COMITATO SCIENTIFICO

John Bachtler, Sabino Cassese, Marcello Clarich, Giacinto della Cananea, Tommaso Edoardo Frosini, Giuseppe Morbidelli, Gabriele Pescatore, Rosario Sapienza

La «Rivista giuridica del Mezzogiorno» è stata fondata nel 1987 da Massimo Annesi, che ne è stato Direttore sino alla scomparsa, avvenuta il 2 marzo 2005. Del Comitato scientifico della Rivista hanno fatto anche parte Giorgio Crisci, Massimo Severo Giannini, Giovanni Marongiu, Gustavo Minervini e Pasquale Saraceno.

DIRETTORE

Manin Carabba

REDAZIONE

Renato Bruschi, Giovanni Cafiero, Agnese Claroni, Adriana Di Stefano, Roberto Gallia, Luigi Gianniti, Gian Paolo Manzella, Laura Polverari

Coordinatore, Agnese Claroni

Svimez - Via di Porta Pinciana, 6 - 00187 Roma
Tel. (06) 478501 - Fax 47850850 - e-mail: svimez@svimez.it

RIVISTA GIURIDICA DEL MEZZOGIORNO

Anno XXIX, 2015, Numero 1-2

Politica di coesione 2014-2020: vecchi vizi o nuove virtù? Introduzione al fascicolo, *di Laura Polverari, Manin Carabba e Agnese Claroni* p. 5

SAGGI E CONTRIBUTI

Valeria Aniello, *Europa 2020: come e cosa apprendere dalle passate programmazioni* 11

Rocco L. Bubbico, Angel Catalina Rubianes, *L'impatto della crisi sugli investimenti pubblici in Europa. Il ruolo dei Fondi Strutturali nel sostegno dei potenziali di crescita regionali* 37

Mita Marra, *Problemi di* governance *e dinamiche federali in Campania* 65

Gian Paolo Manzella, *«Nella» programmazione 2014-2020: il caso Lazio* 87

Laura Polverari e Laura Tagle, *Gli esiti di lungo periodo della politica di coesione in Campania. Alcune lezioni per la programmazione 2014-2020* 105

Rossella Rusca, *Il negoziato per politica di coesione 2014-2020 e le prospettive per il futuro. Questioni chiave, battaglie, alleanze, obiettivi e sfide visti da un* insider 137

Gian Paolo Boscariol, *Politiche di coesione 2014-2020 e* governance 193

TESTI E INTERVENTI

Vincenzo Mario Sbrescia, *Banca del Mezzogiorno: genesi, evoluzione e, non auspicabile, declino di un'istituzione economica per lo sviluppo meridionale* 221

Europa 2020: come e cosa apprendere dalle passate programmazioni

di Valeria Aniello

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Pensiamo alle organizzazioni, non solo ai programmi. - 3. Programmi «aperti», strumenti e integrazione. - 4. Territorializzazione: sì o no? - 5. Cambiamenti istituzionali in corso: unioni dei Comuni e aree metropolitane. - 6. Rapporti tra politica, *policy* e valutazione. - 7. Riferimenti bibliografici.

1. *Introduzione*

Il processo di programmazione dei fondi europei 2014-2020 è in via di conclusione; esso vede coinvolti tutti i livelli istituzionali – l'Europa, gli Stati membri, le Regioni – in un processo interattivo e iterativo. Dopo la definizione di linee guida programmatiche, regolamenti, suggerimenti applicativi della Commissione europea indirizzati a ciascun Paese, il negoziato sulle risorse finanziarie, la definizione nazionale del processo di programmazione, alcune Regioni hanno già chiuso i loro programmi che sono stati anche approvati dalla Commissione europea, altre sono in attesa di avere le osservazioni della Commissione per poter procedere alla stesura definitiva propedeutica alla chiusura del negoziato.

Una delle peculiarità di questo ciclo programmatorio, è che esso è sostanzialmente concomitante con la riforma Delrio, che implica cambiamenti importanti: nuove forme istituzionali quali le Unioni dei Comuni, e, elemento non secondario, la costituzione delle aree metropolitane attorno ai principali Comuni italiani.

In questo quadro, l'Accordo di partenariato nazionale ha definito un programma territoriale rivolto alle aree interne del Paese, per il rilancio delle aree a bassa densità demografica, interessate da fenomeni di spopolamento e invecchiamento, con scarsi servizi di base (sanità, istruzione, mobilità). Intorno ad esse saranno mobilitate risorse nazionali ordinarie per il potenziamento dei servizi primari (sanità, istruzione, mobilità) nonché alcune progettualità legate perlopiù ai programmi finanziati con fondi comunitari.

La programmazione 2014-2020, inoltre, sembra definire alcuni elementi innovativi rispetto alle due programmazioni precedenti (cioè i cicli 2000-2006 e 2007-2013).

Innanzitutto, il processo programmatico e attuativo si è caratterizzato per un forte presidio nazionale. Ciò ha rappresentato una parziale novità, dato che anche nel ciclo di programmazione 2007-2013, attraverso il Piano di Azione Coesione, sono, in realtà, già state sperimentate forme che potremmo definire di «coprogrammazione» e di «coattuazione» degli interventi tra Stato e Regione.

In secondo luogo, è stato richiesto, inizialmente, che i programmi fossero fortemente orientati ai risultati e non dovessero limitarsi ad individuare soltanto obiettivi. I programmi precedenti, infatti, presentavano la tradizionale articolazione per assi e obiettivi; le azioni erano definite una volta approvati i programmi, in fase attuativa. Gli indicatori di risultato si riferivano sempre ad obiettivi generali, situazione che ha determinato grandi difficoltà successive nella fase di popolamento.

La scelta tra programmi «generalisti» o dettagliati è un dilemma antico nella storia delle programmazioni dei fondi europei. Nel passato si preferivano programmi ampi e non dettagliati, perché potevano essere declinati in corso di attuazione, e consentivano di essere meno vincolanti nel caso di cambiamenti in corso d'opera. In questo ciclo è stato invece richiesto, inizialmente, di redigere programmi dettagliati; nei fatti, in seguito, c'è stato un parziale ritorno ad un maggiore generalismo.

In terzo luogo, nel ciclo 2014-2020 è stato suggerito un approccio plurifondo, anche parziale. La programmazione 2007-2013, com'è noto, si è caratterizzata per l'approccio monofondo: tre programmi, uno per ciascun fondo, tre approcci differenziati. Il programma a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), indirizzato al settore agricolo, è stato maggiormente vincolato ai fabbisogni territoriali e ad indicatori dettagliati per azioni; il programma a valere sulle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), orientato alle infrastrutture materiali e immateriali, finanziariamente più impegnativo, ha conservato un approccio per obiettivi; il programma a valere sulle risorse del Fondo sociale europeo (FSE) è rimasto vincolato ad obiettivi specifici molto ampi, ad obiettivi operativi sovrapposti e numerosi, ad azioni definite con ritardo e con difficoltà di associazione e di popolamento degli indicatori di realizzazione e risultato. Di fatto, la scelta di programmi monofondo nel 2007-2013 ha richiesto il potenziamento del coordinamento in sede programmatica e valutativa, e ha reso più difficile valutare cosa realmente si è realizzato con i fondi europei.

La scelta di un approccio plurifondo può forse consentire la realizzazione di politiche più integrate ed intersettoriali, con evidenti effetti di maggiore efficacia ed efficienza delle politiche. Ma anche un approccio monofondo può trarre vantaggi grazie ad un approccio programmatico e valutativo unitario, attuato in maniera sinergica ed energica.

Un quarto elemento di riflessione è rappresentato da un'ulteriore novità: sono state introdotte, infatti, condizioni minime da rispettare per l'accesso ai fondi, le cosiddette «condizionalità». Il non rispetto di tali condizioni – che riguardano tutti i settori, dall'ambiente alle politiche energetiche, dall'inclusione sociale agli aiuti alle imprese, dall'istruzione alla capacità amministrativa con particolare riferimento alla giustizia, alla sanità, alla scuola – potrebbe comportare blocchi nei trasferimenti delle risorse europee alle Regioni. Molte di queste condizionalità richiedono peraltro sforzi in direzione di una riforma soprattutto a livello nazionale. Tali elementi, che pure apparivano stringenti in una prima fase programmatica, poi sembrano avere acquisito una veste meno rilevante.

Un quinto elemento è rappresentato dal tema ricorrente della territorializzazione delle politiche: nei nuovi regolamenti comunitari è prevista l'opzione strategica di politiche territoriali, grazie agli strumenti relativi agli investimenti territoriali integrati o ai programmi per le Città, che dovranno coinvolgere nella progettazione e attuazione degli interventi i partenariati locali. Una delle strategie chiave del 2014-2020 è infatti rappresentata dalla cosiddetta «smart specialization», slogan che dovrebbe tradursi in una strategia di riconoscimento delle potenzialità dei territori, nei contesti globali, per elaborare politiche che consentano loro di diventare più competitivi.

Ulteriore punto di dibattito è relativo al principio di addizionalità, uno dei principi chiave della politica di coesione: i Fondi strutturali dell'UE dovrebbero essere concepiti come fondi aggiuntivi rispetto ai fondi nazionali e alla spesa pubblica degli Stati membri. In realtà, a seguito della crisi del debito sovrano nell'eurozona, il governo italiano ha adottato misure consistenti di consolidamento dei conti pubblici, misure che si sono tradotte in tagli nella spesa e nei trasferimenti alle amministrazioni locali. I fondi europei si sono spesso trasformati, così, da fondi aggiuntivi a fondi sostitutivi, con gravi ripercussioni sull'efficacia delle politiche.

Purtroppo anche il negoziato europeo sulle risorse finanziarie ha subito molti scossoni e ripensamenti, con conseguenti lungaggini, circostanza che ha reso a lungo ancora più incerto il processo di programmazione. Esso, inoltre, si è svolto in concomitanza alla chiusura dei programmi 2007-2013, chiusura molto impegnativa per le Regioni, ancor di più per quelle impegnate in misure di accelerazione di una spesa a causa dei ritardi accumulati e dei vincoli del patto di stabilità.

Come si sta configurando la programmazione regionale tra i fenomeni di cambiamento e quelli di conservazione dello *status quo*? Si è tenuto conto, nei programmi attualmente in negoziato, delle lezioni che si possono apprendere dai cicli di programmazione precedenti? Quali sono i meccanismi che ostacolano l'apprendimento dall'esperienza passata?

Queste domande ispirano le riflessioni del presente lavoro.

2. *Pensiamo alle organizzazioni, non solo ai programmi*

I programmi si inscrivono all'interno di un sistema di vincoli: strategia, processi, *governance*, tempi, criticità, quadro regolamentare, obiettivi tematici e risorse finanziarie.

Si presta, di solito, molta attenzione a misurare le *performance* dei programmi in termini di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto, ma non si presta adeguata attenzione alle organizzazioni responsabili della stesura e dell'attuazione di tali programmi, come se programmi, da un lato, e organizzazioni/persone coinvolte, dall'altro, fossero due realtà distinte ed indipendenti.

Eppure molto spesso, le cattive *performance* dei programmi sono da ricondursi, innanzitutto, ad aspetti di *governance* e organizzativi.

I programmi vengono assemblati e gestiti all'interno di organizzazioni. Essi non costituiscono quasi mai l'esclusiva area di attività di personale libero di muoversi e immune da vincoli. Al contrario, quasi tutti i programmi si muovono all'interno di limitazioni rigide imposte dalla legge, dalle tradizioni, dalle procedure, dai regolamenti, dall'abitudine di fare certe cose in un certo modo, ed infine dai vincoli posti da altre organizzazioni presenti nel campo e con le quali ci si deve relazionare. I programmi si muovono all'interno di sistemi di finanziamento, di reclutamento e promozione del personale, di formazione sul posto di lavoro, ecc. Pensare di incrementare l'uso della valutazione senza prendere in considerazione l'ambiente che circonda le organizzazioni, significa ignorare gran parte della storia. Se si vogliono implementare i risultati per migliorare il programma, è possibile che si debbano cambiare le condizioni organizzative. (...) Se si vuole che i cambiamenti vengano mantenuti nel tempo, si deve affrontare il problema del modo in cui le istituzioni lavorano» (Weiss, 2007).

Per migliorare le organizzazioni e le loro *performance* si è assistito, nel corso delle ultime tre programmazioni di fondi europei, a un graduale ma non ancora soddisfacente riconoscimento di questa tematica: nella programmazione dei fondi 2000-2006 non si è infatti tenuto in conto di tale aspetto sino in fondo, per cui si è pensato di sopperire all'impreparazione delle amministrazioni con azioni di assistenza tecnica e formazione del personale.

Purtroppo, l'assistenza tecnica non ha internalizzato sempre le competenze necessarie, creando talvolta dipendenza da *expertise* esterne e delega totale nella gestione dei programmi; la formazione, anch'essa, ha avuto effetti controversi anche per come è stata pensata ed attuata.

Nei programmi 2007-2013, invece, cominciando a riconoscere l'importanza del tema, si è passati dalla semplice «misura» di assistenza tecnica ad un asse dedicato, denominato «capacità istituzionale». Purtroppo tale asse, collocato all'interno di uno dei programmi (Programma operativo fondo sociale europeo, PO FSE), laddove sono state fatte delle scelte monofondo, ha perso trasversalità e strategicità, con *performance* di spesa e di impatto al di sotto delle aspettative.

Nella nuova programmazione 2014-2020 – e quindi, in teoria, già in corso, anche se i programmi non sono stati ancora approvati – questo tema ha acquisito tale centralità che è stato richiesto alle Regioni un piano *ad hoc* denominato «piano di rafforzamento amministrativo». Pensare a nuovi piani, però, senza una prospettiva integrata, unitaria, territorializzata, senza una strategia di cambiamento effettivo e trasversale rispetto a tutti i programmi, rischia di tradursi solo in un mero elenco delle iniziative in corso, i cui effetti sono limitati dalla consueta prospettiva settoriale.

Le cosiddette «azioni di rafforzamento amministrativo» e istituzionale, infatti, ritenute necessarie per un'efficiente e più tempestiva attuazione degli interventi strutturali, spesso costituiscono solo un esercizio di riordino organizzativo delle strutture titolari della gestione dei Fondi, disgiunto dalla questione della qualità dei programmi e della fattibilità dei progetti. I soggetti più importanti da coinvolgere in questo processo sono le direzioni del personale e delle risorse umane.

Le difficoltà di attuazione della spesa e di realizzazione degli investimenti sono da attribuirsi alla complessità delle procedure,

alla sovrapposizione e alla nascita di strumenti e di nuove strutture dedicate; spesso si potrebbero utilizzare strumenti e centri di responsabilità esistenti e migliorarli, evitare le lungaggini delle fasi di preparazione e di adozione degli atti. Tutti questi aspetti rimandano a un'ancora insufficiente «capacità amministrativa» degli organismi responsabili della gestione.

Da un punto di vista della *governance* dei programmi, inoltre, il quadro attuale mette in evidenza la necessità dell'avvio di un reale processo di decentramento e la necessità di rafforzare le competenze in sede locale, incentivando la responsabilizzazione degli attori interessati attraverso il ricorso alla delega. Occorrerebbe prevedere, inoltre, per il ciclo di programmazione 2014-2020, valutazioni *in itinere* sull'adeguatezza del quadro generale delle competenze della Pubblica amministrazione, sui piani di adeguamento delle stesse, sulle scelte di collocamento del personale rispetto ai profili necessari; le riforme ordinamentali, infatti, sono spesso pensate o attuate senza un adeguato quadro di monitoraggio e valutazione *in itinere* e degli effetti.

Nel corso delle programmazioni passate si è inoltre rilevato, per i «beneficiari» a livello locale, la necessità di un rafforzamento delle competenze in materia di rendicontazione e certificazione della spesa, che si è riverberata nelle difficoltà di certificazione a livello regionale.

Nel complesso, occorre ribadire come la riflessione sul sistema di *governance* non possa assolutamente essere successiva rispetto alla definizione degli obiettivi e delle azioni. Un sistema di *governance* adeguato, di responsabilizzazione degli attori istituzionali delle *policy* secondo un approccio verticale, di chiarezza nella condivisione di responsabilità e compiti, risulta fondamentale perché i programmi siano efficaci.

In questo quadro, la Regione potrebbe avere un ruolo di programmatore, regolatore e supervisore, invece di occuparsi prioritariamente di funzioni di attuazione e di spesa. In quest'ottica, cioè, si potrebbero rafforzare i processi di delega agli Enti locali, perseguendo la massima sussidiarietà nell'attuazione delle politiche. È evidente che il processo di delega venga accompagnato da un adeguato *empowerment* istituzionale, e preveda il trasferimento di competenze prima che di risorse, nell'ambito di un chiaro quadro istituzionale e regolatorio che stabilisca ruoli e responsabilità.

È dunque opportuno semplificare e rendere effettivamente praticabili i circuiti amministrativi e finanziari necessari per attivare strumenti di sviluppo, coordinando le funzioni coinvolte, regolando

ed assistendo i passaggi più critici (nel rapporto fra diversi centri di responsabilità o nell'avanzamento finanziario della spesa), garantendo, in maniera cogente, il rispetto della tempistica dei singoli interventi con una visione unitaria dei programmi nel loro insieme.

Infine, occorre che le Regioni si ispirino ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e proporzionalità dell'azione pubblica, non solo in chiave di rispetto degli obiettivi amministrativi ma anche con attenzione agli effetti complessivi, al fine di garantirne la funzionalità. È necessario, inoltre, assicurare l'unitarietà dell'azione politico-amministrativa pur nel rispetto della fondamentale distinzione di funzioni e ruoli. Questi principi, uniti a quelli della valorizzazione del personale e di gratificazione del merito, vanno dunque implementati.

3. *Programmi «aperti», strumenti e integrazione*

Come si è accennato nell'introduzione, uno degli elementi di discontinuità, che avrebbe dovuto caratterizzare questo ciclo 2014-2020 rispetto ai precedenti, è rappresentato dalla maggiore focalizzazione dei programmi su azioni e strumenti identificati.

Pensare solo ad organizzazioni più efficienti potrebbe produrre comunque risultati insoddisfacenti (in termini di spesa e di realizzazioni) in presenza di scelte programmatiche troppo generiche, in cui i progetti non siano sufficientemente definiti o, come spesso accade, di non semplice e immediata implementazione.

Pertanto, un buon avanzamento dei programmi – che è anche funzione di una migliore e più efficace organizzazione delle risorse, umane e strumentali, che presiedono all'attuazione, al monitoraggio e al controllo degli interventi – deriva da una buona costruzione del programma stesso, che abbia previsto pochi obiettivi selezionati e rispondenti a fabbisogni e priorità effettive.

Gli strumenti, inoltre, dovrebbero avere determinate caratteristiche. Innanzitutto, dovrebbero essere di semplice attuazione, orientati a massimizzare gli effetti sui destinatari più che a creare strutture attuative complesse o fini a se stesse. Molto spesso la spesa dei fondi strutturali ha infatti mostrato forti limiti nel raggiungimento dei destinatari finali previsti per i quali gli stessi interventi sono stati pensati. Una delle principali critiche deriva dal fatto che buona parte del contributo viene dispersa nella fase programmatica, attuativa, di gestione dell'aiuto e la quota di aiuto che arriva al destinatario è bassissima e non produce gli effetti sperati.

In secondo luogo, gli strumenti dovrebbero essere il più possibile automatici e indiretti, di modo da non creare superflui costi di gestione, e ripetersi con una certa periodicità. Strumenti automatici che abbiano elementi di periodicità, e quindi di prevedibilità per i destinatari finali, possono rivelarsi particolarmente utili. Molto spesso l'accessibilità degli aiuti per quei soggetti che realmente ne trarrebbero beneficio è limitata da finestre temporali di disponibilità dell'aiuto discontinue e non programmate. Un *voucher* per acquisto di servizi di assistenza all'infanzia o persone non autosufficienti, ad esempio, potrebbe non avere successo perché i destinatari hanno necessità di una continuità dell'azione per un certo tempo, oppure perché questi non ne vengono facilmente a conoscenza e, quindi, non sono attrezzati sul piano documentale per poter accedere all'aiuto in un determinato momento, ma potrebbero organizzarsi per un momento successivo.

In terzo luogo, gli strumenti dovrebbero prefigurare correttamente la platea dei beneficiari/destinatari (anche in fase attuativa), dovrebbero aver già dimostrato un'adeguata capacità di assorbimento e di risposta a fabbisogni prioritari, chiaramente individuati e largamente condivisi.

In quarto luogo, gli strumenti dovrebbero essere fattibili nei tempi previsti, cantierabili o dovrebbero poter dimostrare il superamento degli iter di verifica (sul piano tecnico, autorizzativo e procedurale) in tempi ragionevolmente controllabili. Nelle programmazioni si sono alternate stagioni in cui sono stati individuati strumenti e interventi innovativi e, per questo, con tempi lunghi di implementazione, a stagioni in cui, invece, si è mirato a rendicontare l'esistente «cantierabile». La qualità e l'innovatività degli interventi si sono, quindi, alternate, con grave pregiudizio per l'efficacia delle politiche.

Programmi che rispondano a questi criteri e che si attuino attraverso progetti dei quali sia possibile verificare la concreta fattibilità, ma anche la rispondenza a fabbisogni e l'incidenza su categorie di destinatari ben individuati, non solo rappresentano il presupposto imprescindibile di azioni di rafforzamento amministrativo, ma soprattutto consentono di distribuire opportunamente le risorse nel tempo – e, quindi, gli impegni e gli adempimenti conseguenti – dando modo alla struttura amministrativa di adeguare le procedure e vincolare la tempistica in un quadro più stabile ed entro margini accettabili di variazione.

In altri termini, la gestione dei Fondi e l'organizzazione di tutte le attività amministrative necessarie alla spesa non possono prescindere dalla disponibilità di un cronoprogramma degli interventi, il più possibile dettagliato, veritiero e sostenibile, in grado di segnalare in anticipo le «cose da fare» e di permettere la verifica tempestiva degli adempimenti. Ciò consentirebbe anche di evitare che le esigenze di spesa/certificazione conducano ciclicamente a cambiare i contenuti dei programmi, rendendo non più pertinenti i risultati attesi e quindi compromettendo l'efficacia ipotizzata in fase di programmazione a vantaggio, in alcuni casi, di livelli di efficienza migliori espressi unicamente in termini di spesa.

Molto spesso la fretta di spendere, infatti, si associa a procedure veloci di finanziamento di progetti cantierabili che non transitano attraverso operazioni di valutazione e verifica degli investimenti. E tali progetti cantierabili, in alcuni casi, sono progetti già più volte finanziati, in tutto o in parte, sui quali si sovrappongono fonti finanziarie diverse, alimentando opacità degli investimenti e circuiti assistenziali quando non clientelari, in maniera più o meno consapevole. Per tale motivo occorre dare impulso alle azioni di trasparenza nei conti pubblici (Carzaniga, 2015).

Purtroppo, nonostante le declaratorie, anche in questo ciclo di programmazione i programmi non appaiono a un livello accettabile di definizione e anche i *format* relativi (*template*), forniti dalla Commissione, li rendono di difficile comprensione per un non addetto ai lavori e, si può dire onestamente, poco chiari anche per gli addetti ai lavori.

Ciò può essere imputabile a una serie di concause. Da un lato, vi è la volontà di mantenere una certa libertà di manovra in fase di attuazione; programmi troppo dettagliati sono troppo vincolanti e, se dovessero cambiare le condizioni di contesto, così come accaduto nel 2008 con la crisi congiunturale, diventa faticoso invertire la rotta. Ma, dall'altro lato, vi è anche un desiderio di lasciare «aperti» i programmi per evitare di «fissare» la volontà politica, per poter mantenere dei margini di manovra successivi sui quali negoziare il consenso elettorale nei momenti più critici, per avere confronti più generali con il partenariato economico e sociale, o per rinviare alla struttura amministrativa delle scelte che non si vogliono definire in fase di stesura dei programmi.

La stesura di nuovi programmi, inoltre, sempre coincidente con la fase di spesa e di chiusura della precedente programmazione, rende molto complessa, se non ambiziosa, la possibilità di riporre nel nuovo programma un adeguato livello di attenzione e risorse umane interamente dedicate. Tale sovrapposizione è particolarmente onerosa in questa fase, in quanto le Autorità di Gestione dei programmi sono impegnate sia nella chiusura dei programmi

2007-2013 – che nel corso degli anni hanno registrato bassi livelli di spesa e sono stati anche oggetto di riprogrammazione nel 2011 – sia nell'impostazione dei programmi 2014-2020 che, secondo l'impostazione del documento «Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi», poi ripresa e articolata ulteriormente nell'Accordo di partenariato, dovevano essere realmente operativi e presentare un notevole livello di dettaglio, fino alla definizione delle azioni. È evidente che la gestione di tale fase richiede uno sforzo particolare di carattere organizzativo e procedurale, che va ben oltre l'impegno richiesto dalla gestione ordinaria.

Molti suggerimenti per una corretta programmazione possono pervenire dal passato, soprattutto quando si dispone di valutazioni sia *ex ante*, *in itinere* o *ex post*. Occorre razionalizzare le preziose conoscenze che derivano da tali valutazioni, di programma e settoriali, per fornire suggerimenti utili, anche da un punto di vista della tempistica, all'attuazione dei programmi operativi regionali, e, a monte, alla scelta delle priorità regionali.

I programmi sono costituiti da analisi corrette dei fabbisogni, delle priorità, delle trasversalità di alcune tematiche ma anche di strumenti operativi di attuazione.

L'esperienza suggerisce di utilizzare meccanismi tendenzialmente «automatici» e strumenti finalizzati ad operazioni concentrate di taglia significativa non necessariamente grande, ma soprattutto con una lettura integrata territoriale, volti anche a sollevare l'attuazione dal peso organizzativo e procedurale tipicamente associato agli strumenti tradizionali (bandi, misure «monosettoriali», regimi di aiuto «selettivi», etc.), al fine di facilitare l'attuazione delle politiche.

Il territorio, inoltre, si presenta come un luogo di problematiche complesse interrelate, non settorializzabili, e non può essere assoggettato ad interventi parziali e/o sconnessi da un punto di vista degli effetti e della temporizzazione. Le politiche e gli strumenti che privilegiano l'approccio territoriale, infatti, pur se hanno mostrato i loro limiti programmatici ed attuativi nelle passate programmazioni, richiedono comunque l'elaborazione di una strategia integrata più vicina alle esigenze del territorio che non alle esigenze delle settorializzazioni amministrative correnti.

Generalmente si pensa sia all'impiego di strumenti agili, snelli, semplici e che non determinino grande peso procedurale sull'amministrazione e sui destinatari, sia a strumenti innovativi per la realizzazione di progetti strategici. Ovviamente, l'uso di tali strumenti richiede lo studio e l'approfondimento sia di soluzioni e meccanismi di attuazione nuovi (ad esempio fiscalità di vantaggio),

sia di strumenti che, invece, nell'esperienza della Regione Campania non hanno ancora prodotto buoni risultati, mentre sono utilizzati con successo in altre realtà (ad esempio: uso di *voucher* per l'inserimento nel mercato del lavoro, microcredito, etc.).

Un secondo tema importante riguarda il livello di integrazione dei programmi, le dinamiche istituzionali territoriali in corso e il tema delle aree interne e delle aree urbane.

Le analisi valutative svolte dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Campania (Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Campania, 2011a; 2011b) hanno evidenziato che la questione dell'integrazione tra i fondi costituisce un problema rilevante per l'amministrazione regionale. Negli ultimi due cicli di programmazione, indipendentemente dalla scelta di un unico Programma plurifondo o di tre Programmi monofondo, anche all'interno di assetti organizzativi differenti, le occasioni e i livelli di integrazione tra fondi sono stati molto modesti. È mancato infatti un luogo o una funzione dotato di poteri e capacità tali da poter superare la frammentazione sia nell'impostazione strategica che nell'attuazione dei programmi. In tal senso, i Piani di rafforzamento amministrativo e le funzioni di programmazione unitaria e di valutazione potrebbero costituire la modalità e il luogo in cui l'integrazione tra fondi e azioni è tutelata, valorizzata, monitorata e, non ultimo, valutata.

Nel caso campano, nell'esperienza della Programmazione 2014-2020, la scelta di operare in forte continuità con la programmazione 2007-2013, innanzitutto per alcuni interventi infrastrutturali di taglia medio-grande, potrebbe valorizzare l'investimento in capacità amministrativa e in progettazione già avviato, purché sia operata un'attenta analisi di coerenza di tali interventi all'interno del nuovo quadro programmatorio, con un'attenzione sempre aggiornata anche alle dinamiche dei contesti territoriali di riferimento.

4. *Territorializzazione: sì o no?*

Un terzo tema di riflessione rilevante discende proprio dall'approccio integrato e territoriale richiesto dalla Commissione per la redazione dei programmi Europa 2020.

Le esperienze passate di progettazione integrata territoriale hanno mostrato luci ed ombre. In Campania, ad esempio, nel 2000-2006 si è puntata una parte importante (almeno il 40%) delle risorse del Programma operativo regionale 2000-2006 sui Progetti integrati

territoriali; sono stati infatti identificati moltissimi progetti integrati con una copertura capillare del territorio regionale. Eppure, gli esiti della valutazione *ex post* di alcuni progetti integrati hanno dato luogo ad alcune considerazioni: problematiche sono state riscontrate nel corretto concatenamento attuativo degli interventi integrati di diversa tipologia, sono stati riscontrati problemi di sostenibilità gestionale degli interventi, è stata messa in evidenza una scarsa fruibilità degli interventi infrastrutturali finanziati. È emblematico il caso della nave romana ritrovata in corrispondenza dell'antico porto di Ercolano, presso gli attuali scavi. I lavori di recupero e valorizzazione dei resti della nave romana hanno condotto a esporre tale nave in un piccolo edificio all'interno degli scavi che, nel periodo in cui è stata condotta la valutazione, poteva essere aperto solo un giorno al mese per carenza di personale di custodia. Una parte della famosa Villa dei Papiri, riportata in parte alla luce con i finanziamenti comunitari, non sarà mai aperta al pubblico per problemi di fruibilità dei luoghi ed esigenze conservative degli scavi. Altre criticità riscontrate riguardano la scarsa integrazione tra progetti, anche in fase programmatoria, oppure la scarsa cantierabilità, o ancora l'incapacità dell'amministrazione di coordinare interventi di natura diversa che fanno capo ad uffici diversi, oppure la sostituzione di progetti in fase attuativa con maggiore cantierabilità ma con scarso livello di integrazione.

In alcuni casi, tutto è stato realizzato come previsto, ma gli interventi non hanno prodotto gli effetti sperati, con il risultato che dopo qualche anno il territorio interessato ha avuto di nuovo necessità di intervento. Altro esempio deriva dall'esperienza dei contratti di programma in Campania previsti all'interno dei progetti integrati relativi ai «distretti industriali»; tali progetti non hanno aggregato le energie imprenditoriali migliori, sono state create infrastrutture a partire da un'analisi sovrastimata della domanda, gli interventi sono stati attuati molti anni dopo la loro progettazione quando, forse, le condizioni di contesto erano mutate e la fiducia degli imprenditori e le aspettative che rivestivano nell'azione pubblica sono venute a cadere.

Spendere i fondi europei in maniera efficace non è semplice: se si sceglie l'opzione strategica dei grandi investimenti si rischia di intraprendere delle azioni che, se mai arriveranno a compimento, sarà solo dopo molto tempo. Uno studio dell'Unità di verifica – UVER presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2011), infatti, ha mostrato che i tempi medi di attuazione degli interventi infrastrutturali con costo compreso tra i 20 e i 50 milioni di euro

è in media di 8,4 anni; tali tempi comprendono le fasi di progettazione (4,1 anni in media), di affidamento (0,8 anni in media) e di lavori (3,5 anni in media). Per interventi di costo compreso tra 10 e 20 milioni di euro, tale dato è pari a 7,4 anni. Lo studio affronta anche le specificità territoriali: le regioni del Centro hanno mediamente tempi più lunghi di progettazione e realizzazione dei lavori, mentre quelle del Sud si distinguono per tempi mediamente più lunghi nelle fasi di affidamento, indipendentemente dall'importo delle opere. Ulteriori specificazioni riguardano l'analisi dei tempi di attuazione per settore (altri trasporti, ambiente, ciclo integrato delle acque, cultura e servizi creativi, edilizia, industria e servizi, viabilità, etc.) e per tipologia di Ente attuatore (Comuni, Regioni, Province, Gestione reti, Ministeri, altri Enti).

Chi persegue la strada dei grandi investimenti e della concentrazione della spesa in termini di dimensione dei progetti, dunque, può prevedere che difficilmente potrà rendicontarli per intero nell'arco di un unico ciclo programmatorio. Eppure i grandi progetti sono utili quando occorre affrontare fabbisogni strutturali che richiedono una concentrazione di risorse.

D'altra parte, problemi si pongono anche per i progetti di piccola taglia; essi rischiano di essere discrezionali, poco efficaci e di generare un gran lavoro amministrativo e di portare anch'essi uno scarso contributo alla rendicontazione.

Insomma, non esiste una ricetta per tutti i mali, ma ciascuna «ricetta» presenta indicazioni e controindicazioni.

Dopo una stagione di territorializzazione spinta, il 2007-2013 è stato improntato, in Campania, a strategie meno territoriali; si è partiti con i cosiddetti «accordi di reciprocità», che volevano proporsi di estendere temporalmente alcuni investimenti a completamento dei progetti integrati finanziati con la programmazione precedente, sino ai «progetti integrati urbani» per le cinque città capoluogo campane (già, interessate, nella stagione precedente, dai progetti integrati «Città capoluogo») e per centri urbani minori. Tali proposte sono state poi ridimensionate; gli accordi non sono mai partiti ed i progetti integrati urbani hanno avuto dei tagli di risorse e hanno conservato unicamente la valenza infrastrutturale. Alcuni di questi hanno poi subito dei «revival» perlomeno parziali – ad es. i Campi Flegrei, già progetti integrati, avevano presentato un accordo di reciprocità mai partito, e sono stati interessati invece da un grande progetto.

Sarebbe interessante effettuare delle valutazioni su territori interessati dalla progettualità negli ultimi quindici anni per capire cosa ha prodotto la spesa pubblica.

Uno studio recente del Nucleo di valutazione regionale (Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, 2015a) intende ricostruire le vocazioni di specializzazioni produttive territoriali e, quindi, la vivacità imprenditoriale. Nessuna *policy*, in periodi di apparente scarsità di risorse, e necessità di lasciare su territori oramai plurifinanziati dei risultati tangibili e durevoli, può prescindere dall'importante fattore di traino rappresentato dal settore privato, e aggiungerei, dal terzo settore che, come mostra chiaramente l'ultimo censimento delle istituzioni no profit (2011), mostra margini di importanza sempre crescenti.

Attualmente, l'unico approccio realmente territoriale definito nei Programmi 2014-2020 è quello delineato dalla Strategia nazionale delle aree interne, che agisce su settori ordinari quali il potenziamento dei servizi sanitari, di istruzione e di mobilità, al fine di evitare lo spopolamento demografico che interessa vaste aree del Paese.

Tale strategia, che ha la particolarità positiva di configurarsi come «nazionale», potrebbe dar luogo, in fasi più avanzate, allo sviluppo di azioni di collaborazione tra territori di contesti territoriali diversi, secondo la prospettiva del federalismo democratico (Meldolesi, 2010a).

Intorno a tale strategia – che è stata accompagnata da una forte ed incisiva animazione territoriale, e che, in concomitanza con il processo comunque necessario di unione dei Comuni, rappresenta una possibilità di accompagnare i territori e non lasciarli abbandonati a se stessi – occorre forse valutare l'opportunità di disegnare interventi utili a completamento o, meglio, di individuare delle aree con maggiori potenzialità di sviluppo anche spontaneo. Questa strategia, dunque, non è né quella territoriale adottata sinora – perché si differenzia in quanto punta sui servizi essenziali e le risorse ordinarie, ed ha una vocazione nazionale che, sembra utile ripetere, andrebbe potenziata – né punta alla concentrazione di risorse pubbliche in grandi quantità o con grandi progettualità. Troverebbe, dunque, un suo supporto naturale nel settore privato e nella capacità di chiamare a raccordo le «risorse nascoste, disperse e male utilizzate» alla base della famosa tesi dello *slack* di hirschmaniana memoria (Hirschman, 1988).

Si potrebbero dare ulteriori suggerimenti che possono valorizzare l'approccio territoriale. Le strategie di sviluppo locale hanno senso se sviluppate entro la cornice di una programmazione regionale focalizzata su pochi, rilevanti obiettivi. In questo modo, è possibile dare coerenza e indirizzo alle politiche territoriali, evitando la dispersione e la frammentazione degli interventi e delle risorse.

Gli strumenti per lo sviluppo locale, inoltre, vanno progettati prevedendo, già in fase iniziale, un'accurata riflessione sul modello di gestione che verrà implementato, al fine sia di assicurare la sostenibilità degli investimenti realizzati, sia di garantire l'integrazione tra le azioni di intervento di diversa natura (infrastrutture, servizi, formazione, regimi di aiuto) anche in fase gestionale.

La fase di progettazione risulta particolarmente delicata: occorre curare attentamente la scelta dei progetti da includere nello strumento di sviluppo territoriale, evitando di prevedere operazioni che non siano percepite – o, soprattutto, che non risultino effettivamente – utili dal punto di vista dei territori interessati, rispettando condizioni e fabbisogni dei destinatari. Occorre dimostrare, comunque ed in ogni caso, la sostenibilità gestionale degli interventi sin dalla fase della loro individuazione.

È inoltre importante la funzionalità dei sistemi di monitoraggio degli investimenti che, per gli strumenti di sviluppo locale, devono tenere sotto controllo tutte le variabili prese in considerazione al momento della progettazione e non solo gli indicatori di spesa singoli.

I sistemi di monitoraggio attualmente in uso, infatti, presentano molti limiti: nonostante i molteplici tentativi, non si è riusciti ad introdurre un sistema di programmazione unitaria insieme ad un sistema di monitoraggio unico e ad un sistema di controllo di gestione, che possano permettere di controllare lo stato di avanzamento dei programmi e di introdurre azioni correttive e processi di miglioramento continuo.

Il sistema di *governance* verticale dovrebbe essere fondato su meccanismi di delega effettivi e potenzialmente efficaci ed occorre evitare la frammentazione degli strumenti, promuovendo, per ogni territorio, al più uno strumento di sviluppo locale, di modo da farvi convergere, una volta condivisi gli obiettivi, tutte le risorse e gli sforzi e non disperderne l'efficacia.

I meccanismi di programmazione e di attuazione delle politiche di investimento che, soprattutto a livello territoriale, dovrebbero operare attraverso la formazione e il riconoscimento di partenariati strutturati ed organizzati raccordando *governance* (animazione e programmazione delle scelte) e *government* (attuazione e controllo delle operazioni).

Sarebbe sempre auspicabile poter affidare l'intero processo di implementazione degli interventi di sviluppo, concentrati su un particolare settore e/o su un territorio definito, ad un unico soggetto responsabile, in possesso dell'esperienza e delle qualità

organizzative e gestionali necessarie e, laddove possibile, espressione ravvicinata e riconosciuta degli interessi delle comunità (Enti e soggetti territoriali) direttamente coinvolte.

Occorre, infine, rafforzare l'incisività delle attività di valutazione – indipendenti e autonome – soprattutto *in itinere*, di modo da riorientare in corso d'opera le azioni interessate da criticità.

Sebbene, infine, questo articolo si focalizzi sulle politiche di sviluppo assistite da fondi strutturali, è opportuno non dimenticare che i processi di sviluppo non necessariamente sono assistiti e che «esistono delle precondizioni, in alcuni territori, per le quali lo sviluppo avviene in maniera spontanea, indipendentemente dai fondi pubblici, soprattutto laddove non sono richiesti investimenti di grande dimensione» (Aniello, 2013). La valutazione dovrebbe attingere a queste storie per capire come innescare dinamiche simili sulla base delle esperienze passate; dovrebbe fare in modo di individuare le evoluzioni positive già in atto, eventualmente facendo in modo che siano incoraggiate dall'utilizzo dei fondi e non vadano, come spesso avviene, in direzioni autonome e contrapposte.

Le amministrazioni titolari di una responsabilità importante nella gestione di fondi pubblici – regionali o metropolitane – dovrebbero, perciò, dotarsi di piani di valutazione che contengano le analisi richieste dai programmatori, ma presentino anche dei margini di autonomia e innovatività rispetto a quanto il programmatore stesso è in condizione di percepire come valutazioni utili.

5. *Cambiamenti istituzionali in corso: unioni dei Comuni e aree metropolitane*

La programmazione europea 2014-2020 punta molto sulle città: la maggior parte delle sfide economiche, sociali, climatiche e ambientali, tutte strettamente interconnesse, si presentano, infatti, nelle città ed intorno ad esse, o, comunque, trovano soluzione in ambito urbano.

La strategia dei fondi europei 2014-2020 incoraggia a coniugare le misure concernenti il rinnovamento materiale urbano con misure intese a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione ambientale. Viene evocata, nei documenti programmatici, quale elemento indispensabile di tale processo, la promozione di collaborazioni tra cittadini, società civile, economia locale e i diversi livelli amministrativi.

L'Accordo di partenariato nazionale italiano, cioè il documento programmatico nazionale per l'utilizzo dei fondi europei 2014-2020, incoraggia a promuovere una strategia integrata nell'utilizzo dei fondi.

La trasformazione dei Comuni in Città metropolitane si inscrive in questo processo: occorre perciò coordinare il processo legislativo di riforma in atto con le attività programmatiche economico-finanziarie. Il processo di costituzione delle Città metropolitane è partito ad aprile 2014; dal primo gennaio 2015 queste si sono sostituite alle Province.

I due processi – cambiamento istituzionale e programmazione dei fondi europei per il ciclo 2014-2020 – hanno cronogrammi in parte coincidenti: è un'opportunità, dunque, raccordarle in un'ottica unitaria e coordinata.

Nell'ambito della nuova programmazione, molte sono le opportunità in rilievo nei documenti programmatici comunitari: è previsto, innanzitutto, un Programma operativo nazionale aree metropolitane che prevede l'attribuzione di risorse (della taglia media da ottanta a cento milioni di euro) alle Città metropolitane, per il miglioramento delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici, per interventi nel sociale, e in altri ambiti tematici che possono essere definiti dai Comuni. Si tratta di un programma che sembra, però, non intervenire sull'intero territorio della Città metropolitana, ma solo sul tradizionale perimetro della città, e prevede una co-progettazione tra l'Agenzia per la coesione, che svolge il ruolo di autorità di gestione del programma, le città e le Regioni.

Contemporaneamente al PON Metro, a livello regionale i Programmi operativi a valere sui fondi europei 2014-2020 sono stati inviati alla Commissione europea: in tali programmi vi era l'opportunità di dare corpo ad una riflessione attenta sul tema delle città e delle aree metropolitane.

Sono, infatti, numerosi gli obiettivi tematici, sostenuti attraverso i fondi strutturali e d'investimento, che presentano priorità di investimento specifiche per le zone urbane: la promozione di strategie a bassa produzione di anidride carbonica, il miglioramento dell'ambiente urbano, il recupero di aree industriali dismesse e la riduzione dell'inquinamento atmosferico, la promozione della mobilità urbana, nonché l'inclusione sociale per il recupero materiale, economico e sociale di zone urbane svantaggiate.

Queste priorità di investimento possono essere il pilastro su cui fondare strategie integrate di sviluppo urbano (come previsto dall'art. 7 del Regolamento concernente il Fondo europeo di

sviluppo regionale, FESR), accompagnate da azioni sostenute dal Fondo sociale europeo nell'ambito delle priorità di investimento da esso previste (art. 3 del Regolamento concernente il FSE).

L'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile necessita di un determinato grado di delega di gestione alle autorità locali e può essere potenziata grazie alla possibilità di combinare azioni finanziate con il FESR, il FSE e il Fondo di coesione, a livello di programma o a livello operativo. È previsto, a livello regolamentare, che le autorità urbane che riceveranno fondi dovranno elaborare strategie di sviluppo urbano in grado di rispondere a molteplici sfide e avranno responsabilità riguardo alla loro effettiva attuazione, in quanto è previsto un grado minimo di delega per la gestione.

La Commissione europea si è dichiarata garante di una maggiore integrazione delle politiche in ambito urbano, anche attraverso le attività di valutazione dei Programmi operativi.

Sono previsti ulteriori elementi a livello europeo: l'iniziativa denominata «Azioni innovative», il potenziamento delle capacità e scambio di esperienze attraverso la «Rete di sviluppo urbano» e il programma Urbact III, potenziato dal punto di vista finanziario.

Le Città metropolitane hanno, dunque, in teoria, l'opportunità, con questa programmazione, di valorizzare le attività economiche, tecnologiche, culturali e sociali che si trovano nel loro territorio, divenendo elemento di connessione tra dimensione statale e dimensione locale.

Ma il processo è ben lungi dall'essere semplice o da non presentare anche criticità istituzionali dovute anche ai confini dell'azione amministrativa ancora incerti: le Città metropolitane dovranno dotarsi di funzioni di programmazione per elaborare documenti programmatici, condivisi con i soggetti che entrano a far parte del consiglio metropolitano, ma anche di strutture di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi efficaci e qualificate. Esse dovranno riprodurre a livello metropolitano strutture già presenti a livello regionale, stando attente a non creare duplicazioni o conflitti tra istituzioni, inscrivendosi nel quadro di un cambiamento complessivo, che a questo punto dovrà vedere necessariamente coinvolto il livello regionale. Una buona collaborazione istituzionale potrebbe consentire di non ripetere gli errori commessi e di fare tesoro delle competenze ed esperienze maturate a livello regionale; una cattiva collaborazione potrebbe produrre confusione, conflitti istituzionali, fallimento della riforma, difficoltà nella spesa o nella sua qualità. Occorre che il dialogo Regioni-Città metropolitane si apra, dunque, al più presto per ridefinire i poteri

locali, esemplificare e non sovrapporre, responsabilizzare correttamente gli attori rilevanti e non rientrare nel solito meccanismo di rimbalzo delle responsabilità da un soggetto all'altro, del quale a farne le spese sono solitamente i cittadini.

E non bisogna pensare strategie territoriali all'interno della stessa regione che non dialoghino: aree metropolitane, unioni dei Comuni, aree interne sono entità che possono trovare una loro coerenza e messa a sistema nell'ambito dei piani territoriali regionali già individuati, soprattutto se questi presentano margini di adattamento e di flessibilità.

6. *Rapporti tra politica, policy e valutazione*

L'analisi valutativa *ex post* relativa al Programma operativo 2000-2006 della Campania (Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, 2011a) ha evidenziato che, per molti aspetti, il cambio degli assetti politici ha modificato la struttura organizzativa messa in piedi per la gestione del Programma, anche se si era nello stesso ciclo di programmazione. È stato possibile, infatti, individuare differenti periodi nell'ambito dello stesso ciclo di programmazione, nel corso dei quali si sono affermati diversi stili gestionali e, di volta in volta, hanno preso forma nuovi assetti relazionali. Durante questo periodo, il cambiamento politico ha prodotto un *turn over* nella valorizzazione e coinvolgimento dei dipendenti dell'amministrazione, in maniera talvolta indipendente al merito e alle competenze.

Questa valutazione ha messo in evidenza un tema importante: i rapporti tra il sistema politico e il sistema amministrativo. I cambiamenti del sistema politico producono cambiamenti nel sistema amministrativo che generano discontinuità, talvolta impossibilità di far tesoro dell'apprendimento organizzativo maturato, blocchi e demotivazione del personale. L'allontanamento di personale precedentemente coinvolto determina spesso il mancato trasferimento di *know how* e di informazioni rilevanti per poter portare a termine efficacemente le iniziative intraprese; così i nuovi dirigenti e funzionari prescelti, anche se competenti, fanno fatica a produrre risultati.

I rapporti tra sistema amministrativo e sistema politico, inoltre, spesso implicano un impoverimento dello spettro di scelte: culturalmente i dirigenti non si pongono con una funzione autonoma di tecnici *super partes*, ma hanno un atteggiamento di attesa di definizione della volontà politica stessa, volontà che essi stessi forse

potrebbero, con un atteggiamento diverso, contribuire a formare. Il sistema amministrativo, in altri termini, si pone più spesso alla ricerca del consenso politico, elemento importante per poter sperare in avanzamenti di carriera, che dei risultati effettivi.

Laddove occorre potenziare il lavoro dell'amministrazione, esiste un *réservoir* di personale esterno, le assistenze tecniche e le consulenze esterne, che paradossalmente mantengono negli anni forti elementi di continuità, dato che sono capaci di garantire la memoria e l'apprendimento organizzativo maturato.

L'eccessiva «politicizzazione» del personale porta anche a strategie di inerzia e di blocco, all'affermarsi di una cultura burocratica nella quale nessuno si sente realmente responsabile dei risultati; spesso i dossier passano di mano in mano, senza alcun passaggio di consegne e senza produrre risultati apprezzabili.

È importante, in questo ambito, che i sistemi premiali della dirigenza siano progettati e gestiti da organismi di valutazione competenti e indipendenti, che abbiano una visione strategica degli obiettivi importanti per l'amministrazione.

Cambi politici possono implicare, dunque, cambi di personale, nuove formule di *policy* e l'esigenza di adottare nuovi *slogan* visibili all'esterno, nuovi uffici e nuove strutture, nuove soluzioni di gestione che spesso diventano fini a se stesse, si sovrappongono, sono un duplicato di altre esistenti che, così, gradualmente possono diventare un ostacolo. Il personale messo da parte talvolta intraprende azioni di ostruzionismo più o meno forte e visibile, esercitando l'opzione «voce»; in altri casi, invece, esercita l'opzione «uscita», magari non lavorando adeguatamente e dedicandosi ad attività di altra natura, talvolta anche al limite della compatibilità con lo *status* di dipendente pubblico, utilizzando eventualmente il potere che deriva dalle informazioni legate comunque al contesto in cui lavora: figure che Friedberg e Crozier avrebbero individuato come *marginal-secanti* (Crozier e Friedberg, 1977). Anche da qui ha origine il fenomeno di inefficienza della pubblica amministrazione e del doppio lavoro irregolare.

D'altra parte, il limite della classe politica è non avere né tempo né elementi informativi per poter discernere effettivamente il personale realmente a servizio dell'amministrazione; perciò può trovarsi, senza saperlo, ad assecondare soluzioni organizzative inefficaci e fallimentari, ad eliminare centri di responsabilità *tout court* senza essere in grado di selezionare il personale effettivamente orientato al risultato. Esiste, perciò, un'asimmetria informativa che la politica subisce rispetto ai tecnici che ha prescelto ed alle azioni che conducono; l'azione politica nel tempo ne è danneggiata, ma non

è in grado di capire quanta parte è da imputare alla struttura amministrativa accreditata rispetto a cause esterne.

In questo quadro, sono molto importanti le politiche di formazione, valutazione e selezione del personale, che purtroppo spesso avvengono in maniera disordinata e poco strategica e, soprattutto, risultano scollegate tra loro.

La formazione segue processi *standard* e non sempre viene progettata e realizzata in maniera efficace; non sempre, inoltre, sono demandati a partecipare ai corsi i dipendenti che hanno profili coerenti.

Anche la selezione del nuovo personale è perlopiù slegata da criteri di merito ed i concorsi rappresentano spesso più delle occasioni di campagna elettorale che un vero e proprio reclutamento mirato di risorse umane necessarie.

La valutazione non è realmente indipendente e avviene sulla base di obiettivi non ben strutturati e non ben negoziati. Si pensi che la valutazione della dirigenza coinvolta nella gestione dei fondi strutturali non ha previsto, per anni, obiettivi che riguardassero i fondi strutturali.

Formazione, valutazione e selezione del personale, così, sono spesso tre temi separati, affidati spesso a centri di responsabilità diversi che non dialogano adeguatamente.

Si sconta, spesso, nella pubblica amministrazione inefficacia, scarso raccordo nelle decisioni, settorialismo amministrativo, opacità e, perché non dirlo, corruzione e meccanismi clientelari.

È interessante anche esaminare la relazione tra sistema politico, sistema amministrativo e strutture di valutazione. L'indipendenza e terzietà di giudizio richieste ai valutatori possono suscitare preoccupazioni nella politica, non tanto quando gli esiti delle attività di valutazione vengono espressi nell'ambito di canali istituzionali, piuttosto, invece, quando tali esiti possono essere utilizzati da terzi per attaccare il sistema politico-amministrativo. Questo è uno dei motivi per cui le attività di valutazione solitamente hanno una scarsa comunicazione esterna. Ed è allo stesso tempo un motivo di preoccupazione dei valutatori, nel caso in cui si trovino a dover esprimere giudizi valutativi non necessariamente positivi. Come ha mostrato lo studio finalizzato alla stesura del Codice etico dei Nuclei di valutazione degli investimenti (Stame e Leone, 2013), nuclei di valutazione terzi e indipendenti possono rischiare facilmente di essere messi da parte, mentre valutatori «compiacenti» sono più coinvolti nei processi.

La valutazione, perciò, deve riuscire a esprimere giudizi terzi, indipendenti, orientati all'interesse pubblico, costruttivi e respon-

sabili, tempestivamente, in maniera tale da consentire cambiamenti in corso d'opera, evitando le strumentalizzazioni di parte. Un valutatore che persegua il proprio interesse individuale o privato, quando questo si trova in conflitto con l'interesse pubblico, come può accadere, va ripensato nel suo ruolo, nella sua dinamica organizzativa e nella sua formazione.

Spesso, poi, i dilemmi etici derivano dalla dinamica interna agli organismi di valutazione. Ogni valutatore, infatti, è portatore di una formazione di base diversa, di livelli di esperienza amministrativa, di percezione e lettura dei fenomeni e delle preferenze degli *stakeholder* estremamente differenziati.

È proprio l'interesse pubblico (Hirschman, 1983), unito alle elevate competenze e professionalità, che dovrebbe differenziare il valutatore dal consulente. La presenza di un codice etico di condotta degli organismi di valutazione e dei singoli componenti dei nuclei, e criteri di selezione dei componenti dei nuclei che prevedano l'alta competenza e professionalità, diventano fondamentali, atteso che i valutatori interni hanno maggiori possibilità di comprensione dei fenomeni e che i valutatori esterni selezionati con gare rischiano di diventare facilmente ricattabili in virtù dell'asimmetria informativa e della temporaneità del rapporto, nonché delle modalità di pagamento e dalla tipologia di contratto posta in essere. È riconosciuto, infatti, che il problema dell'indipendenza della valutazione non si risolve con il valutatore esterno.

Allo stesso tempo, relativamente alle diverse tipologie contrattuali dei valutatori interni alle amministrazioni, nello studio citato di Stame e Leone è stato rilevato che i «nei rari casi in cui dirigenti interni lavorano al cento per cento nei Nuclei, questi sono più indipendenti» (Stame e Leone, 2013, p. 37) e che per l'indipendenza occorrono tipologie contrattuali con scadenze non troppo brevi (per evitare la ricattabilità del valutatore) né troppo lunghi (per dare eventuali possibilità di rinnovo agli organismi di valutazione).

Un altro punto importante è l'utilizzo di metodi e tecniche per la valutazione. Metodi e tecniche di valutazione costituiscono la cassetta degli attrezzi del valutatore, gli strumenti attraverso i quali il valutatore esplora l'*evaluando* al fine di esprimere un giudizio finalizzato alla presa di decisione.

Spesso la scelta tra questi strumenti dipende dal tipo di valutazione da effettuare, per cui il valutatore ha pochi margini di manovra; ciò vale per i quadri logici nella valutazione dei programmi comunitari, per l'analisi costi benefici nella valutazione dei grandi progetti e grandi programmi, per le analisi multicriterio nella valutazione di progetti complessi, per l'analisi controfattuale nelle valutazioni *ex post* e così via. Tali strumenti e metodi servono a dare rigore e scientificità all'analisi condotta e dovrebbero condurre a una decisione finale mirata e motivata.

Accade spesso, nella pratica valutativa, che vengano però formulate molte riflessioni sui limiti di questi strumenti.

Da un lato, questi tendono a rappresentare la strumentazione che giustifica il giudizio del valutatore, quindi consentono al valutatore di sentirsi in parte deresponsabilizzato da eventuali conseguenze; dall'altro, però, non sempre gli esiti a cui conducono sono realmente in direzione dell'interesse pubblico. Nella mia lunga esperienza di valutazione dei progetti ho potuto rimarcare quanto schede progettuali apparentemente perfette nascondessero elementi di criticità fortissimi non messi adeguatamente in luce, oppure quanto proposte formalmente meno strutturate invece potessero contenere i germi del cambiamento necessario. Oppure ancora, che seguire pedissequamente gli esiti dell'applicazione di tecniche di valutazione può condurre a decisioni rigide mentre occorre, in alcune circostanze, comunque assumere la responsabilità di una maggiore flessibilità. Può accadere dunque che il valutatore si senta poco tutelato, e può tendere ad avere un comportamento «burocratico» difensivo, che consiste nel rinchiudersi nei dati a disposizione e percepire ogni riflessione non in linea come un tentativo di attacco della sua posizione. Atteggiamento, invece, completamente opposto può essere quello di chi conduce valutazioni volutamente superficiali solo per giustificare delle scelte già effettuate.

La valutazione, dunque, può e deve rappresentare un presidio di competenza, di conoscenza e di imparzialità importante, un luogo di eccellenza nelle amministrazioni, di messa a sistema e di visione integrata ed unitaria delle *policy*, in un contesto in cui ci sono ancora tante lezioni da apprendere. Da qui può partire il cambiamento e si può fare in modo che tali lezioni, alcune delle quali oramai chiare da tempo, siano finalmente apprese.

7. *Riferimenti bibliografici*

Aniello V. (2013), *La programmazione dei fondi europei 2014-20: valutazione e lezioni apprese*, in *Rapporto sulla finanza locale in Italia 2013*, a cura di IRPET Toscana, IRES Piemonte, SRM, Eupolis Lombardia, IPRES, Milano, Franco Angeli Editore.

Aniello V. (2014a), *Valutazione ed economia come motori del cambiamento possibile: la forza del messaggio di A.O. Hirschman*, in «*Le radici del futuro*», maggio 2014a.
Aniello V. (con Polese A.) (2014b), *Opzioni di utilizzo dei fondi strutturali per la sanità nel ciclo 2014-20*, in «Hospital & Public Health», gennaio-giugno.
Carzaniga A. (2015), *Vederci chiaro: operazione trasparenza nei conti pubblici*, Intervento alla Fondazione Culturale Ambrosianeum.
Crozier M. e Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil (2ª ed. 1981).
Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2011), *I tempi di attuazione delle opere pubbliche*, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici UVER – Unità di verifica, giugno, disponibile al link http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/uver/Tempi_attuazione_opere_Giu2011.pdf.
FORMEZ – Ufficio per il federalismo (2014), *La riorganizzazione del sistema pubblico regionale. La capacity building in ambiti territoriali intercomunali*, Regione Campania, Convegno-Seminario del 21 luglio 2014 a Napoli.
Hirschman A.O. (1983), *Felicità pubblica e felicità privata*, Bologna, Il Mulino, 1983.
Hirschman A.O. (1987), *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Napoli, Liguori.
Hirschman A.O. (1988), *Come complicare l'economia*, Bologna, Il Mulino.
Meldolesi L. (2010a), *Federalismo democratico. Per un dialogo tra eguali*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
Meldolesi L. (2010b), *Milano-Napoli. Prove di dialogo federalista*, Napoli, Guida.
Meldolesi L. (2013), *Carlo Cattaneo e lo spirito italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici – Regione Campania (2011a), *Valutazione ex post del Programma Operativo Regionale 2000-2006*, Regione Campania, disponibile al link http://regione.campania.it/assets/documents/nvvip-analisi-valutative-ex-post-del-por-campania-2000-2006.pdf.
Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici – Regione Campania (2011b), *Valutazione ex post dei Progetti integrati del Programma Operativo Regionale 2000-2006*, Regione Campania, disponibile al link http://regione.campania.it/assets/documents/nvip-valutazione-ex-post-dei-progetti-integrati-del-por-2000-2006-maggio-2011.pdf.
Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici – Regione Campania (2015a), *Analisi territoriale del sistema delle imprese in Campania*, Regione Campania, disponibile al link http://regione.campania.it/assets/documents/nvvip-analisi-territoriale-delle-imprese.pdf.
Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici – Regione Campania (2015b), *Valutazione ex ante del Programma Operativo Regionale FESR 2014-20*, Regione Campania, disponibile al link http://www.regione.campania.it/it/utilita/nvvip-nucleo-di-valutazione-e-verifica-degli-investimenti-pubblici.
Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici – Regione Campania (2015c), *Valutazione ex ante del Programma Operativo Regionale FSE 2014-20*, Regione Campania, disponibile al link http://www.regione.campania.it/it/utilita/nvvip-nucleo-di-valutazione-e-verifica-degli-investimenti-pubblici.
Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici – Regione Campania (2015d), *Valutazione ex ante del Programma Operativo Regionale PSR 2014-20*, Regione Campania, disponibile al link http://www.regione.campania.it/it/utilita/nvvip-nucleo-di-valutazione-e-verifica-degli-investimenti-pubblici.
Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Roma, SEAM.
Stame N. (a cura di) (2007), *I classici della valutazione*, Milano, Franco Angeli.
Stame N. e Leone L. (2013), *Attività di supporto conoscitivo per lo sviluppo di un codice etico dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*, Report per il Comitato istituzionale Progetto NUVAL-DPS Dipartimento Politiche di Sviluppo, p. 74.
Weiss C.H. (2007), *Abbiamo imparato nulla di nuovo sull'uso della valutazione?*, in *I classici della valutazione*, a cura di N. Stame, Milano, Franco Angeli, p. 316.