La prima domanda di ricerca riguarda la dimensione esterna del cambiamento istituzionale: qual è stata la variabile esogena che ha generato il cambiamento, la rottura rispetto al passato e cosa ha determinato l'evolversi del caso di studio attraverso il tempo. Si tratta di individuare la variabile indipendente che ha influito sull'evoluzione del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione.

La risposta immediata a questa domanda riguarda il rapporto tra amministrazione e politica.

La ricostruzione del contesto istituzionale condotta nel Capitolo I, ha evidenziato come negli anni '90 diversi fattori abbiano condizionato il quadro politico-istituzionale. Sono stati selezionati quattro *shock* esogeni: la fine dell'Intervento Straordinario per il Mezzogiorno; il terremoto di 'Tangentopoli'; le riforme amministrativo/costituzionali; l'influenza dell'Unione Europea.

Tutti questi *shock* sembrano aver avuto un'influenza diretta sulla nascita del DPS per diversi motivi; la fine dell'Intervento Straordinario ha significato un vuoto di *policy* e una generale marginalizzazione dei problemi del Sud nell'agenda politica nazionale.

Il crollo dei sistemi partitici di governo ha generato un vuoto di potere, per sopperire al quale è stato necessario l'intervento di *leadership* tecnocratiche entrate nella compagine di governo, ad assicurare una credibilità e una legittimazione che la classe politica tradizionale sembrava avere definitivamente perduto.

Grazie al vuoto di potere, le *élite* tecnocratiche hanno condotto una serie di riforme amministrative e istituzionali di vasta portata per l'ammodernamento del Paese; una stagione di riforme che sarebbe durata un decennio.

Infine, la quarta variabile esogena considerata è l'Unione Europea. La riforma dei Fondi Strutturali e l'individuazione dei pilastri di *policy* hanno innescato un processo di cambiamento a livello nazionale 'l'eupeizzazione' che ha condizionato il cambiamento istituzionale e gli strumenti di *policy* in ambiti di politiche di sviluppo e coesione. Queste riforme europee si sono concretizzate a livello nazionale e regionale nell'implementazione dei cicli di programmazione.

Rispetto all'influenza che questi quattro *shock* hanno avuto sul cambiamento istituzionale, quella che emerge come determinante per il cambiamento istituzionale è il rapporto tra amministrazione e politica, ovvero l'incidenza dei cambiamenti politici come determinanti sulle riforme amministrative e sul cambiamento istituzionale.

Come si è detto, il vuoto di potere politico dopo il terremoto di 'Tangentopoli' ha creato la possibilità di riforma del sistema delle autonomie locali (anticipato già dalla legge 241/90), il rapporto tra centro e periferia, e l'organizzazione dei Ministeri centrali.

Quando gli attori politici tradizionali, ovvero i *leader* di partito hanno riacquisito la posizione di potere, hanno piegato le riforme alle proprie logiche, creando un sistema di *spoils system* all'italiana e condizionando i vertici amministrativi.

Il DPS ha subito questi processi nell'alternanza tra sostegno politico ad opposizione.

L'altalenante rapporto politica/amministrazione ha influito sia sulla storia istituzionale del Dipartimento sia sulle capacità di azione in ambito di *policy* e di *governance*.

È evidente come in tutti i momenti in cui il DPS ha avuto il sostegno della politica, sia riuscito a raggiungere obiettivi importanti sia sul piano interno che internazionale. Ne sono esempi evidenti nell'arena europea la negoziazione sui Fondi Strutturali 2007-2013; nell'arena interna l'unificazione della programmazione comunitaria e nazionale.

Quando invece, la politica ha sottratto il suo sostegno al Dipartimento, cambiandone la collocazione e il vertice, la struttura ha stentato a trovare la giusta collocazione e a raggiungere gli obiettivi fissati per la mancanza di credibilità.

È emerso in modo evidente come il sostegno politico fungesse da legittimazione all'apparato burocratico per le scelte di *policy* e la strutturazione dei nuovi modelli di *governance* centro-periferia.

Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione ha significato un cambiamento importante di una preesistente struttura burocratica che lamentava problemi sia di efficacia che di efficienza, ne ha ereditato molte strutture – rinnovandole, e funzioni - trovando modi nuovi di svolgerle.

L'importanza del rapporto politica/amministrazione si rivela anche nella presenza di attori tecnocratici e burocratici con forti competenze che hanno dato credibilità all'istituzione e alla *policy*. La scelta del Capo Dipartimento ha rappresentato uno dei punti chiave. Come ha dimostrato l'analisi condotta, nel periodo in cui si è creato un vuoto al vertice della struttura, l'operatività ne ha risentito nonostante il forte *commitment* delle risorse umane che componevano il Dipartimento. L'incertezza della politica nella scelta del Capo (come avvenuto nel periodo 1999-2001) ha determinato ritardi per la mancanza di coordinamento, fattore decisivo in una struttura preposta al coordinare non solo le proprie risorse ma anche amministrazioni di livello regionale. Quando invece la politica si è mossa con tempestività accompagnando le proprie decisioni con tempestive soluzioni

(come successo alle dimissioni di Barca nel 2006 e la successione di Sappino), il cambiamento di vertice hanno costituito un problema contingenziale. La continuità del vertice ha invece permesso il raggiungimento di importanti risultati e il completamento di alcuni processi programmati.

Per quanto riguarda l'Unione Europea e il processo di europeizzazione, la sua influenza sembra pesare meno dal punto di vista dell'assetto istituzionale, ma essere importante per la legittimazione sugli strumenti di *policy* adottati e sulla capacità del Dipartimento di diffondere una cultura del *policy making* a livello subnazionale.

Il DPS istituzionalmente eredita le competenze del Dipartimento del Bilancio e della Programmazione Economica al cui interno erano state tentate soluzioni per il coordinamento e il miglioramento delle *performance* della programmazione europea seguendo in alcuni casi indicazioni precise provenienti da Bruxelles senza grande successo. Il DPS nasce anche con questo scopo ma senza nessuna pressione da parte dell'Unione Europea, se non quella di migliorare efficacia ed efficienza sui Fondi Strutturali. Da quanto emerge dalla presente analisi il DPS sembra più una reazione all'europeizzazione, come una soluzione istituzionale che assicurasse una programmazione europea coerente con le *policy* nazionali. Questo è dimostrato ad esempio dall'unificazione della programmazione nazionale e comunitaria avvenuta nel 2006, anticipata già tra il 2002 e 2003.

Se il DPS fosse un risultato del processo di europeizzazione, il suo ruolo e la sua funzione avrebbero dovuto mantenersi inalterati nel tempo e non subire riforme e ripensamenti nella collocazione istituzionale e nell'organizzazione. Sebbene il ciclo di programmazione sia cambiato, i Fondi Strutturali in Italia finanziano ancora le Regioni in ritardo di sviluppo per cui possiamo considerare questa variabile immutata. Dunque, *ceteris*

paribus, il DPS è un processo indipendente dai processi di europeizzazione.

O almeno non dall'europeizzazione nel senso di implementazione dei programmi. L'unico fattore europeo che in quegli anni sembra aver davvero influenzato la politica economica e finanziaria del Paese è stato il processo di adesione alla Moneta Unica.

Un altro argomento a sostegno di questa ipotesi è la dotazione iniziale della Segreteria del CIPE, che dimostra la centralità del Dipartimento nella dinamica di *policy-making* nazionale.

Il cambiamento rappresentato dal DPS sembra essere generato da alcune componenti precise.

La prima è la volontà politica dell'*élite* tecnocratica che negli anni '90 aveva un ruolo centrale nel governo.

Una seconda ragione è la razionalizzazione del settore pubblico attraverso le riforme della pubblica amministrazione, centrale e regionale.

Una terza ragione è il rinnovato interesse per il Mezzogiorno e la mancanza di una *policy* di sviluppo per raggiungere l'obiettivo di crescita nazionale e superamento del divario Nord-Sud.

La seconda domanda di ricerca è relativa al cambiamento di paradigma di *policy*, ovvero come il processo di *policy making* e il paradigma di *policy* siano stati innovati.

Dalla ricerca effettuata emerge che un cambiamento di paradigma c'è stato, si passa, infatti da una concezione *top-down* tipica della visione statocentrica ad un approccio *bottom-up*.

Utilizzando il modello di Hall che individua tre livelli per i cambiamenti del paradigma di *policy* si è arrivati alla conclusione che la 'Nuova Programmazione' ha rappresentato un cambiamento di terzo livello, ovvero esso ha interessato tutti gli aspetti della politica pubblica: strumenti, valori, livelli istituzionali coinvolti. Il cambiamento radicale è stato

innanzitutto causato dai passati fallimenti in materia di sviluppo per il Mezzogiorno. L'accumulo di anomalie nella fase precedente ha permesso alla *leadership* (a sua volta frutto di un rinnovamento e non solo di un cambio di colore politico) di promuovere una politica per il Mezzogiorno, la 'Nuova Programmazione' in rottura con le esperienze precedenti per tutti gli aspetti previsti dal modello utilizzato:

- strumenti: costruzione di *network* istituzionali e di una metodologia per la diffusione della cultura del *policy-making*; il sistema di Premialità basato sui criteri di efficienza ed efficacia amministrativa;
- valori: si è passati da una concezione della *policy* come sovvenzione di azioni senza un controllo sui risultati né centrale né periferico ad una cultura della *policy* per obiettivi dove la responsabilità dei soggetti coinvolti (dalla programmazione alla realizzazione) diventava centrale; la diffusione di una cultura della professionalità burocratica con il forte *commitment* delle amministrazioni sia centrali che regionali impegnate nella realizzazione della *policy*;
- livelli istituzionali coinvolti: la creazione dei *network* a livello regionale ha permesso il coinvolgimento di diversi livelli istituzionali in uno scambio reciproco, finalizzato al *capacity building* in materia di *policy*.

Infine si passa ad analizzare la terza domanda di ricerca, riguardante la dimensione ambientale/strumentale, ovvero come il cambiamento è stato prodotto e quali sono stati gli effetti sulla *governance* multilivello e l'interazione con livelli sociali meso e micro (regioni) e strumenti di *policy*.

La creazione di un nuovo modello di *governance* è stato uno degli aspetti innovativi delle operazioni condotte dal Dipartimento, grazie ad una serie di fattori e di operazioni.

L'obiettivo dichiarato del DPS all'interno dei documenti pubblicati in merito alla 'Nuova Programmazione' ha riguardato il coinvolgimento degli attori istituzionali a tutti i livelli: regionale, locale (comuni e province), privato.

Il principio guida di questa concezione dei rapporti interistituzionali è la sussidiarietà, pilastro dell'Unione Europea e principio contenuto in tutte le riforme amministrative e costituzionali degli anni '90.

Il 'territorio' come protagonista indiscusso delle scelte politiche, economiche e sociali ha acquisito un'importanza fondamentale nel disegno istituzionale e nelle forme di potere che si sono sviluppate negli ultimi decenni. Si tratta di una tendenza irreversibile verso un coinvolgimento sempre maggiore della società civile e dei livelli di rappresentanza sub-nazionali.

In questa linea di tendenza si è innescato il processo di costruzione della *governance* compiuto dal DPS.

La ricerca ha evidenziato una struttura di *governance* con un doppio scopo: lo scambio tra i diversi livelli interistituzionali, secondo due linee; i) UE-Stato-Regioni; ii) Stato-Regioni.

Nel primo caso, ovvero nella *governance* UE-Stato-Regioni, si è assistito alla costruzione di una conoscenza e di una struttura tecnica tale da permettere un'influenza nazionale su Bruxelles, in un processo di costruzione della *policy* di coesione comunitaria non più discendente, ma di interazione e condizionamento reciproco.

Nel caso della *governance* multilivello Stato-Regioni, il DPS seguendo la linea delle riforme amministrative per l'autonomia e il decentramento degli enti locali, ha anticipato la riforma Costituzionale, L. Cost. 1/2003, individuando nelle Regioni in

focal point del processo di implementazione della 'Nuova Programmazione'. Il processo di *capacity building* ha contribuito a rafforzare il processo di europeizzazione, ovvero di adattamento delle istituzioni regionali alle regole europee in materia di Fondi Strutturali e programmazione

Questo nuovo modello di *governance* multilivello, costruito attraverso *network* istituzionali e arene di discussione, è servito come 'ambiente' per l'implementazione della *policy* di sviluppo e coesione.

Queste innovazioni hanno prodotto risultati importanti sia a livello nazionale che internazionale, ma hanno incontrato anche limiti.

Iniziamo con l'analizzare gli obiettivi raggiunti e successi ottenuti. L'eredità positiva del DPS è soprattutto nell'innovazione amministrativa apportata, nei nuovi strumenti di *policy* scelti e utilizzati, nel tentativo di creare un nuovo modello di *governance* multilivello tra centro e periferia.

In secondo luogo, il DPS ha innovato gli strumenti di *policy* attraverso l'introduzione di: *network* istituzionali (Nuclei di Valutazione); strumenti tecnici per la razionalizzazione dei controlli del monitoraggio della spesa pubblica (Sistema Conti Pubblici Territoriali).

In terzo luogo, il DPS ha innovato il ciclo delle *policy di sviluppo* con l'unificazione della programmazione nazionale e comunitaria, l'estensione di alcuni strumenti comunitari alle politiche nazionali. L'introduzione della valutazione come momento finale del ciclo di *policy* è stata un'operazione importante, in un contesto come quello italiano in cui questo tipo di approccio non era né consolidato né diffuso. Vi è stato un rafforzamento della programmazione negoziata, la cui importanza sta nel tentativo di coinvolgere la società civile e il

mondo dell'economia privata nella progettazione di interventi-
volano allo sviluppo.

Per quanto riguarda la programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006, la *performance* delle regioni italiane obiettivo 1 in termini di capacità di spesa è stata rilevando, superando le risorse inizialmente stanziare nel Quadro Comunitario di Sostegno e pari al 105%, richiedendo un *overbooking* per coprire gli impegni di spesa su iniziative progettuali aggiuntive.

Sebbene l'indicatore di spesa non possa essere considerato esaustivo della qualità di una programmazione, esso serve a sottolineare il progresso compiuto dalle Regioni in termini di capacità progettuale anche solo in termini quantitativi rispetto al ciclo precedente (1994-99). In questo senso, la presenza di una struttura centrale di coordinamento e indirizzo ha svolto il ruolo di propulsore dell'attività di programmazione.

Quali obiettivi invece non sono stati raggiunti?

Si può ormai affermare che la 'Nuova Programmazione' non ha avuto l'esito sperato. La crescita prevista non si è verificata. Su questo ha influito sicuramente la crisi economica che l'Italia attraversa ormai da diversi anni e che non permesso quell'impegno finanziario pubblico necessario a portare la *policy* di sviluppo per il Mezzogiorno nell'ambito delle politiche ordinarie. Questo è successo per diverse ragioni: la prima di ordine amministrativo; una seconda legata alla politica economica; la terza imputabile all'insufficienza degli strumenti di *governance* e di politiche pubbliche adottate nella 'Nuova Programmazione'.

La tendenza all'autoconservazione della classe dirigente amministrativa, tradizionalmente conservatrice e refrattaria ai cambiamenti, ha cercato di ingabbiare e ostracizzare il Dipartimento come simbolo di una innovazione amministrativa conseguente alla riforma Bassanini del 2006 in cui la *mission*

istituzionale era strettamente legata al *commitment* politico e al sostegno/volontà di *leader* esterni all'amministrazione stessa⁷²².

Gli strumenti individuati nell'ambito della programmazione negoziata non sono riusciti ad abbattere i meccanismi localistici e clientelari di cui era schiavo il Mezzogiorno d'Italia. Le Regioni (Abruzzo, Molise, Basilicata, Sardegna) che hanno trovato la propria via allo sviluppo endogeno anche grazie ai meccanismi di *policy* e alle soluzioni istituzionali promosse dal DPS, sono le stesse Regioni che al loro interno non soffrono di pressioni clientelari, criminali e legate all'economia sommersa se non in minima parte. Il capitale sociale e la cultura civica dei territori ha giocato un ruolo determinante nel successo della 'Nuova Programmazione'. Tutto il processo di *capacity building* e trasferimento di competenze dal DPS alle Regioni ha avuto successo nella misura in cui questo non turbava l'equilibrio presente sia a livello economico, che politico, che amministrativo. Per questa ragione, è diffusa opinione degli attori della vicenda che se *capacity building* o successo vi è stato esso è limitato ad alcune parti delle amministrazioni regionali.

Quali lezioni è possibile trarre dalla presente ricerca?

Una prima lezione riguarda l'influenza della politica: le *policy* non possono essere indipendenti dalla politica.

La legittimazione politica nella società contemporanea proviene soprattutto dalla capacità di implementare *policy* (offerta) capaci di offrire soluzioni alle richieste della società (domanda), in un rapporto che sembra assumere sempre più le caratteristiche di uno scambio economico. La politica non può prescindere da una razionalità che comporti una programmazione di lungo periodo e da una stabilità istituzionale che garantisca continuità di azione. Al vecchio immobilismo politico che ha conservato la

⁷²² Cassese, S. 1977, Op. Cit. p. 18.

Cassa per il Mezzogiorno per quarant'anni nonostante i continui mancati obiettivi, si contrappone una velocità di cambiamento a voler correggere gli errori prima di conoscere i risultati di una scelta e gli impatti di una *policy*.

I cambiamenti subiti dal sistema amministrativa nel corso di pochi anni (la riforma della riforma della pubblica amministrazione e della dirigenza) hanno impedito uno sviluppo pieno dei presupposti di innovazione e ammodernamento innescati negli anni '90 da quella *élite* tecnocratica che ha gestito il potere in assenza della politica.

La mancanza di una visione politica chiara sulla obiettivi sulla *policy* per lo sviluppo e gli strumenti da adottare per il raggiungimento degli obiettivi determina uno scollamento tra la politica e l'amministrazione creando una confusione di ruoli e competenze.

Una seconda lezione riguarda il rapporto centro-periferia.

Il *policy-making* è un processo strettamente legato ai soggetti che lo attuano. Questi soggetti sono disposti secondo una gerarchia precisa che parte dai vertici amministrativi (Capo Dipartimento) o *street-level beuraucrats* (funzionario regionale, comunale, provinciale) e la loro influenza sulle decisioni e sulla 'velocità' dell'implementazione è determinante. Se i due livelli, vertice-*street-level* non hanno gli stessi obiettivi, vi è uno scollamento tra programmazione e implementazione. Lo sforzo di coordinamento del centro in questo caso non sarà sufficiente per innescare il processo virtuoso di cambiamento.

Il modo in cui il DPS ha formulato la nuova politica, ha scelto gli strumenti di attuazione e ha creato il sistema di *governance* probabilmente è stato troppo veloce per permettere non solo un adeguamento delle amministrazioni regionali, ma un cambiamento della concezione del servizio pubblico in ottica di sviluppo.

Le amministrazioni regionali non erano pronte a recepire un cambiamento di paradigma di *policy* così intenso e profondo. Visto poi che il DPS ha lavorato soprattutto 'sulle' Regioni con maggiori problemi di amministrazione e gestione, problema della frattura rappresentata dalla 'Nuova Programmazione' pone la questione di un cambiamento se possa seguire un percorso incrementale.

La terza lezione riguarda il sistema di *governance* in Italia. L'esperimento condotto tramite il DPS per uno sviluppo del Mezzogiorno che partendo dalle istituzioni regionali e 'contaminasse' anche le strutture locali e la società civile non ha prodotto grandi risultati se non con poche eccezioni, quasi sempre rintracciabili nelle strutture preposte alla programmazione regionale. Il processo di decentramento dei poteri, l'ampia autonomia regionale non sono bastati alla crescita istituzionale delle Regioni. La scarsa capacità di generare progettualità innovative o semplicemente di individuare interventi necessari al territorio (e il Mezzogiorno di interventi ha davvero ancora bisogno) nell'ambito della programmazione europea (i 'progetti sponda' come pure molti interventi di programmazione negoziata sono esempi) dimostra come ancora una volta il Sud non abbia saputo cogliere le occasioni. L'errore forse principale del centro in questo caso è stata la totale fiducia nelle istituzioni locali, è pur vero che con l'evoluzione federale, lo stato attuale non può porsi come un controllore.

Il problema che emerge è dunque quale ruolo per lo stato attuale tra decentramento e controllo.

Ad Maiora

Appendice 1 – Metodologia adottata per l'indagine empirica tramite interviste

Una gran parte del presente lavoro di ricerca si è basato sulla raccolta di dati empirici attraverso la conduzione di interviste agli attori privilegiati.

Le interviste sono state condotte in rappresentanza di diversi livelli istituzionali e ambiti di provenienza: il livello centrale, ovvero il Dipartimento intervistando quanti hanno prestato o prestano tutt'ora la propria attività nel Dipartimento con diversi ruoli e competenze. Un livello periferico/regionale e tematico, intervistando attori che hanno operato o operano nelle amministrazioni regionali nei settori della Programmazione e in alcuni Ministeri chiavi per l'implementazione dei Programmi Operativi Nazionali. Un livello politico, con interviste condotte ad attori nel campo politico e prestanti attività fortemente affini alla politica. Una quarta tipologia di attori intervistati svolge ruoli importanti nella ricerca sulle politiche di sviluppo e sul Mezzogiorno.

Nell'indagine sono stati considerati non solo attori favorevoli all'esperienza rappresentata dal caso di studio, ma anche 'oppositori' ovvero personalità che hanno osteggiato la 'Nuova Programmazione' (sul piano della *policy*) o lo stesso Dipartimento (sul piano istituzionale).

Le interviste sono state condotte su modelli semi-strutturati⁷²³ per una ragione precisa: data la varietà di attori intervistati afferenti a ruoli e funzioni estremamente differenti, si è ritenuto opportuno non utilizzare un'unica intervista strutturata o ha risposte chiuse (modello questionario).

⁷²³ A proposito della metodologia adottata per le interviste si veda: Yin, R. K., 2003 *Case Study Research – Design and Methods*, London: Sage Publication

Di ogni attore andava considerata la propria esperienza e il ruolo svolto nella vicenda, e quindi la difficoltà principale è stato cogliere la peculiarità professionale o l'ambito di competenza di ciascuno dei soggetti intervistati per ricostruirne il rapporto e l'apporto all'istituzione analizzata.

Una linea comune nelle interviste è stata utilizzata per i membri (o ex-membri) del Dipartimento. Le interviste, in questo caso avevano una parte comune, differenziandosi tra loro solo per gli aspetti più tecnici relativi a funzione e ruolo svolto nella struttura.

La stessa cosa vale anche per interviste effettuate presso i rappresentanti delle amministrazioni regionali e centrali. Ad una parte comune sul ruolo e la funzione del DPS nella *governance* multilivello e nel ciclo di *policy*, faceva seguito una parte modulata sulla base dei risultati e delle esperienze delle singole Regioni/Ministeri.

Le Interviste condotte sono venticinque. L'ordine in cui sono state effettuate risponde alla precisa strategia di intervistare per primi gli attori che rappresentavano la memoria storica del Dipartimento, per poi procedere con attori che avevano competenze tecniche più precise.

Appendice – Elenco interviste effettuate

	Attore	data	Ruolo/istituzione
1	Fabrizio Barca	13/12/2010	Ex Capo Dipartimento politiche Sviluppo e Coesione 1998-1999; 2001-2006
2	Sabina De Luca	22/12/2010	Direzione Generale per la Politica Regionale Comunitaria - Dipartimento politiche Sviluppo e Coesione - Ministero dello Sviluppo Economico
3	Paola Casavola	10/01/2011	Ex – UVAL; ex Direzione Generale Ufficio Studi Dipartimento politiche Sviluppo e Coesione
4	Giampiero Marchesi	17/11/2011	UVAL - Dipartimento politiche Sviluppo e Coesione
5	Paolo Emilio Signorini	26/01/2011	Capo del Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica Presidenza del Consiglio dei Ministri
6	Carlo Sappino	31/01/2011	Ex Capo Dipartimento politiche Sviluppo e Coesione 2006-2008
7	Gabriella Palocci	7/02/2011	Ex Dirigente Cabina di Regia Nazionale, Dipartimento politiche Sviluppo e Coesione Dirigente Generale Programmazione Regione Sicilia Direzione agenzia ed enti della Fiscalità – Dipartimento Finanze –

			Ministero dell'Economia e delle Finanze
8	Cladio Virno	7/02/2011	Ex- UVAL - Dipartimento politiche Sviluppo e Coesione Consulente enti pubblici e privati 'Spesa e investimento pubblici'
9	Paolo De Ionna	28/02/2011	Capo Di Gabinetto – Ministro Del Tesoro, Del Bilancio E Della Programmazione Economica Consigliere di Stato
10	Alberto Versace	8/03/2011	Ex UVAL - Dipartimento Politiche Sviluppo E Coesione Direzione Generale Accordi Programma Quadro - Ministero dello Sviluppo Economico
11	Nicola Rossi	15/03/2011	Senato Della Repubblica Università Torvergata – Roma2, Facoltà di economia
12	Giorgio Pugliese	18/03/2011	Direzione Generale per la Politica Regionale Comunitaria – Dipartimento politiche Sviluppo e Coesione – Ministero dello Sviluppo Economico
13	Gaspare Tocci	21/03/2011	Regione Molise - Nucleo di Valutazione
14	Michele D'Ercole	1/04/2011	Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea – Politica regionale, Fondi Strutturali, Cooperazione territoriale

15	Gianfranco Viesti	5/04/2011	Università degli studi di Bari – Facoltà di Scienze Politiche
16	Luca Celi	8/04/2011	Ex UVAL - Dipartimento politiche Sviluppo e Coesione – Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica Regione Puglia – ex Dirigente del Servizio Programmazione e Ufficio Valutazione e Sorveglianza del Programma del Servizio Politiche Comunitarie.
17	Alessandro Rainoldi	14/04/2011	Commissione Europea – Unità Italia Commissione Europea – Institute for Prospective technological Studies
18	Alessandra Tomai	18/04/2011	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale per le politiche per l'orientamento e la formazione Divisione VII Attività di coordinamento del Fondo sociale europeo
19	Flavia Terribile	18/04/2011	UVAL - Dipartimento politiche Sviluppo e Coesione – Ministero dello Sviluppo Economico
20	Anna Maria Leuzzi	19/04/2011	Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca - Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali - Direzione generale per gli affari

			internazionaliUFFICIO IV - Programmazione e gestione dei fondi strutturali europei e nazionali per lo sviluppo e la coesione sociale
21	Luca Bianchi	20/04/2011	Associazione per lo sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno - SVIMEZ - Vice Direttore
22	Tiziana Arista	20/04/2011	Ex Autorità di Gestione POR Campania, Ob. 1 2000-2006
23	Mariella Volpe	28/04/2011	DPS – Area Metodi e Studi delle Politiche pubbliche – Responsabile progetto Conti Pubblici Territoriali
24	Federica Busillo	28/04/2011	DPS - Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria - Dirigente Divisione XIII
25	Isaia Sales	14/5/2011	Governo Prodi I – Sottosegretario Ministero Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica – Delega al Mezzogiorno e Fondi Europei

Bibliografia

ALMOND, G.A. (1980), "The Intellectual History of the Civic Culture" in Almond, G.A. and Verba, S., (ed.) 1980 *The Civic Culture Revisited*, London:Sage Publication

ALMOND, G.A. and POWELL, G.B. Jr (1988) *Politica Comparata: Sistema, processi e politiche*, Bologna, Il Mulino

ADAMS, P. "La politica Industriale" in Dente, B. (a cura di) 1990, *Le politiche Pubbliche in Italia*, Bologna: Il Mulino

ANNESI M. (a cura di) *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Annesi e al., Il Mulino Bologna, 2003,

AXELROD, R. 1984 *The evolution of cooperation*, New York: Basic Books.

BANCA D'ITALIA, 2010 *Relazione Annuale 2009*, Roma 31 maggio 2010, Roma

BARCA, F. – Trento, S. 1997 'La parabola delle Partecipazioni statali: una missione tradita' in Barca, F. *Storia del Capitalismo italiano*, Roma: Donzelli

BARCA, F. (a cura di), 1998 *La Nuova Programmazione e il Mezzogiorno*, Roma: Donzelli editore

BARCA, F. 1998, "Obiettivi e assetto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione" in *Economia italiana*, (1998), settembre-dicembre

BARCA, F. 2001 "il ruolo del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione" in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n.2

BARCA, F., 2003 "Regional Policy and Experience in Southern Italy" in Funck, E. and Pizzato, L. (ed.), 2003 *European Integration, Regional Policy, and Growth*, Washington: World Bank, pp. 129-135

BARCA, F. 2004, "Il ruolo dello Stato nell'economia: un pradigma e un cantiere aperto", www.econ-pol.unisi.it/didattica/politica_economica.../Perugia.doc

BARCA, F., 2009 *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations - Independent Report*, prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Bruxelles

BARCA, F., 2006 *L'Italia Frenata*, Roma: Donzelli

BARDI, L., 2006 "Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema partitico italiano" in Bardi, L. (ed.), 2006 *Partiti e Sistemi di Partito*, Bologna: Il Mulino

BASSANINI, F., 2009 "I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione tra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza" in D'Alessio, G. (a cura di), 2009 *L'Amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Collana Astrid, Bologna: Il Mulino

BATTINI, F., 2009 "Il metodo e i meccanismi delle riforme amministrative" in D'Alessio G. e Di Lascio, F., (a cura di), 2009 *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino: Giappichelli Editore, pp. 93-98

BAUMGARTNER, F.,R. and JONES, B.D., 1991 "Agenda Dynamics and Policy Subsystems Author(s)" in *The Journal of Politics*, Vol. 53, No. 4 (Nov., 1991), pp. 1044-1074

BIANCHI, L., e PREZIOSO, S., 2004 "Il confine incerto tra regolarità e irregolarità nei contesti economici territoriali" in *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. XVIII, 2004, n.1-2, pp. 11-45

BIANCHI, T. e CASAVOLA, P., 2008 "I progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006 – teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale" in *Materiali UVAL*, n. 17 (2008)

BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. and PASQUINO, G. 2005 *Dizionario della politica*, Torino:Utet, 2005

BODO G. e VIESTI G., 1997 *La grande Svolta.il Mezzogiorno nell'Italia degli anni '90*, Roma: Donzelli Editore

BORZEL, T. A. and RISSE, T., 2003, "Conceptualizing the domestic impact of Europe" in Featherston, K. and Radaelli, R. (ed.), 2003 *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press

BONARETTI, M. e CODARA, L. (a cura di), 2001 *Ripensare il lavoro pubblico*, Soveria Mannelli: Rubettino

BRESSERS, H. TH.A. and O'TOOLE L.J. "Instruments selection and implementation in a Networked Context" in Eliadis, P., Hill, M., and Howlett, M., (ed.) 2005 *Design Government: from instruments to governance* McGill-Queen's University Press,

BULL, M. - RHODES, M. (1997) "Between crisis and transition: Italian politics in the 1990s", *West European Politics*, 20: 1, 1 – 13

BUTERA, F., e DENTE, B., 2009 *Change Managment nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Milano: Franco Angeli

CACIAGLI, M., 2006 *Regioni, d'Europa: devoluzione, regionalismi e integrazione europea*, Bolgna: Il Mulino

CAFIERO, S. 1999 *Questione Meridionale e Unità d'Italia*, Carrocci, Roma

CAFIERO, S. e MARCIANO, G.E. "Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)" in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1991, n. 2

CAPANO, G. e VASSALLO, S. (a cura di), 2003 *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali* – Dipartimento della Funzione Pubblica – Cantieri PA – Analisi e strumenti per l'innovazione, Soveria Mannelli: Rubettino

CAPANO, G., 2009 “Understanding policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem” in *Journal of comparative Public Policy*, Vol.11, N.1, March 2009 pp.7-31

CAPANO, G., 2009b “Tra leadership e tempo. Le dimensioni sfuggenti del cambiamento delle politiche” in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N.3, 2009, pp. 5-30

CASSESE, S. “Il difficile mestiere di ministro della funzione pubblica” in Dente, B. Ed. 1995 *Riformare la pubblica amministrazione: Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*. Fondazione Giovanni Agnelli, Torino

CASSESE, S. 1977 *Questione Amministrativa e Questione Meridionale-Dimensione e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, SVIMEZ - Collana Francesco Giordani - Giuffré editore

CASSESE, S. 2005 “Federalismo e Mezzogiorno” in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, SVIMEZ, XIX, 2005, .1, pp. 5-12

CASTRONOVO, V. 2006, *Storia economica d'Italia – dall'ottocento ai giorni nostri*, Einaudi, Torino, p. 396

CERULLI IRELLI, V., 2009 “Riforme amministrative e sistema costituzionale” in D'Alessio G. e Di Lascio, F., 2009 *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino: Giappichelli Editore

CHENERY, H., 1962, *Politiche di sviluppo per l'Italia meridionale*, Giuffré, Collana SVIMEZ, Milano

CIAMPI C.A. "Premessa" in Barca, F. (a cura di), 1998 *La Nuova Programmazione e il Mezzogiorno*, Roma: Donzelli editore

CIAMPI, C.A. "Esposizione Economico-Finanziaria, Camera dei Deputati", 3 ottobre 1996, Roma
<http://www.tesoro.it/documenti/documento.asp?idd=3744>

CNEL, 1995, *Dossier- Patti Territoriali: Stato di avanzamento delle proposte pervenute al CNEL*, 15 novembre, Roma.

Commissione Europea 1987 Realizzare l'Atto Unico: una nuova frontiera per l'Europa, COM (87) 100 def. Bruxelles

COMMISSIONE EUROPEA, 1993 *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century - White Paper*, COM(93) 700, December 1993, (Libro Bianco Delors)

COMMISSIONE EUROPEA 1997, *Agenda 2000: for a stronger and wider Europe*, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA, 1999 *Comunicazione della Commissione relativa ai fondi strutturali e coordinamento con il fondo di coesione Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006 (1999/C 267/02)*

COMMISSIONE EUROPEA, 2001 *La Governance europea – un libro bianco*, Bruxelles, 5.8.2001 COM(2001) 428 definitivo/2

COMMISSIONE EUROPEA, 2003 *An Agenda for Growing Europe- The Sapir Report*, Oxford: Oxford University Press

CONSIGLIO EUROPEO di Lisbona 2000 *Conclusioni della Presidenza*, 23-24 marzo 2000

COTTA M. ISERNIA P. (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla : la crisi del regime partitocratico in Italia*, Il Mulino, Bologna

D'ANTONE L. 1995, "Interesse straordinario" per il Mezzogiorno" in *Meridiana*, 1995,

D'ERCOLE, M. e GREGANTI, M. 2007 "Il bilancio dell'Unione Europea e la politica regionale per il 2007-20013" in Viesti, G. - Prota F. 2007 *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna: Il Mulino

DAHL, R. 1961, *Who governs? Democracy and power in an American City*, New haven: Yale University Press

DAMONTE, A., 2006 "La governance europea" URGE Working Paper, 6/2006 www.urge.it

DE GUTTRY, A., NICOLETTI, B., DI PAOLA, S., ARDOVINO, S., 2005 *Le autonomie locali italiane in Europa: conoscere meglio il sistema per contare di più – Guida Pratica*, ANCI, Toscana

DE GUTTRY, A. e COTICCHIA, F., 2008 *La rete SEENET e il Programma. I Governi Locali Motori dello Sviluppo*, Regione Toscana

DE LEON, P. and DE LEON, L., (2002) "What ever happened to policy Implementation? An alternative approach" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, (2002):4. pp. 467-492

DEL MONTE, A – GIANNOLA, A. 1978 *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna,

DELLA PORTA, D. 1992, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna: Il Mulino

DELLA CANANEA, G. "The reform of finance and administration in Italy: Contrasting achievements" in *West European politics*, 1997 20: 1, 194 – 209

DELLA SALA, V. 1997 "Hollowing out and hardening of the State: European integration and Italian economy", *West European Politics*, 20: 1, pp. 14-33

DENTE, B., 1985 *Governare la frammentazione – Stato, regioni e Enti Locali in Italia*, Bologna: il Mulino

DENTE, B., 1991 «Politica, istituzioni e debito pubblico» in *Stato e Mercato*, XXXIII, 1991, pp. 339-70

DENTE, B. 1995 "I caratteri generali del processo di riforma" in Dente, B., (a cura di), 1995 *Riformare la Pubblica Amministrazione – Italia, Gran Bretagna, Spagna Stati Uniti*, Torino: Fondazione Giovanni Agnelli

DENTE, B., 1997 "Sub-national governments in the long Italian transition", *West European Politics*, 20: 1, 176 – 193"

DENTE, B., 1999 *In un Diverso Stato – Come rifare la pubblica amministrazione in Italia*, Bologna: il Mulino

DENTE, B. e VECCHI, G., 1999 "La valutazione e il controllo strategico" in Dente, B. e Azzone, G., 1999 *Valutare per Governare*, Milano: ETAS

DENTE, B., 2006 "Falsa Partenza Istituzionale" www.lavoce.info, 22/05/2006

DENTE, B. e PIRAINO, N. 2009 "La parabola dei controlli interni nell'amministrazione dello Stato" in D'Alessio G. e Di Lascio, F., (a cura di) 2009 *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino: Giappichelli Editore.

DI QUIRICO, R. 2006 "I fondi strutturali tra centro e periferia" in Fargion, V., Profeti, S., Morlino, N. (a cura di), 2006 *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano*, Bologna: Il Mulino

DIAMANTI, I., 1995 *La Lega : geografia, storia e sociologia di un soggetto politico*, Roma: Donzelli editore

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione - 1998 *Politiche per lo Sviluppo del Mezzogiorno” – Primo rapporto – estratto dalla relazione previsionale e programmatica per l’anno 1999*, http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs/all/doc01_capIV.pdf.

Dipartimento per le politiche di sviluppo e Coesione, 1998 *Relazione di Sintesi sugli interventi nelle Aree Depresse*, Roma Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, 1998 *Cento idee per lo sviluppo*, Roma

Dipartimento per le politiche di Sviluppo e Coesione 1999 *Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006 - Testo inviato e approvato dalla Commissione Europea*, Roma.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, 1999 *Valutazione ex-ante del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno*, Roma

Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, 2000 *Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006*, Roma.

Dipartimento per lo politiche di sviluppo e coesione 2001 *Memorandum dell’Italia sulla politica regionale e di coesione dell’Unione europea*, Roma

Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, 2002a QCS *Obiettivo 1 – 2000-2006 – Criteri di assegnazione della riserva di premialità del 4%*, Roma

Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, 2002b QCS *Obiettivo 1 – 2000-2006 – Criteri di assegnazione della riserva di premialità del 6%*, Roma

Dipartimento per lo politiche di sviluppo e coesione 2002c *Secondo Memorandum dell’Italia sulla politica regionale e di coesione dell’Unione europea*, Roma

Dipartimento per lo politiche di sviluppo e coesione 2002d *Gruppo di Contatto Stato-Regioni sulla Politica comunitaria di Coesione post-2006 – Regolamento Interno*, Fonte DPS, novembre 2002

Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione 2002 *La lezione dei Patti Territoriali*, a cura di Trgilia, C. – Ramella, F. e al. Roma.

Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, 2005 *Rapporto Annuale 2004*, Roma: Istituto Poligrafico Zecca dello Stato

Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, 2007a *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, Roma

Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, 2007b *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, Roma

Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, 2007c *Regole di Attuazione del Meccanismo di Incentivazione Legato agli Obiettivi di Servizio del QSN 2007-2013 - Documento tecnico approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 1 agosto 2007*

Dipartimento per lo politiche di sviluppo e coesione, 2008 *Rapporto Annuale DPS 2007 – Appendice*

DUNN, W. N., 2004 *Public Policy Analysis – An Introduction*, New Jersey: Pearson – Prentice Hall

DYSON, K., 1999 “Economic and Monetary Union in Europe: a transformation of Governance” in Kohler-Koch, B., (ed.), 1999 *The transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, pp. 98-118

EISING, R. and KOHLER-KOCH, B., 1999 “Introduction: network governance in the European Union” in Kohler-Koch, B., (ed.) 1999 *The*

transformation of Governance in the European Union, London: Routledge, 3-13

ELAZAR, D. 1987, *Exploring Federalism*, The Tuscaloosa: University of Alabama Press

ELAZAR, D. J. "The United States and the European Union: models of their Epochs" in Howse, R. and Kalypso, N., (ed.) 2001 *The federal Vision, Legitimacy and levels of governance in the United States and European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 31-53.

FALCON, G., 1995 "La pubblica Amministrazione e i cittadini" in Dente, B. (a cura di), 1995 *Riformare la Pubblica Amministrazione – Italia, Gran Bretagna, Spagna Stati Uniti*, Torino: Fondazione Giovanni Agnelli

FARGION V., PROFETI S., MORLINO, L., 2006, "Conclusioni: i risultati della ricerca" in Fargion V., Profeti S., Morlino, L., (a cura di) 2006, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 361-389.

FELICE, E. 2007, *Divari, Regionalismi e Intervento Pubblico*, Il Mulino – Bologna

Fukuyama, F., 2004 *State Building: governance and world order in the XXI century*, Ithaca

GALLI, G., 2004 *I partiti Politici italiani (1943-2004)*, Milano: BUR

GIANNELLI, N. e PROFETI, S., 2006 "I Fondi Strutturali tra politica e amministrazione nelle Regioni del Mezzogiorno" in Fargion, V., Profeti, S., Morlino, N. (a cura di), 2006 *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano*, Bologna: Il Mulino

GIANNOLA, A. "La Nuova Programmazione: Evoluzione e restaurazione" in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, a. XIV, 2000, n.3, pp. 747-768

GIULIANI, M. 1992 “Il processo decisionale italiano e le politiche comunitarie” in *Polis*, n. 6(2), pp. 307-342

GIULIANI, M., 2007 “Attorno alla governance europea” in URGE Working Paper, 5/2007

GRAZIANI, A., 1979 *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, Il Mulino, Bologna

GRAZIANO, P. 2004 *Europeizzazione e Politiche pubbliche Italiane – coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna

GRAZIANO, P. “La Nuova Politica Regionale Italiana: il ruolo dell'europeizzazione”

GREEN COWLES, RISSE, T., “Introduction” in Green Cowles, M., Caporaso, J. and (ed.) 2000 *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press

GROTE, J. R. “Cohesion in Italy: a view Non-Economic Disparities” in Hooghe, L. (ed.), 1996 *Cohesione Policy and European Integration*, Oxford: Oxford University Press, pp. 257-293

GUALINI, E. 2005 *Multilevel Governance and Institutional Change – the Europeanization of regional policy in Italy*, Ashgate, London

GUIZO, L., SAPIENZA, P., ZINGALES, L., 2004 “The role of the social capital in financial development” in *American Economic Review*, Vol. 94, no. 3 (Jun. 2004), pp. 526-556, p. 528

HALL, P., 1993 “Policy Paradigms, Social Learning and the State: the case of economic policy-making in Britain” in *Comparative Politics*, Vol.25, (Avr. 1993), pp. 275-296

HAM, C. and HILL, M., 1986 *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino

HERITIER, A., 2007 *Institutional Change in Europe*, Oxford: Oxford University Press

HIRSCHMAN, A.O. *Strategia dello Sviluppo*, La Nuova Italia, 1968, *The strategy for economic development*, New Heaven: Yale University Press, 1958

HIRSCHMAN, A.O., 1970 *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press

HINE, D. (1993), *Governing Italy: the politics of bargained pluralism*, Oxford: Clarendon

HJERN, B. 1982 "Implementation Research: The Link Gone Missing." *Journal of Public Policy* 2, pp.301-08

HOGWOOD, B.W. and PETERS, G. B., 1983, *Policy Dynamics*, New York: St. Martin Press

HOOGHE, L. 1996 (ed.) *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford: Oxford University Press

HOOGHE, L. e Marks G., 2001a *Multi-level governance and European integration*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers

Hooghe, L. e Marks, G., 2001b "Types of Multi-Level Governance" European integration online paper (EIoP) Vol. 5 (2001) n. 11

Hooghe, L. e Marks, G. 2003 "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance" in *The American Political Science Review*, Vol.97, No.2 (May 2003)pp. 233-243

HOWLETT, M. "What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation style" in Eliadis, P., Hill, M., and Howlett, M., (ed.) 2005 *Design Government: from instruments to governance*, McGill-Queen's University Press, p. 31

HOWLETT, M. e RAMESH, M., 2003 *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino

International Monetary Fund, 2003 *Italy- Selected Issues*, Prepared by Kent, C., Vamvakidis, A., Zanforlin, L. – European I Department, October 23, 2003

ISMERI EUROPA 2002 *Ex-post evaluation of the Objective 1 1994-1999-National Report- Italy*, Roma

ISTAT, 2010 *Rapporto Annuale – La situazione del Paese nel 2009*, Roma

KEATING, M., 1995 “Europeanism and Regionalism” in Micheal, K. (ed.) *The European Union and the Regions*, Oxford: Oxford university Press

KOHLER-KOCH, B., 1999, “The Evolution and transformation of European Governance” in Kohler-Koch, B., (ed.) 1999 *The transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, pp. 14-35

KRUGMAN, P., 1997 *Development, Geography and Economic Trade*, Massacgussets Institute of Technology

LA SPINA, A., 2005 *Mafia, Illegalità e Sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino

LA SPINA, A., 2007 “Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa” in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N.3, 2007, pp. 5-39

LANG, J., 2003 “Policy Implementation in a Multi-Level System: the dynamics of Domestic Respons” in Kohler-Koch, B., (ed), 2003 *Linking EU and National Governance*, pp. 154-174

LEONARDI, R., 1998 *Convergenza, Coesione e Integrazione nell’Unione Europea*, Bologna: Il Mulino

LINDBLOM, C.E and WOODHOUSE, E.J., 1993 *The policy Making process – Third Edition*, Upper saddle River, N.J.: Prentice Hall

LIPSET, M. e ROKKAN, S. 1967 *Party systems and voter alignments : cross-national perspectives*, New York : The Free press

LIPSKY, M., 1971 "Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform" in *Urban Affairs Quarterly* 1971, no. 6, pp.391 – 409

MAJONE, G. 1989 *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven:Yale University Press

MANNHEIMER, R., 1994 *Milano a Roma*, Roma:Donzelli

MARCH, J.G. and OLSEN, J.P., 1995 *Governare la Democrazia*, Bologna: Il Mulino

MARCHESI, G., 2001 "La costituzione della rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici nelle amministrazioni centrali e regionali. il processo in corso e la situazione nelle Regioni del Mezzogiorno" in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, Svimez 1-2/2001, pp. 81-105

MEF, 2006 *Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*, Roma

MEF – RGS – IGRUE – Ispettorato Generale Rapporti con l'Unione Europea, 2004 *Monitoraggio interventi comunitari Programmazione 2000-2006 – Obiettivo 1 – Attuazione finanziaria – Situazione al 31 marzo 2004*, Roma

MEF – RGS – IGRUE – Ispettorato Generale Rapporti con l'Unione Europea, 2004 *Monitoraggio interventi comunitari Programmazione 2000-2006 – Obiettivo 1 – Attuazione finanziaria – Situazione al 30 giugno 2010*, Roma

MEF – RGS – IGRUE – Ispettorato Generale Rapporti con l'Unione Europea, 2011 *Monitoraggio Interventi Comunitari Programmazione 2007-2013- Obiettivo Convergenza, Attuazione finanziaria, stato al 28 febbraio 2011*, Roma

MELIS, G., 2009 "Il Sistema Amministrativo italiano negli ultimi dieci anni" in in D'Alessio G. e Di Lascio, F., (a cura di) 2009 *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino: Giappichelli Editore

MELLONI, E. and PASQUI, G. "Innovazione amministrativa per il policy change. Il caso del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo" in Butera, F. Dente. B. (ed.) 2009 *Change Management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Milano: Franco Angeli

MERLONI, F. e SPAGNUOLO, V. 2009 "Principi generali comuni alla dirigenza dello stato e delle amministrazioni regionali e locali" in D'Alessio, G. 2009 *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna: Il Mulino pp. 209-229.

MEYERS, M.K., and VORSANGER, S. 2007 "Street-level bureaucrats and the Implementation of Public Policy" in Peters, B.G. and Pierre, J., (ed.) 2007 *Handbook of Public Administration*, Sage

MILLS, W.C., 1973 *L'élite del potere*, Milano: Feltrinelli

MORISI, M. e LIPPI, A., 2001 "I presupposti storici e teorici. Un'introduzione" in Morisi, M. e Lippi, A. (a cura di), *Manuale di Scienza dell'Amministrazione – La Valutazione* Torino: Giappichelli Editore

MORLINO, L., 2008 *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Bologna: Il Mulino

NANETTI, R. "Cohesion and Territorial restructuring in the Member States" in Hooghe, L. (ed.) 1996, *EU Cohesion Policy and European Integration* Oxford: Oxford University Press

NORTH, D. C., 1994 *Istituzioni, Cambiamento istituzionale e evoluzione dell'economia*, Bologna: Il Mulino

OLSEN, J.P., 2002 "Towards an European Administrative Space" in Arena Working Papers, WP 02/26

http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2002/wp02_26.htm

ORNAGHI, L. e PARSI, V.E.: *La virtù dei migliori : le elite, la democrazia, l'Italia*, Bologna, Il mulino, 1994

OSTROM, E., 1990 *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press

OSTROM, E. e OSTROM, V. 1999, "Public goods and public choice" in McGinnis, M. and Arbor, A. 1999 *Polycentric and Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Political Analysis*, University of Michigan Press

OSTROM, E., 2007 "Institutional rational choice" in Sabatier, P.A. (ed.), 2007 *Theories of Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, pp. 21-64

PIATTONI, S., 2010 *The Theory of Multi-level Governance: conceptual, empirical and normative challenge*, Oxford: Oxford University Press

PIERRE, J. and PETERS, G.P., 2000 *Governance, Politics and the State*, London p. 12.

PIERRE, J. "Conclusions: governance beyond state strenght" in Pierre, J. (ed.), 2000 *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press

POLVERARI, L. e MICHIE, R., 2010 "Il partenariato orizzontale: chimera, specchio per le allodole o reale strumento di policy" in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, Anno XXIV, 2010, n.1, pp. 75-105

PRESSMAN, J. e WILDAVSKY, A., 1973 *Implementation* Berkley: University of California Press

PROFETI, S. 2006 “La politica di Coesione in Europa” in Fargion, V., Profeti, S., Morlino, N. (a cura di), 2006 *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano*, Bologna:Il Mulino pp.63- 92

PROFETI, S., 2006 “Le Regioni Italiane a Bruxelles. Canali e Strategie di attivazione” in Fargion, V., Profeti, S., Morlino, N. (a cura di), 2006 *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano*, Bologna:Il Mulino pp.287-330

PUTNAM, R., 1988 “Diplomacy and Domestic Policy: the logic of two level games” in *International Organization* Vol. 42, No.3 (Summer, 1988) pp. 427-460

PUTNAM R., LEONARDI R. and Nanetti R., 1995 *La pianta e le radici – il radicamento dell’istituto regionale nell’ordinamento italiano*, Bologna: Il Mulino

PUTNAM R., LEONARDI R. e NANETTI R. 1993 *Making democracy work – civic traditions in modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press

RADAELLI, C., 2000 “Wither Europeanization? Concept stretching and substantive change” in *European Integration online paper*, Vol. 4 (2000)

RADAELLI, C., 2003 “The Europeanization of Public Policy” in Featherston, K. and Radaelli, R. (ed.) 2003 *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press

RAINOLDI, A., 2010 “Dal 1989 al 2009 - Vent’anni di intervento del ‘Fondo Europeo di sviluppo regionale’ nel Mezzogiorno d’Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore tempo” in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXIV, 2010n. 1 pp. 7-41.

RAMELLA, F., MAGNATTI, P., TRIGILIA, C. VIESTI, G. 2003 *La lezione dei Patti Territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma

REGONINI, G., 2001 *Capire le Politiche Pubbliche*, Bologna: Il Mulino

RHODES, R.A.W., 1984 "Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks" in *Public Administration Bulletin*, 49, 1984 pp. 4-31

RHODES, R.A.W., 2000 "Governance and Public Administration" in Pierre, L. (ed)2000 *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press

ROSSI, N, "Il Mezzogiorno resta il malato d'Italia", in www.lavoce.info 14.11.2005

ROSSI, N., 2006 *Mediterraneo del Nord – un'altra idea di Mezzogiorno*, Bari:Laterza editori

SABATIER, P. e MAZMANIAN, D., 1980 "The conditions of effective implementation" in *Policy Analysis*, 1980 5 (Fall):481-504

SABATIER, P., 1986 "Top-down and bottom-up approach to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis" in *Journal of Public Policy*, Vol. 6 no. 1 (Jan-March. 1986), pp. 21-48

SABATIER, P.A. and WEIBLE, C.M., 2007 "The Advocacy Coalition Framework: innovation and clarifications" in Sabatier, P.A. (ed.), 2007 *Theories of Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, pp. 189-220

SALAMON, L. M. 1981 "Rethinking public management: third-party government and the changing form of government action" in *Public Policy* Vol. 29, N. 3 (Summer 1981)

SALVATI, M. 2000, *Occasioni Mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 ad oggi*, Bari: Laterza

SAPELLI, G. 1996, *L' Europa del Sud dopo il 1945 : tradizione e modernità in Portogallo, Spagna, Italia, Grecia e Turchia* , Rubbettino,

SARACENO P., 1980 *La questione meridionale e la ricostruzione post-bellica (1943-1950)*, Giuffrè, Collana della SVIMEZ, Milano

SARACENO, P., 1982 *Gli anni dello Schema Vanoni*, Giuffrè, Collana della SVIMEZ, Milano,.

SARACENO, P., 1975 *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè, Collana della SVIMEZ, Milano

SARTORI, G., 1970 "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review* 64(4): 1033–53

SAURUGGER, S., and RADAELLI, C., "The Europeanization of Public Policy: Introduction", in *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 10, n.3, September, 2008 pp. 313-319

SCHARPF, F. W. 1997 *Games Real Actors Play: Actor-centred institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO: Westview press

SCHARPF, F. W., 2001 "Democratic Legitimacy under conditions of regulatory competition: why Europe Differs from the United States" in Howse, R. and Kalypso, N., 2001 *The federal Vision, Legitimacy and levels of governance in the United States and European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 335-376

SCHMIDT, V., 1999 "National patterns of governance under siege: the impact of European integration" in Kohler-Koch, B., (ed.) 1999 *The transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, pp. 155- 172..

SCHMIDT, V., and RADAELLI, C., 2005 "Policy Change and Policy Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues" in Radaelli, C. And Schmidt, V., 2005 *Policy Change and Discourse in Europe*, London: Routledge

SCHMIDT, V. (2008) "From Historical Institutionalism to Discursive institutionalism: Explaining change in comparative Political Economy", Paper prepared for presentation at the American Political Science Association Meetings, Boston Aug 2008. Revision of a paper prepared for presentation to the biannual meeting of the Council for European Studies (Chicago, Ill., March 6-8, 2008)

SILKE, A. and KRIESI, H., 2007 "The Network approach" in Sabatier, P.A. (ed.), 2007 *Theories of Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, pp. 129-154

SVIMEZ, 1995 *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.

TRIGILIA, C. , 1994 *Sviluppo senza Autonomia*, Bologna: Il Mulino

TRIGILIA, C. *Mezzogiorno da ridefinire*

TRIGILIA, C., 2005 *Sviluppo locale: un progetto per l'Italia*, Bari: Laterza Editori.

TOMMEL, I., 1998 "Transformation of Governance: the European Commission's Strategy for a 'Europe of Regions'" in *Regional and Federal Studies*, Vol.8, n.2, Summer 1998, pp. 52-80

TRUE, J.L, JONES, B.D., BAUGMARTEN, F.R., 2007 "Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking" in Sabatier, P.A. (ed.), 2007 *Theories of Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, pp.155-187

TSOUKALIS, L. 1998 *La nuova politica europea*, Bologna: Il Mulino

VANDELLI, L. "Il decentramento delle funzioni e il federalismo amministrativo" in D'Alessio G. e Di Lascio, F., (a cura di) 2009 *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino: Giappichelli Editore, pp. 119-131

VANNUCCI, A. 2004 *Governare l'incertezza - scelte pubbliche e scambiamiento istituzionale*, Rubettino Editore

VANNUCCI, A., 1997 *Il mercato della corruzione: i meccanismi dello scambio occulto in Italia*, Milano: Società aperta

VARIAN, H.R., 2002 *Microeconomia*, Venezia: Cafoscarina, pp. 539-558

VIESTI, G. e PROTA F. 2007 *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna: Il Mulino

VIESTI, G. 2003 *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Bari

YIN, R. K., 2003 *Case Study Research – Design and Methods*, London: Sage Publication

WALLACE, H., 2003 "Contrasting imagine of European Governance" in Kohler-Koch, B., (ed.) 2003 *Linking EU and National Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-9

WEBER, M., *Economia e Società*, Edizioni Comunità (1961), ed.or. *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen: Mohr, 1921

WEBER, M., (a cura di Pietro Rossi), 2003, *Il Metodo delle scienze storico-sociali*, Torino: G. Einaudi

ZAHARIADIS, N., 2007 "The Multiple Stream Framework: structure, limitations, perspective" in Sabatier, P.A. (ed.), 2007 *Theories of Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, pp. 65-92

ZAHARIADIS, N. "Europeanization as Program Implementation: effective and Democratic?" in *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 10, n.3, September, 2008 pp.221-238

Legislazione nazionale ed Europea

Legge 841 del 21 ottobre 1950 - legge stralcio - riforma agraria

Legge 10 agosto 1950 n.646 - Intervento Straordinario

Legge 30 luglio 1957, n. 634

Legge 28 luglio 1959, n. 555

Legge 27 febbraio 1967, n. 48

Legge 17 febbraio 1968, n.108

Legge 16 maggio 1970, n. 281

Legge 6 ottobre 1971, n. 853

Legge 6 dicembre 1971, n. 1034

Legge 28 dicembre 1971, n. 1121

Legge 26 aprile 1982, n. 181 (Legge Finanziaria)

Legge 22 dicembre 1982, n. 887

Legge 1° dicembre 1983

Legge 1 marzo 1986, n.64

Legge 17 dicembre 1986, n. 878

Legge 19 dicembre 1992, n. 488

Legge 9 novembre 1993, n.263

Legge 8 agosto 1995, n.341

Legge 23 dicembre 1996, n. 662

Legge 15 marzo 1997, n. 59 Bassanini

legge 15 maggio 1997, n. 127 Bassinini Bis

legge 16 giugno 1998, n.191 Bassanini ter

legge 8 marzo 1999, n. 50 Bassanini quater

Legge 17 maggio 1999, n. 144

Legge costituzionale n.1/1999

Legge 15 luglio 2002, n.145, Legge Frattini

Legge Costituzionale n.3 2001

Legge 15 luglio 2002, n.145, Legge Frattini

Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge Finanziaria 2003)

Legge 5 giugno 2003, n. 131

legge 17 luglio 2006, n. 233

Legge 17 agosto 2005, n. 115

Legge 27 dicembre 2006, n.296 (Legge finanziaria 2007)

D.lgs 3 febbraio 1993, n. 29

D.Lgs. 5 dicembre 1997, n. 430

D.lgs 31 marzo 1998, n. 80

D.Lgs 30 luglio 1999, n. 300

DPR 24 luglio 1977, n. 616

DPR 6 agosto 1984

DPR 20 febbraio 1998 n. 38

DPR 28 aprile 1998, n. 154

DPR 2 luglio 2003, n.227

D.M. 18 febbraio 1987, n. 90

D.L. 3 aprile 1993, n. 96

DPCM 13/10/1999

Atto Unico Europeo 1986

Regolamento CEE 2083/93

Regolamento UE 1164/94

Regolamento CEE 2088/1995

Trattato sull'Unione Europea 1997 - Trattato di Maastricht

Regolamento CE 1260/1999

Regolamento CE 1083/2006

Decisione della Commissione Europea del 23/3/2004 C(2004)883

Direttiva 2000/53/CE

Articoli – Stampa

Sole24ore: 14/02/1998 Pesole, D. "Al via il superministero guidato da Ciampi"

Sole 24ore 6/12/97 Ba.A. "Via libera del Governo a Tesoro e Bilancio uniti"

Sole 24ore 4/4/98 Rogari, M. "Superministero dell'economia: ultimata la riforma di Ciampi"

Sitologia

<http://ec.europa.eu/italia/>

"<http://apps.dps.mef.gov.it/apps/DPS%20eXplorer%203.7/index.html>

DPS, 2007, p. 26: l'integrazione "

<http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop>

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_premialita.asp

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

<http://www.sv.uio.no/arena>

www.dps.mef.gov.it

www.formez.it

www.lavoce.info

www.oecd.org

www.portalecnel.it

www.retenuv.it

www.studialesviluppo.it

www.svimez.it

www.tesoro.it

www.urge.it

www.worldbank.org