

## Perché le politiche comunitarie nel Mezzogiorno non devono fallire

di Andrea Naldini e Guglielmo Wolleb

Diverse sono le ragioni per cui è importante riflettere sull'esperienza comunitaria di politica regionale, con particolare riguardo a quella del Mezzogiorno. Vi è una prima ragione relativa all'elevata consistenza delle risorse comunitarie che, logica vorrebbe, le regioni in ritardo di sviluppo e con saggi di disoccupazione alti dovrebbero utilizzare interamente e in modo efficiente. Vi è una seconda ragione relativa invece al carattere innovativo delle politiche regionali comunitarie. I Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) si stanno rivelando, soprattutto su impulso della Commissione europea, un veicolo di cambiamento nei contenuti delle azioni, nei soggetti attuatori, nelle metodologie di esecuzione e valutazione. In altri termini, dalla fine degli anni ottanta le politiche regionali stanno cambiando e questo cambiamento passa in larga misura per l'intervento cofinanziato dalla Comunità. Per il nostro paese è una grande opportunità di rinnovamento, soprattutto nel campo dell'efficacia gestionale degli interventi e nella trasparenza dell'azione pubblica.

Infine, c'è una ragione di immagine. Il nostro paese non può risultare sempre perdente nel confronto con gli altri partner europei, come sta accadendo anche nell'esperienza dei QCS. Le regioni meridionali hanno risorse umane e materiali insufficienti rispetto alle aree avanzate dell'Europa, ma non certo inferiori a quelle di altri paesi rientranti nello stesso Obiettivo 1. Con queste premesse non è accettabile che l'inefficienza dell'amministrazione pubblica nazionale pregiudichi in partenza il successo di qualunque innovazione e il decollo stesso delle regioni meridionali.

È per questo motivo che il nostro articolo parte da un'analisi delle cause dell'insuccesso nella realizzazione del QCS Obiettivo 1 in Italia e di seguito esamina i contenuti delle politiche, capovolgendo forse la logica naturale della trattazione. Questa scelta è giustificata anche dal

fatto che il blocco amministrativo ritorna continuamente nell'analisi dei problemi del paese, e in particolare del Mezzogiorno, come uno dei principali ostacoli a qualunque tentativo di rinnovamento.

### 1. *La gestione degli interventi comunitari.*

#### *Lo scarso utilizzo delle risorse comunitarie in Italia*

La difficoltà di spendere le risorse disponibili caratterizza l'esperienza italiana dei programmi comunitari sia nel primo periodo della loro programmazione (1989-93) sia in quello attuale (1994-99).

Nell'audizione alla Commissione Bilancio del settembre 1996 il ministro del Tesoro e del Bilancio Carlo Azeglio Ciampi ricordava che:

il vero nodo delle politiche di sviluppo delle aree depresse del Sud e di quelle industrializzate del Centro-Nord non è rappresentato dalla carenza di risorse finanziarie, bensì dalla complessità delle procedure, dai vincoli, dai ritardi che, ai diversi livelli, hanno ostacolato il sollecito avvio degli interventi<sup>1</sup>.

Al momento sono disponibili più di 160 000 miliardi per lo sviluppo delle aree depresse. I residui dell'intervento straordinario conclusosi nel 1992 e della legge 488/92 raggiungono un totale di circa 58 000 miliardi; a questi si somma l'insieme delle risorse cofinanziate dai programmi comunitari 1994-99 per altri 106 000 miliardi circa. A fronte di finanziamenti non spesi o con difficoltà ad essere spesi, secondo il *Libro bianco sul bilancio delle grandi opere infrastrutturali per lo sviluppo e l'occupazione* (Presidenza del Consiglio dei ministri), nell'agosto 1994 vi erano progetti per infrastrutture «cantierabili» al massimo entro un anno per un importo superiore ai 61 000 miliardi.

La difficoltà di spesa è quindi comune a molti dei principali interventi pubblici, ma i programmi comunitari ne hanno evidenziato la gravità, perché nel loro caso i ritardi comportano la perdita del cofinanziamento comunitario e quindi una riduzione del complesso delle risorse da destinare allo sviluppo.

Gli interventi comunitari sono infatti basati su un modello di programmazione sino al 1989 estraneo alla nostra amministrazione. Questi prevedono:

<sup>1</sup> Un'analisi approfondita di questo problema è stata avanzata in E. Wolleb-G. Wolleb, *Divari regionali e dualismo economico*, Il Mulino, Bologna 1990.

1. la definizione delle strategie in accordo tra la Commissione europea e i rappresentanti dello Stato membro (governo e Regioni a seconda delle competenze) per ciascun obiettivo di intervento<sup>2</sup>;

2. la definizione degli strumenti dell'intervento e del volume di risorse pubbliche (nazionali e comunitarie) da destinare loro;

3. la realizzazione degli interventi entro un arco di tempo predefinito, dopo il quale si perde il diritto al cofinanziamento comunitario.

L'insieme di questi passaggi prende la forma del Quadro Comunitario di Sostegno, documento di intesa tra Commissione europea e Stato membro, e poi dei Programmi Operativi, in cui vengono precisate le direttrici strategiche contenute nel QCS e sono definite le modalità della loro realizzazione tra Commissione europea e amministrazione nazionale responsabile dell'intervento (Regione o ministero)<sup>3</sup>.

La scadenza temporale per la spesa delle risorse, più degli altri aspetti della programmazione, introduce un criterio di efficienza in larga parte sconosciuto al funzionamento e alla cultura della nostra amministrazione, la quale non è abituata ad operare in tempi definiti e si interessa più del rispetto formale delle procedure che del raggiungimento di determinati obiettivi. Le politiche comunitarie hanno quindi richiesto all'amministrazione nazionale un adattamento ad un nuovo metodo di lavoro basato su criteri di efficienza; questo adattamento, dopo circa sette anni dalla riforma dei Fondi strutturali comunitari del 1988, che definiva il sistema di programmazione, non si è ancora compiuto.

<sup>2</sup> I 6 obiettivi dell'intervento comunitario come definiti dalla riforma dei Fondi strutturali del 1988 sono: Obiettivo 1 (sviluppo e aggiustamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo); Obiettivo 2 (riconversione di regioni o parti di regioni gravemente colpite dal declino industriale); Obiettivo 3 (lotta contro la disoccupazione di lunga durata); Obiettivo 4 (inserimento professionale dei giovani con meno di 25 anni); Obiettivo 5a (accelerazione dell'adattamento delle strutture agricole); Obiettivo 5b (sviluppo delle zone rurali). Gli Obiettivi 5a e 5b si inquadrano nella prospettiva di riforma della politica agricola comunitaria e nella progressiva riduzione del sostegno ai prezzi agricoli. Gli Obiettivi 3 e 4 sono stati successivamente modificati nel 1993 e ora l'Obiettivo 3 comprende i precedenti Obiettivi 3 e 4, mentre il nuovo Obiettivo 4 è indirizzato a facilitare l'adattamento dei lavoratori ai mutamenti del sistema produttivo. Gli Obiettivi 1 e 5b prevedono il concorso dei tre Fondi strutturali (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia, Fondo Sociale Europeo e Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), all'Obiettivo 2 contribuiscono solo FESR e FSE e, a differenza degli altri obiettivi, hanno una programmazione triennale; gli Obiettivi 3 e 4 sono finanziati dal solo FSE e l'Obiettivo 5a dal solo FEAOG. Gli Obiettivi 1, 2 e 5b si configurano come politiche di riequilibrio territoriale, sono definiti a livello regionale o sub-regionale e non sono tra loro cumulabili. Nel periodo 1989-93 in Italia l'Obiettivo 1 ha interessato l'intero Mezzogiorno, mentre gli Obiettivi 2 e 5b hanno operato in diverse aree sub-regionali del Centro-Nord. Gli Obiettivi 3, 4 e 5a hanno invece una valenza settoriale a favore dello sviluppo delle risorse umane e dell'agricoltura e coprono l'intero territorio nazionale.

<sup>3</sup> Nel caso degli obiettivi diversi dall'Obiettivo 1 la procedura è semplificata e QCS e Programmi Operativi sono sintetizzati in un unico documento (Documento Unico di Programmazione).

I dati della tabella 1, riguardante l'avanzamento degli impegni e della spesa rispetto alle risorse programmate, evidenziano i ritardi cumulati nel periodo 1989-93 e quelli che si iniziano a cumulare nel nuovo periodo 1994-99. Da una analisi più dettagliata è comunque possibile trarre ulteriori indicazioni.

In primo luogo, i ritardi nell'avanzamento dei programmi comunitari sono diffusi sia nel Mezzogiorno (Obiettivo 1) sia nel Centro-Nord (gli altri obiettivi). Quindi il problema della gestione di tali interventi e delle inefficienze amministrative non è concentrato in alcune zone, ma è diffuso sull'intero territorio nazionale. Il problema è però più grave nel Mezzogiorno sia per la maggiore necessità di investimenti di questa area, sia per le maggiori risorse ad essa destinate,

Tabella 1. Interventi comunitari 1989-93 e 1994-99: avanzamento finanziario.

	Interventi 1989-93			Interventi 1994-99		
	Fondi impegnati (% dei fondi programmati)	Fondi spesi (% dei fondi programmati)	Data	Fondi impegnati (% dei fondi programmati)	Fondi spesi (% dei fondi programmati)	Data
<i>Obiettivo 1 (*)</i>						
Totale Regioni	98,0	67,0	12/95	11,3	4,0	5/96
Totale multiregionale	102,0	77,0	12/95	28,2	10,9	5/96
Totale Obiettivo 1	100,0	72,0	12/95	20,3	7,7	5/96
<i>Obiettivo 2 (**)</i>						
Totale Regioni	93,9	61,2	12/95	20,4	3,7	6/96
<i>Obiettivo 3</i>						
Totale Regioni	n.d.	n.d.		23,5	15,0	6/96
Totale multiregionale	n.d.	n.d.		9,2	0,0	6/96
<i>Obiettivo 4</i>						
Totale Regioni	n.d.	n.d.		15,3	3,2	6/96
Totale multiregionale	n.d.	n.d.		5,8	0,0	6/96
<i>Obiettivo 5B</i>						
Totale Regioni	98,6	51,3	12/94	5,5	1,2	6/96

(\*) Nell'Obiettivo 1 sono incluse le risorse destinate al Mezzogiorno degli Obiettivi 3, 4 e 5a.

(\*\*) Per il 1989-93 l'Obiettivo 2 comprende i dati dei due periodi di programmazione (1989-91 e 1992-93); per il periodo 1994-99 comprende unicamente i dati dell'attuale periodo di programmazione (1994-96).

Fonte: Comitati di sorveglianza, documenti di monitoraggio e Ministero del Tesoro.

con il conseguente rischio di perdere a causa dei ritardi un maggiore ammontare di risorse comunitarie. A questo proposito si ricordi che nell'attuale periodo di programmazione (1994-99) alla riduzione di 1 punto percentuale dei programmi comunitari nel Mezzogiorno corrisponde una perdita di risorse comunitarie pari a circa 290 miliardi di lire (a prezzi 1994); la stessa riduzione per il Centro-Nord comporta una perdita di risorse comunitarie di circa 66 miliardi.

In secondo luogo, le difficoltà di spesa interessano sia le amministrazioni regionali (che gestiscono i programmi regionali) sia quelle nazionali, che gestiscono i cosiddetti programmi multiregionali. È possibile operare delle distinzioni, sia tra le regioni che tra le amministrazioni centrali, ma queste non sono in grado di contraddire la generalità del problema.

In terzo luogo, nel caso sia necessario ricordarlo, i ridotti livelli di realizzazione non dipendono dall'inadeguatezza degli interventi previsti o dallo scarso interesse dei beneficiari. Tutte le misure di aiuto finanziario alle imprese hanno raccolto domande superiori alle risorse disponibili; la dotazione di infrastrutture del Mezzogiorno, come anche di alcune aree del Centro-Nord, è inferiore alla media nazionale; il tasso di disoccupazione a livello nazionale è superiore alla media europea e in alcune aree raggiunge il 30% della popolazione attiva.

In conclusione, l'inefficienza gestionale non può essere circoscritta ad alcune aree o ad alcuni livelli istituzionali o ad uno scarso interesse per i programmi comunitari, ma coinvolge, seppure in diversa misura, tutte le amministrazioni e tutte le regioni.

È importante anche osservare che le nostre difficoltà di gestione non si riscontrano in altri paesi europei. Quindi queste non sono imputabili ad una particolare complessità insita nei meccanismi di attuazione dei programmi comunitari.

Alla fine del 1993 (cfr. tab. 2) – la data limite concessa inizialmente dalla Commissione europea per il completamento degli impegni di spesa degli interventi del periodo 1989-93<sup>4</sup> – tutti i principali paesi dell'Obiettivo 1 avevano raggiunto un livello di spesa superiore all'85% delle risorse programmate, tranne l'Italia che aveva speso meno del 50%; due anni dopo, come si è visto, l'Italia non aveva ancora superato il 75%. Si noti che la Grecia, che inizialmente aveva avuto gli

<sup>4</sup> Successivamente la Commissione europea ha concesso diverse proroghe a questa scadenza per venire incontro ai paesi in ritardo. In Italia le proroghe hanno raggiunto per il completamento degli impegni il dicembre 1995 (contro il previsto dicembre 1993) e per il completamento delle spese, a seconda dei programmi, dicembre 1996 e dicembre 1997 (contro il dicembre 1995).

stessi ritardi dell'Italia, è riuscita ad assorbire le risorse disponibili attraverso uno spostamento delle risorse dai programmi statali, maggiormente in difficoltà, ai programmi regionali, e attraverso miglioramenti gestionali. Vi è quindi la possibilità che modifiche in corso d'opera siano in grado di migliorare la realizzazione degli interventi; queste in Italia, come si vedrà di seguito, sono state tentate ma si sono dimostrate insufficienti.

Inoltre, considerando che gli ordinamenti istituzionali di questi paesi sono differenti (centralisti in Portogallo e Grecia, regionalisti in Spagna e in Italia), il successo dei programmi comunitari non sembra dipendere da una maggiore efficienza di un determinato sistema istituzionale, bensì dal grado di efficienza dell'amministrazione, indipendentemente dal sistema istituzionale in cui essa agisce.

Prima di passare ad un esame più approfondito delle cause della scarsa capacità di spesa, è necessario sottolineare alcuni aspetti generali che caratterizzano il contesto entro cui analizzare il problema della gestione delle politiche comunitarie in Italia. Il primo aspetto riguarda l'ottica con cui affrontare questo problema. La riforma della pubblica amministrazione è nel nostro paese una priorità su cui si è iniziato ad operare da alcuni anni e alcuni miglioramenti sono stati già raggiunti sia a livello nazionale che locale. Non è però possibile attendere che questo lungo processo sia compiuto per risolvere i problemi degli interventi comunitari. Prima di tutto perché nel frattempo si rischia di perdere risorse preziose per lo sviluppo e in secondo luogo perché sarebbe molto più utile che il miglioramento della gestione degli interventi comunitari rappresentasse un campo di sperimentazione e indirizzo della stessa riforma dell'amministrazione. In questo modo sarebbe possibile diffondere i criteri di efficienza alla base dell'imposta-

Tabella 2. Tasso di assorbimento degli interventi comunitari Obiettivo 1 (1989-93) nei principali paesi interessati.

	Spesa/Valore totale del QCS (%)	Data
Italia	47,0	31 dicembre 1993
Grecia	94,4	17 giugno 1994
Portogallo	91,1	31 dicembre 1993
Spagna	88,9	31 dicembre 1993

Fonte: Valutazioni *ex-post* dei QCS 1989-93 per ciascun paese.

zione comunitaria e al tempo stesso sperimentarli sull'ampia gamma di amministrazioni e di tipologie di intervento pubblico coinvolte dai programmi comunitari.

Il secondo aspetto da sottolineare riguarda la maggiore sensibilità del Mezzogiorno verso questo problema. In quest'area non solo le risorse degli interventi comunitari sono ingenti, ma anche molte politiche settoriali (incentivi alle piccole e medie imprese, risorse idriche, turismo, formazione) dipendono per una larga parte dal finanziamento comunitario. La sua riduzione comporterebbe, come si vedrà meglio in seguito, il venir meno di interventi rilevanti e una conseguente perdita di coerenza della strategia di sviluppo definita per quest'area. Inoltre, all'importanza finanziaria degli interventi comunitari nel Mezzogiorno si somma l'urgenza di un'iniziativa pubblica qualificata. Il debole tessuto produttivo, la scarsità di centri di eccellenza e un tessuto sociale, in molti casi degradato, assegnano all'operatore pubblico un ruolo di indirizzo e animazione dello sviluppo che sino ad ora solo in rari casi è stato svolto. Al contrario, la pubblica amministrazione è stata un freno delle forze di mercato. Gli interventi comunitari, attraverso la definizione di chiari obiettivi temporali e programmatici, obbligano ad un'inversione di tali comportamenti della pubblica amministrazione o quantomeno consentono una verifica diretta dei suoi risultati.

Il terzo aspetto riguarda la crescente complessità degli interventi a supporto dello sviluppo cui è chiamata la pubblica amministrazione e la conseguente necessità di una sua elevata capacità tecnica e progettuale. Le iniziative di sviluppo locale (istituzionalizzate di recente nella forma dei Patti territoriali), la sempre maggiore importanza di politiche di trasferimento tecnologico e di sostegno ai servizi e alla internazionalizzazione delle imprese, l'ingegneria sociale alla base di efficaci interventi di formazione e di *job-creation*, la rilevanza delle politiche di immagine e di promozione per le città e le regioni richiedono alla pubblica amministrazione un rapido salto di qualità. Al tempo stesso non è pensabile che tale salto si possa ottenere attraverso il solo miglioramento dell'efficienza procedurale (che comunque rimane una condizione necessaria); è il modo stesso di operare dell'amministrazione che deve rinnovarsi. Le diverse amministrazioni devono cioè sempre più demandare all'esterno le funzioni tecniche e assicurarsi un ruolo di indirizzo, regolazione e controllo degli interventi. Anche sotto questo aspetto l'efficiente gestione degli interventi comunitari, i quali contengono tutti quegli elementi prima ricordati, rappresenta una fondamentale opportunità di innovazione.

### *Le cause dei ritardi della spesa*

L'analisi proposta di seguito si riferisce in particolare agli interventi comunitari nel Mezzogiorno (Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1) per il periodo 1989-93; le considerazioni svolte sono comunque estendibili agli altri interventi nel Centro-Nord e all'avvio degli interventi dell'attuale programmazione (1994-99) senza rilevanti emendamenti<sup>5</sup>.

La casistica degli insuccessi degli interventi comunitari è molto vasta ed è utile riprenderla brevemente prima di proporre una sintesi più analitica delle cause dei ritardi della spesa.

In alcuni casi i progetti individuati dall'amministrazione erano ancora in uno stadio di definizione iniziale e quindi non erano attuabili nei tempi previsti (per es. la superstrada Palermo-Agrigento poi abbandonata dalla Regione Sicilia), in altri casi ancora al momento della realizzazione delle misure previste dai programmi mancavano gli strumenti normativi per gestirle (per es. alcune misure per l'agriturismo o l'avvio di alcuni centri servizi), i progetti prescelti mancavano di tutte le autorizzazioni per essere cantierabili, oppure l'amministrazione non era in grado, sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista organizzativo, di attivare alcune misure (per es. la misura di servizi alle imprese gestita dall'Agenzia per il Mezzogiorno), il cofinanziamento nazionale non era disponibile o giungeva all'amministrazione responsabile dell'intervento con notevole ritardo.

A questi esempi, che hanno spesso comportato l'abbandono degli interventi previsti, si aggiungono i ritardi relativi alle normali procedure (definizione dei bandi di gara, selezione dei progetti, collaudo delle opere, attesa dei permessi di altre amministrazioni, trasferimento delle risorse tra le amministrazioni e da queste ai beneficiari<sup>6</sup>, approvazione del bilancio regionale ecc.), i quali hanno allungato i tempi di realizzazione e ridotto l'efficacia di molti interventi.

È importante ricordare che queste difficoltà non hanno interessato unicamente le amministrazioni centrali e regionali, ma anche quelle comunali. Molti degli interventi per le infrastrutture ricadono sotto la responsabilità o coinvolgono le amministrazioni locali, la cui capacità progettuale si è dimostrata altrettanto – se non più – inadeguata di quella delle altre amministrazioni.

<sup>5</sup> Per un'analisi dei diversi interventi comunitari in Italia cfr. M. Castelli-A. Naldini, *Le politiche strutturali del periodo 1989-93 in Italia*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», trimestrale della Svimez, 1996, 3.

<sup>6</sup> Nel caso degli incentivi industriali della vecchia legge 64/86 i finanziamenti ai privati sono giunti anche con cinque anni di ritardo dalla presentazione della domanda.



Analizzando invece i casi di successo, si nota come questi siano riferibili: agli interventi gestiti da enti privatistici (come possono essere considerate la Sip per i programmi di telecomunicazione o la Snam per larga parte degli interventi del metano nel Mezzogiorno), i quali hanno potuto disporre di procedure meno complesse e di propri fondi da impiegare in attesa di quelli pubblici; agli interventi che disponevano di una progettazione finale e quindi immediatamente cantierabili al momento della loro selezione; agli interventi già ampiamente sperimentati dall'amministrazione responsabile (molti degli incentivi agli investimenti).

Riassumendo, le cause primarie che impediscono una gestione efficiente dei programmi comunitari sono state:

1. *inadeguato livello della progettazione* che ha comportato l'assenza di un parco progetti immediatamente realizzabili con cui assorbire nei tempi previsti le risorse del cofinanziamento;

2. *incapacità di adattare il funzionamento dell'amministrazione nazionale alle modalità di gestione dei Fondi strutturali*; i tempi delle nostre procedure e il numero delle amministrazioni coinvolte in ciascuna di esse è di una complessità eccessiva;

3. *inadeguato ammontare, per qualità e quantità, di risorse umane dedicate alla gestione dei Fondi strutturali*; a questo proposito un investimento per elevare il numero e il livello tecnico del personale addetto alla gestione degli interventi comunitari sarebbe stato più che giustificato dal costo rappresentato dalla perdita di finanziamenti comunitari;

4. *ritardi del cofinanziamento nazionale*; ricordiamo i mancati trasferimenti alle regioni meridionali sulla base dell'articolo 13 della legge 64/86, oppure i ritardi delle delibere per il cofinanziamento delle attività del FSE (al momento sono in pagamento i contributi riferiti al 1992). In alcuni casi le Regioni hanno anticipato le risorse nazionali con fondi propri, in altri casi gli interventi si sono bloccati.

A queste cause di carattere più strutturale è necessario aggiungere due fattori contingenti che hanno negativamente influenzato il periodo di programmazione 1989-93:

1. *conclusione dell'intervento straordinario*, che ha modificato, e in pratica bloccato per circa due anni, la struttura organizzativa e amministrativa che presiedeva larga parte degli interventi Obiettivo 1;

2. *ritardi nell'applicazione della nuova legge sugli appalti pubblici (legge «Merloni»)*; che ha provocato ritardi e blocchi nello svolgimento dei bandi per opere pubbliche per circa tre anni.

Un ulteriore elemento di difficoltà è stato la mancanza di coordinamento tra le diverse amministrazioni, la quale ha impedito aggiu-

stamenti tempestivi ed efficaci dei casi più problematici. È importante soffermarsi su questo aspetto poiché gli interventi comunitari non solo richiedono il loro completamento entro tempi determinati, ma coinvolgono molte differenti tipologie di azioni e di amministrazioni. Tempestivi flussi informativi e momenti decisionali comuni tra i diversi responsabili sono necessari per effettuare un'efficiente programmazione iniziale, spostare risorse dagli interventi in difficoltà, attivare sinergie tra diversi interventi, adottare soluzioni per i blocchi procedurali, valutare l'efficacia degli interventi realizzati e indirizzare i nuovi interventi.

Sia il coordinamento «verticale» tra diversi livelli istituzionali (Commissione europea, Stato, Regioni ed enti locali), sia il coordinamento «orizzontale» all'interno dei singoli livelli istituzionali (ministeri, assessorati regionali) si sono dimostrati insufficienti. Soprattutto nel Mezzogiorno, ove l'intervento era più vasto e complesso, il coordinamento è stato carente: su di esso ha pesato il cambiamento delle competenze seguito alla chiusura dell'intervento straordinario, ma in particolare si è segnalata un'estrema difficoltà delle diverse amministrazioni a comunicare e interagire tra loro.

### *La gestione degli interventi comunitari nei principali paesi Obiettivo 1*

È necessario premettere che in tutti i paesi esaminati gli interventi comunitari hanno rappresentato una novità di ampia portata sotto il profilo politico e istituzionale<sup>7</sup>.

Nel caso della Grecia e del Portogallo, sulla spinta dei Fondi strutturali si sono sviluppate nuove forme decisionali al fine di coinvolgere gli attori istituzionali e politici decentrati, le Regioni, le Prefetture e le aree urbane. In Spagna e in Italia, nonostante le Regioni ricoprissero già un ruolo rilevante, queste sono state investite di nuove responsabilità sulla programmazione e la realizzazione degli interventi per lo sviluppo. L'adattamento amministrativo imposto da questo decentramento istituzionale ha creato ovunque problemi rilevanti, sia nella programmazione che nella realizzazione degli interventi.

Inoltre, il passaggio da una programmazione basata su singoli progetti indipendenti, come quella effettuata prima della riforma dei Fon-

<sup>7</sup> Per un esame più approfondito degli interventi nei paesi mediterranei dell'Obiettivo 1 si rimanda a A. Naldini-G. Wolleb, *I Quadri Comunitari di Sostegno nei paesi mediterranei dell'Unione Europea*, in *Rapporto 1996 sui Mezzogiorni d'Europa*, collana della Svimez, Il Mulino, Bologna 1996.

di strutturali del 1988, ad una programmazione integrata, basata su misure comprendenti diversi progetti e tra loro complementari e sinergiche, ha ulteriormente aumentato la complessità della gestione dell'intervento.

Le difficoltà di gestione sono state, seppur in diversa misura, simili in tutti i paesi. Ovunque correzioni dei programmi operativi e adattamenti amministrativi sono stati provocati da ritardi procedurali, carenze nella programmazione iniziale, difficoltà di cofinanziamento dei Fondi strutturali.

In tutti i paesi la programmazione iniziale si è dimostrata insoddisfacente per tre principali motivi:

1. solo in parte erano disponibili studi territoriali e settoriali che permettessero di individuare priorità e sinergie tra i diversi interventi;
2. l'assenza di adeguate strutture di programmazione ha condotto alla definizione di programmi generici e alla ricerca spesso casuale di progetti da inserire nei programmi operativi;
3. il passaggio dalla struttura per progetto a quella per programma non è stato inizialmente compreso da molte amministrazioni\* e la successiva realizzazione degli interventi non si è potuta basare su un adeguato parco progetti.

In tutti i paesi la programmazione è stata affidata agli stessi soggetti istituzionali (ministeri e Regioni) responsabili della realizzazione degli interventi. Questi solo in alcuni casi hanno potuto avvalersi di studi e progetti definiti da enti specializzati (Dipartimento per il Mezzogiorno in Italia, Centro per la pianificazione e la ricerca economica in Grecia, ministero per la Pianificazione e la Gestione del Territorio in Portogallo, studi settoriali in Spagna), ma nel complesso è mancata una funzione tecnica di supporto agli enti responsabili che aiutasse a definire le strategie e al tempo stesso individuasse una serie di progetti «cantierabili» nei tempi utili.

Nel caso italiano l'attribuzione alle Regioni di nuove responsabilità di programmazione ha evidenziato la loro impreparazione a causa della decennale abitudine a delegare tali compiti alle strutture dell'intervento straordinario<sup>9</sup>. Al contrario, nella Spagna e nel Portogallo non vi sono

\* La prima versione di alcuni programmi operativi regionali italiani si è limitata ad una semplice lista di progetti.

<sup>9</sup> Si segnala anche il caso di alcune Regioni che hanno moltiplicato i soggetti programmatori diminuendo la loro efficacia e il coordinamento tra interventi ordinari e comunitari. Per esempio, la Regione Sicilia ha assegnato all'ufficio per le Politiche Comunitarie la programmazione del PO e all'assessorato alla Programmazione la definizione del Programma Regionale di Sviluppo.

stati grandi problemi di adattamento poiché le istituzioni preposte alla programmazione erano le stesse impegnate negli interventi ordinari. Anche in Grecia la creazione delle Regioni, e il loro inserimento nella struttura amministrativa come strumento unicamente programmatico e comunque dipendente dal potere centrale, non ha creato particolari difficoltà.

I maggiori problemi sono stati quelli causati dal passaggio da una programmazione per singoli progetti a una per programma. Nella predisposizione dei programmi si è prediletto un approccio «volontaristico», perseguendo obiettivi molto generali e frammentando le risorse in numerosissime misure, senza una preventiva analisi della «cantierabilità» dei progetti finanziabili. In molti casi, e soprattutto nelle Regioni italiane, la tradizionale predisposizione ad un approccio settoriale ha condotto ad un assemblamento più che ad una integrazione degli interventi proposti dai singoli assessorati.

In Italia un ulteriore motivo di debolezza della programmazione è stato il mancato sviluppo di forme di collaborazione tra le istituzioni, le forze sociali e il settore privato. Un diffuso disinteresse verso gli interventi comunitari, sia nelle forze sociali sia nelle stesse amministrazioni, ha caratterizzato la fase di lancio dei programmi; in quegli anni l'interesse era concentrato sulle risorse dell'intervento straordinario, più elevate di quelle comunitarie e il cui utilizzo richiedeva meno vincoli. Al contrario, negli altri paesi le risorse comunitarie erano già la componente fondamentale delle politiche di sviluppo e su di esse si concentrava l'attenzione politica nazionale oltre che locale.

In complesso, dove le strutture organizzative sono state più efficienti (Spagna e Portogallo) gli errori della programmazione sono stati presto riassorbiti e i progetti in difficoltà sono stati prontamente sostituiti, ove invece (Italia e Grecia) non si è stati in grado di definire un adeguato parco progetti le difficoltà create dalla programmazione iniziale si sono protratte nella gestione degli interventi.

I meccanismi di gestione dei diversi paesi possono essere suddivisi a seconda dei diversi assetti istituzionali: in Portogallo e in Grecia la gestione è fortemente centralizzata, in Spagna e in Italia è maggiormente decentrata e le Regioni hanno un ruolo determinante.

In tutti i paesi, nonostante le differenze istituzionali, il coordinamento degli interventi e la responsabilità della negoziazione con la Commissione europea sono affidati ad un ministero centrale. In Italia il ministero del Bilancio ha dimostrato scarse capa-

cità di coordinamento degli interventi e di raccordo informativo<sup>10</sup>; ugualmente è successo in Grecia con il ministero dell'Economia nazionale, soprattutto a causa dell'alto numero di istituzioni coinvolte nei programmi comunitari e la generale inefficienza del sistema amministrativo. In Spagna il ministero de Economía y Hacienda e in Portogallo la direzione generale per lo Sviluppo Regionale del ministero per la Pianificazione e Gestione Territoriale hanno invece esercitato un forte potere di indirizzo delle decisioni, sia riguardo alla programmazione e alla riprogrammazione degli interventi sia per il funzionamento dei flussi informativi sull'avanzamento dei programmi.

Passando dal primo livello di coordinamento alla gestione dei programmi operativi, questa è stata affidata alle istituzioni e agli enti pubblici di volta in volta competenti. Nel caso della Spagna e dell'Italia le Regioni hanno svolto un ruolo rilevante; in Grecia le Prefetture (*nomoi*) hanno realizzato gli interventi locali, mentre in Portogallo la gestione degli interventi regionali è stata realizzata dalle amministrazioni centrali in collaborazione con gli enti locali. In tutti i paesi alcuni enti e imprese pubblici hanno gestito interventi multiregionali di carattere settoriale.

Quindi, con le dovute differenze istituzionali, la struttura gerarchica delle competenze appare simile nei diversi paesi. Alcune distinzioni meritano comunque una particolare attenzione.

In Portogallo, all'avvio degli interventi nel 1990 sono state create unità di gestione per ogni singolo programma sul modello del *project manager*; queste unità sono saldamente coordinate dalla direzione generale per lo Sviluppo Regionale, rappresentata in ciascuna di esse, e sono ricordate da una Commissione di gestione dell'intero QCS. Le unità di gestione operano sia a livello regionale che multiregionale e hanno un carattere meramente amministrativo e organizzativo senza ulteriori vincoli politici. La riorganizzazione amministrativa secondo le linee dell'intervento comunitario del Portogallo rappresenta un funzionale esempio di decentramento amministrativo di un sistema istituzionale centralizzato e, soprattutto, assegna la preminenza alle necessità tecniche e organizzative rispetto alle esigenze formali di rappresentanza istituzionale.

Al contrario in Italia il sistema di gestione degli interventi comunitari nel periodo 1989-93 è stato influenzato dalla sovrapposizione di

<sup>10</sup> È necessario precisare che nella profonda riprogrammazione del QCS nel 1993 (si veda oltre) il ministero del Bilancio ha svolto un ruolo decisivo e ha convinto le Regioni ad accettare la diminuzione dei propri fondi. Questa azione è stata comunque episodica e ha riguardato una fase di emergenza.

diverse istituzioni: le Regioni e le strutture dell'intervento straordinario. Il sensibile e repentino aumento delle risorse destinate alle Regioni attraverso gli interventi europei ha accentuato questo conflitto di competenze e l'intero sistema finanziario e amministrativo su cui si basavano le politiche regionali ha mostrato un'evidente inadeguatezza.

Quando nel 1992 l'intervento straordinario è stato cancellato e le competenze settoriali dell'Agenzia per il Mezzogiorno sono state ripartite tra i ministeri (come a livello regionale erano già ripartite tra i diversi assessorati) non sono stati introdotti meccanismi di coordinamento, simili a quelli degli altri paesi, che garantissero uno specifico adattamento degli interventi ordinari agli interventi comunitari, nonostante questi ultimi divenissero una delle principali fonti di finanziamento delle politiche regionali. Inoltre, tale trasformazione ha impiegato circa tre anni a definirsi (e, per alcuni aspetti, non è ancora completata)<sup>11</sup> e questo lungo periodo ha creato un vuoto amministrativo che ha paralizzato molti interventi.

Significativa è stata anche l'esperienza della Grecia, che si è scontrata con problemi simili a quelli italiani ma ha saputo adattare il proprio sistema di gestione alle esigenze dell'intervento comunitario. L'istituzione del *project manager*, l'individuazione di procedure per la definizione di un parco progetti, le misure di assistenza tecnica rivolte agli enti locali, insieme all'ingente spostamento di risorse dai programmi in difficoltà ai programmi con maggiore capacità di spesa, hanno permesso il rapido aumento dell'assorbimento di risorse.

Sempre a proposito dei meccanismi di gestione è importante segnalare il ruolo innovativo e di stimolo della Commissione europea. Per la prima volta un'istituzione a carattere transnazionale ha influenzato le scelte di politica regionale. Questa influenza non si è manifestata nel trasferimento di risorse, ma soprattutto nella definizione dei programmi e nella loro gestione, sui quali la Commissione ha continuamente interagito con le amministrazioni nazionali.

Il ruolo della Commissione non ha provocato significativi problemi organizzativi; semmai, la rilevanza delle risorse provenienti dall'Unione europea e le precise modalità con cui queste dovevano essere spese hanno richiesto un suo continuo lavoro di assistenza presso le ammini-

<sup>11</sup> Inoltre la chiusura del ministero del Turismo, con il passaggio di alcune sue competenze alla Presidenza del Consiglio, e la trasformazione del ministero dell'Agricoltura non hanno sciolto definitivamente la sovrapposizione di competenze con le Regioni. I recenti referendum per la loro abolizione presentati da alcune Regioni ripropongono la questione di una revisione del sistema istituzionale, e conseguentemente di quello amministrativo, che deve gestire le politiche di sviluppo.

strazioni nazionali<sup>12</sup>. La crescente burocratizzazione della Commissione europea e il crescente peso delle sue funzioni di controllo, accentuate dalle critiche di diversi Stati membri all'efficienza della spesa, negli ultimi anni rischiano di deteriorare questo clima di collaborazione.

Analizzando la struttura dei sistemi di finanziamento si nota come questa sia molto simile nei quattro paesi esaminati e, ancora una volta, come la sua funzionalità sia dipesa dall'efficienza amministrativa con cui essi sono stati gestiti più che da specifici meccanismi istituzionali.

Le strutture di finanziamento dipendono da un ministero centrale che effettua le erogazioni alle diverse amministrazioni; nel solo caso della Spagna questo ministero si identifica con il ministero de Economía y Hacienda<sup>13</sup> che coordina gli interventi comunitari, semplificando maggiormente le procedure.

In complesso Italia e Grecia hanno dimostrato una maggiore problematicità nella gestione dei circuiti finanziari: in questi paesi i ritardi dei pagamenti hanno raggiunto i 2-3 anni mentre in Spagna e Portogallo non hanno superato in media i 5-6 mesi. La Commissione europea ha generalmente risposto con rapidità alle richieste di pagamento e solo in Spagna, data l'elevata efficienza nazionale, vi sono state lamentele per alcuni ritardi comunitari.

In Italia e in Grecia la finanza derivata degli enti locali e i vincoli di destinazione sui trasferimenti statali aumentano il numero dei soggetti coinvolti nei circuiti finanziari e acuiscono le inefficienze burocratiche. In Spagna l'ampia autonomia di gestione delle proprie risorse da parte delle Regioni ha ridotto queste difficoltà: come anche in Portogallo, la gestione centralizzata dei flussi finanziari ha semplificato le loro procedure. In quest'ultimo paese vi sono state difficoltà relative al contributo finanziario di alcuni beneficiari e, quando possibile, sono stati elevati i tassi di cofinanziamento comunitario.

Nel caso del Mezzogiorno molti finanziamenti, sia nazionali sia regionali, dipendevano dall'intervento straordinario (l. 64/86), che non è stato tempestivamente rifinanziato, provocando una riduzione delle risorse disponibili soprattutto per le Regioni (art. 13 della l. 64/86). Come in questo caso, molte altre leggi utilizzate per il cofinanziamento non avevano le risorse sufficienti, o queste non erano state pro-

<sup>12</sup> Si ricorda che in ciascun programma operativo è attivo un Comitato di Sorveglianza, in cui i rappresentanti della Commissione europea lavorano insieme ai rappresentanti delle amministrazioni nazionali nel rispetto delle reciproche competenze.

<sup>13</sup> In Spagna i pagamenti sono comunque effettuati dal ministero del Tesoro, ma questo funziona semplicemente da sportello dopo la delibera del ministero dell'Economia.

grammate per tempo, e ciò ha comportato ulteriori ritardi. È necessario sottolineare che nei programmi iniziali gli aspetti finanziari non erano stati preventivamente affrontati e le leggi di cofinanziamento venivano indicate in modo sommario e senza la certezza di una disponibilità finanziaria<sup>14</sup>. Nel 1992 il passaggio di molte voci di cofinanziamento a valere su un unico fondo, il Fondo di Rotazione del ministero del Tesoro, ha per molti versi semplificato questa situazione.

In conclusione di questa breve comparazione delle esperienze dei principali paesi Obiettivo 1, è possibile individuare alcune indicazioni di carattere generale.

In primo luogo, e come affermato in precedenza, l'efficienza della gestione dei programmi comunitari è dipesa essenzialmente dall'efficienza amministrativa e non dal sistema istituzionale dei diversi paesi.

In secondo luogo, per tutti i paesi gli interventi comunitari hanno richiesto un notevole adattamento istituzionale e amministrativo, ma l'Italia ha dimostrato una più ridotta capacità di adattamento. Spagna e Portogallo hanno incontrato minori problemi sia perché negli anni ottanta l'insieme delle loro politiche regionali era stato definito in funzione delle politiche comunitarie, che ne rappresentavano già nel 1989 la maggiore fonte di finanziamento, sia perché hanno predisposto meccanismi di gestione più attenti al rispetto delle regole di cofinanziamento imposte dalla Commissione. La Grecia ha invece dimostrato durante la realizzazione la possibilità di modificare con successo le proprie modalità di intervento e di recuperare in breve tempo la capacità di spesa necessaria ad assorbire le risorse comunitarie. In questo ambito è possibile accusare di colpevole miopia la gestione italiana, la quale ha pensato di poter adattare gli interventi comunitari alla propria amministrazione e di non compiere l'operazione inversa effettuata dagli altri paesi. Solo ultimamente, e dopo ripetuti insuccessi, l'attenzione verso questi problemi in Italia è aumentata e correttivi gestionali potranno essere presi con un ampio consenso.

In terzo luogo, un efficace coordinamento capace di assicurare rapidi spostamenti di risorse, come anche un indirizzo e un supporto continuo alle diverse amministrazioni, è un sicuro elemento di successo. In Italia questo è mancato, come sono stati anche insufficientemente utilizzati gli strumenti di assistenza tecnica e di valutazione *in itinere* ammessi al cofinanziamento europeo e indispensabili ad assicurare maggiori risorse tecniche e organizzative alle amministrazioni responsabili.

<sup>14</sup> Su questi aspetti cfr. M. T. Salvemini, *I Fondi Strutturali - Un crocevia critico tra Unione Europea, Stato e Regioni*, in «Queste Istituzioni», 1995, 2.



*Gli strumenti utilizzati per migliorare il livello di spesa*

Lo spostamento di risorse da un intervento con difficoltà di spesa ad un intervento con minori difficoltà, la cosiddetta riprogrammazione, è stato il principale strumento utilizzato per aumentare il tiraggio dei programmi comunitari.

È possibile suddividere queste modifiche dei programmi iniziali in due tipi principali: le modifiche interne ai programmi (spostamento di risorse tra i progetti inseriti in una misura, travaso di risorse tra misure, cancellazione di alcune misure e inserimento di altre) e le modifiche tra programmi (spostamento di risorse tra diversi programmi).

Le modifiche interne hanno interessato tutti i programmi e si possono considerare come fisiologiche alla vita stessa del programma. Esse consentono un aggiustamento in corso d'opera senza il quale la programmazione assumerebbe un eccessivo carattere normativo e non potrebbe tener conto dei cambiamenti che avvengono nel contesto in cui essa agisce.

Le modifiche tra programmi hanno interessato in modo particolare l'Obiettivo 1 e tra il settembre e il dicembre 1993 circa il 25% delle risorse comunitarie destinate ai programmi regionali sono state trasferite ai programmi multiregionali. Questa riprogrammazione ha coinvolto tutti i tipi di interventi e tutti i fondi comunitari e ha avuto conseguenze più traumatiche rispetto alla riprogrammazione interna. Seppure la distribuzione iniziale delle risorse per «assi prioritari» – i principali settori di intervento – non sia mutata significativamente<sup>15</sup>, la riprogrammazione ha influenzato le previste modalità di intervento, il decentramento gestionale e la natura dei progetti finanziati.

La riprogrammazione è stata utilizzata, in diversa misura, in tutti i paesi; in Grecia ha comportato un rilevante spostamento di risorse dai programmi nazionali a quelli regionali; in Portogallo un nuovo programma multiregionale a favore dell'industria automobilistica è stato inserito durante lo svolgimento degli interventi. Nel caso della Grecia, come in quello italiano, la riprogrammazione è stata un correttivo delle difficoltà di spesa, sebbene abbia comportato un decentramento invece che un accentramento degli interventi; nel caso del Portogallo, invece, la riprogrammazione è stata un correttivo di carattere strategico.

<sup>15</sup> La riprogrammazione prevedeva anche che le risorse sottratte alla gestione regionale venissero spese nella stessa regione dai diversi programmi multiregionali. Non vi sono risultanze dell'applicazione di questo criterio ed è comunque molto difficile che esso sia stato completamente osservato.

In Italia la modifica dei programmi Obiettivo 1 ha permesso un aumento dell'assorbimento delle risorse comunitarie rispetto al periodo precedente. È comunque importante osservare che essa non è stata risolutiva perché i ritardi (al luglio 1996) sono ancora gravi. Inoltre, è giunta in ritardo perché, se compiuta con maggiore anticipo, avrebbe permesso ulteriori aggiustamenti e, soprattutto, non è stata accompagnata da interventi di carattere amministrativo che iniziassero ad operare sulle cause dei ritardi della spesa. È stato quindi un correttivo necessario, ma sicuramente insufficiente rispetto ai problemi sottolineati in precedenza.

Inoltre, la riprogrammazione del 1993 ha evidenziato la debolezza delle funzioni di coordinamento nella gestione degli interventi comunitari; flussi informativi più tempestivi, una maggiore conoscenza dei progetti realizzabili e un chiaro accordo tra le diverse amministrazioni sulle modalità della riprogrammazione avrebbero permesso un più rapido e continuo aggiustamento dei programmi.

Per questo motivo nel 1995, dopo un'intesa tra Stato e Regioni, sono state istituite le Cabine di regia nazionale<sup>16</sup> e regionali. A livello nazionale la Cabina di regia è stata caratterizzata come un organo tecnico alle dipendenze del ministero del Bilancio; essa ha ricevuto compiti di coordinamento, di controllo e verifica dell'efficace attuazione degli interventi, di impulso nel definire iniziative volte al miglioramento dell'attuazione degli interventi e di appoggio al ministero del Bilancio. A livello regionale la Cabina di regia si è maggiormente caratterizzata come una conferenza servizi dei diversi assessorati competenti per gli interventi comunitari, coinvolgendo, in diversa misura a seconda delle Regioni, sia i responsabili politici sia quelli amministrativi. In entrambi i casi, non sono stati definiti chiari poteri della Cabina di regia rispetto alle amministrazioni responsabili degli interventi, provocando a seconda dei casi o una sovrapposizione di competenze o un suo deficit di poteri.

Quest'ultimo elemento, insieme ad una insufficiente dotazione di personale, ha condotto ad una scarsa rilevanza dell'azione della Cabina di regia nazionale<sup>17</sup>. In generale, anche a livello regionale la Cabina di regia non ha comportato una maggiore incisività dell'azione ammi-

<sup>16</sup> Per un'analisi delle competenze della Cabina di regia nazionale cfr. R. Sapienza, *La cabina di regia nazionale come strumento di coordinamento delle politiche di attuazione degli interventi strutturali comunitari*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», trimestrale della Svimez, 1996, 1.

<sup>17</sup> Al momento questa è praticamente integrata con gli altri uffici del ministero del Bilancio e si attende una sua riorganizzazione in funzione dei nuovi correttivi amministrativi che si vogliono introdurre nei prossimi mesi.

nistrativa, ma ha comunque permesso un generico miglioramento della comunicazione tra i diversi assessorati.

Anche alla luce degli attuali livelli di spesa si può dunque parlare di un parziale insuccesso della Cabina di regia, sebbene la sua esperienza sia ancora breve e il modello di supporto tecnico-amministrativo che essa propone sia sostanzialmente valido. Il problema è ancora una volta quello dei poteri da affidare agli organi di coordinamento e di conseguenza dei rapporti tra le diverse amministrazioni. Questi ultimi rimangono regolati da un sistema di competenze inadeguato e senza alcun riferimento a criteri di efficienza e alla possibilità di sostituzione tra amministrazioni.

A questo proposito diversi interventi sono allo studio del governo e, anche se non ancora definiti, meritano una breve analisi per comprendere la possibile evoluzione della gestione degli interventi comunitari. Questi comprendono: un meccanismo di riprogrammazione automatica, attraverso il quale secondo criteri predefiniti le risorse vengono tolte all'amministrazione inefficiente e spostati verso l'amministrazione con progetti «cantierabili»; l'istituzione del *project manager* dei programmi comunitari o dei singoli progetti di maggiori dimensioni; la possibilità di sostituire l'amministrazione inadempiente con altra amministrazione o anche con un soggetto terzo, pubblico o privato, con comprovate capacità tecniche e organizzative.

Tutti questi correttivi vanno nella giusta direzione, ma la loro effettiva realizzazione richiede alcune attenzioni. La riprogrammazione automatica deve essere tale, non deve cioè prevedere lunghe ed estenuanti contrattazioni tra il ministero del Bilancio e l'amministrazione centrale o regionale che perde le risorse, altrimenti la sua tempestività ed efficacia vengono ridotte. Inoltre, la sua messa in opera richiede l'esistenza di un parco progetti a livello regionale e nazionale, che permetta di identificare in breve tempo i progetti alternativi. Anche quest'ultima iniziativa è allo studio delle autorità nazionali e comunitarie, ma partirà comunque in ritardo se si considera che non richiede alcuna modifica legislativa e quindi poteva essere avviata da tempo.

Riguardo invece al *project manager* la sua introduzione è ostacolata dal non chiaro inquadramento giuridico di questa figura, presente in diverso modo in differenti leggi. In questo caso sarebbe necessario un rapido intervento legislativo che ne definisca univocamente il ruolo e le funzioni ed eviti un suo utilizzo discrezionale, che apporterebbe un limitato miglioramento alla situazione attuale.

Più complessa è ovviamente la definizione della possibilità di sostituire le amministrazioni inefficienti con organismi esterni; è comun-

que necessario lavorare a questa ipotesi soprattutto per assicurare che, quando possibile, i progetti in difficoltà non perdano il finanziamento comunitario e si conservi la strategia definita nei programmi.

## *2. I caratteri innovativi delle politiche regionali dell'Unione europea.*

Le strategie di politica regionale stanno attraversando una fase di graduale trasformazione in Europa e in particolare in Italia. Le modifiche nell'orientamento delle politiche regionali e di sviluppo sono il risultato di almeno un decennio di studi e riflessioni sull'andamento degli squilibri territoriali in Europa e sulle esperienze di successo o di insuccesso delle diverse regioni. A queste modifiche ha dato poi un impulso decisivo l'avvio su base stabile e con risorse crescenti di una politica di coesione sociale ed economica a livello di Unione europea. La Commissione europea ha manifestato in generale un'ostilità per tutte quelle politiche regionali che alterano le regole di mercato e per politiche assistenziali incentrate sul sostegno della domanda; ha invece privilegiato interventi finalizzati a modificare l'origine strutturale dell'arretratezza relativa. Da qui, dunque, l'enfasi su tre tipologie d'intervento: la prima, quella più convenzionale, è l'infrastrutturazione di base del territorio – trasporti, telecomunicazioni, energia, risorse idriche – al fine di promuovere la coesione dello spazio europeo e ridurre gli svantaggi localizzativi delle aree meno dotate di infrastrutture; la seconda è quella dell'istruzione e della formazione, finalizzata a qualificare la forza-lavoro e a metterla in condizione di far fronte ai cambiamenti nella composizione della domanda e a sfruttare le nuove opportunità dei mercati; la terza tipologia, infine, è quella del rafforzamento dei settori produttivi, obiettivo tradizionale delle politiche di sviluppo ma perseguito con strumenti parzialmente nuovi, riducendo il peso dei classici sistemi di incentivazione e realizzando un articolato insieme di politiche di offerta comprendente servizi alle imprese, trasferimento di tecnologia, operazioni di ingegneria finanziaria e di diversificazione produttiva.

In questo contesto di graduale trasformazione, gli interventi comunitari stanno rappresentando un laboratorio dove vengono sperimentati programmi e strumenti d'intervento innovativi. È utile dunque esaminare in primo luogo la rilevanza dei QCS Obiettivo 1 sul piano delle risorse finanziarie, la parte che essi svolgono nell'ambito dell'intera spesa pubblica a fini di sviluppo e infine i contenuti dei programmi operativi multiregionali e regionali che li compongono.

*Il rilievo finanziario delle risorse comunitarie*

La tabella 3 consente di valutare la consistenza finanziaria degli interventi comunitari nei due periodi di programmazione e secondo le spese programmate (differenti da quelle effettive) per i vari obiettivi.

Nel periodo 1989-93 la spesa programmata per tutti gli interventi comunitari in Italia ammontava a 25 892 milioni di Ecu a prezzi 1994; di questi 18 827 erano destinati al Mezzogiorno e 7065 alle regioni del Centro-Nord. Al finanziamento del QCS Obiettivo 1 del Mezzogiorno avrebbero dovuto contribuire per il 47,8% i Fondi strutturali, per il 43,3% i fondi pubblici nazionali e per l'8,9% i privati. Per il finanziamento degli interventi nel Centro-Nord era previsto un contributo pubblico, comunitario e nazionale, inferiore a quello del Mezzogiorno ed uno privato superiore. Il nuovo periodo di programmazione 1994-99 prevede aumenti consistenti del costo totale e del contributo comunitario.

Tabella 3. Interventi comunitari 1989-93 e 1994-99: fondi totali e comunitari per Obiettivo e loro variazione nei due periodi (milioni di Ecu a prezzi 1994 e valori %).

	1989-93		1994-99		Variazione % tra il 1989-93 e il 1994-99		Variazione % annua tra il 1989-93 e il 1994-99*	
	Costo totale	Fondi comunitari	Costo totale	Fondi comunitari	Costo totale	Fondi comunitari	Costo totale	Fondi comunitari
Obiettivo 1, di cui:	18 827,0	9 005,9	32 438,6	14 860,0	72,3	65,0	43,6	37,5
Obiettivi 3 e 4	1 292,1	873,6	2 597,1	1 807,7	101,0	106,9	67,5	72,4
Obiettivo 5a	837,2	414,5	1 137,4	595,0	35,9	43,5	13,2	19,6
<i>Mezzogiorno</i>	18 827,0	9 005,9	32 438,6	14 860,0	72,3	65,0	43,6	37,5
Obiettivo 2	2 341,8	442,8	5 453,6	684,0	132,9	54,5	94,1	28,7
Obiettivo 3 e 4	2 197,0	1 022,0	5 824,1	1 663,6	165,1	62,8	120,9	35,6
Obiettivo 5a	474,0	118,5	742,1	180,0	56,6	51,9	30,5	26,6
Obiettivo 5b	2 052,3	453,1	4 586,5	877,3	123,5	93,6	86,2	61,4
<i>Centro-Nord</i>	7 065,1	2 036,4	16 606,3	3 404,9	135,0	67,2	95,9	39,3
<i>Italia</i>	25 892,1	11 042,3	49 044,9	18 264,9	89,4	65,4	57,9	37,8

\*Si ricorda che il periodo 1989-93 comprendeva 5 anni di intervento, mentre nel periodo 1994-99 l'intervento si estende a 6 anni.

Fonte: Iseri Europa, *The Contribution of Community Structural Policies to the Economic and Social Cohesion of Italy*, Rapporto per la Commissione, Roma 1996.

rio sia per il Mezzogiorno che per le regioni del Centro-Nord. I fondi comunitari aumentano percentualmente in misura più o meno eguale nelle due aree, mentre i fondi nazionali aumentano in misura più rilevante nel Centro-Nord: ciò è in larga misura dovuto ad un forte aumento in quest'area del contributo privato.

Il sensibile aumento delle risorse comunitarie eleva ad un livello apprezzabile il rapporto fra peso finanziario del QCS e Pil meridionale, che dovrebbe portarsi al 2,3% annuo, mentre i soli Fondi strutturali rappresenterebbero l'1,1% del Pil. Aumenti ancora più forti sono previsti negli altri paesi con regioni Obiettivo 1 con un Pil *pro-capite* inferiore a quello delle regioni del Sud-Italia: in Grecia e Portogallo le risorse del QCS arrivano a rappresentare il 7% ed il 6% del Pil nazionale, senza contare le risorse che ad alcuni di questi paesi affluiranno attraverso il Fondo di coesione<sup>1</sup> da cui il Mezzogiorno italiano è escluso (cfr. tab. 4). Queste cifre testimoniano dell'importanza finanziaria che la politica regionale dell'Unione europea è venuta ad assumere nel bilancio comunitario e del significativo impatto potenziale sulle regioni arretrate.

<sup>1</sup> Il Fondo di coesione è una linea di finanziamento comunitaria istituita nel quadro del trattato di Maastricht per sostenere l'aggiustamento strutturale delle aree Obiettivo 1 più deboli (Spagna, Portogallo, Grecia).

Tabella 4. Costo totale dei QCS Obiettivo 1 e contributo dei Fondi strutturali in Europa nel periodo 1994-99 (milioni di Ecu 1994 e % sul Pil).

	QCS Obiettivo 1 (Mecu)	Fondi strutturali (Mecu)	QCS / Pil (%)	Fondi s./Pil (%)
Portogallo	26 678	13 980	6,1	3,2
Grecia	29 721	13 980	7,1	3,4
Irlanda	10 387	5 620	3,8	2,1
Spagna	48 905	26 300	4,0	2,2
Italia	32 469	14 860	2,3	1,1
Nord-Irlanda	2 657	1 233	2,4	1,1
Germania	57 906	13 640	5,5	1,3
Unione europea	208 724	89 613	4,2	1,8

Fonte: J. Beutel, *The Economic Impact of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions 1994-99*, Report to the Directorate-General for Regional Policies Commission of the European Communities, Constance, Germany, April 1995.

Il peso finanziario del QCS Obiettivo 1 nell'ambito della spesa pubblica nazionale a fini di sviluppo può essere apprezzato attraverso l'analisi delle tavole di addizionalità elaborate dal ministero del Bilancio e della Cabina di regia<sup>2</sup>. L'addizionalità, si ricorda, è uno dei principi alla base della riforma del 1988 dei Fondi strutturali. Secondo tale principio, le risorse di questi fondi non devono sostituire le risorse nazionali investite a fini di sviluppo, ma devono aggiungersi ad esse rafforzando lo sforzo finanziario verso le aree deboli. Ogni paese membro assume dunque l'impegno in ciascun periodo di programmazione del QCS di non ridurre in termini reali il livello di spesa pubblica a fini di sviluppo raggiunto negli anni precedenti. Questo impegno si traduce nell'elaborazione delle tavole di addizionalità in cui lo Stato indica il livello di spesa che intende effettuare e offre un quadro articolato degli importi per le varie voci di spesa. Alla fine del periodo, sostituendo nelle tavole i dati dei pagamenti effettivi a quelli programmati, sarà poi possibile stabilire se il principio dell'addizionalità è stato rispettato.

Le due tavole di addizionalità riportate di seguito (cfr. tabb. 5-6) si riferiscono rispettivamente ai periodi 1989-93 e 1994-99, corrispondenti ai primi due QCS Obiettivo 1 in Italia. Fra le due tavole v'è una differenza fondamentale in quanto la prima (1989-93) si riferisce ai dati di spesa effettiva, mentre la seconda (1994-99) si riferisce ancora ai dati di spesa programmati.

Nel periodo 1989-93 la spesa a fini di sviluppo nel nostro paese è stata ogni anno di quasi il 10% del Pil, mentre le risorse del QCS (comprenditive dei fondi nazionali, comunitari e privati) impiegate in media ogni anno, sono state pari a 1612 milioni di Ecu 1994 e hanno rappresentato l'8% circa della spesa pubblica a fini di sviluppo. Il peso effettivo del QCS è stato dunque limitato e assai inferiore a quello programmato di 3760 milioni di Ecu, corrispondenti a circa il 17% della spesa pubblica.

Nel periodo 1994-99 le spese annue del QCS Obiettivo 1 dovrebbero essere pari a 5406 milioni di Ecu 1994 a fronte di una spesa pubbli-

<sup>2</sup> Queste tavole sono state elaborate nel quadro di un apposito progetto denominato «Costruzione di Conti consolidati del settore pubblico allargato delle Regioni italiane» dall'Osservatorio delle Politiche regionali e successivamente è stato fatto proprio dalla Cabina di regia nazionale. Il progetto è realizzato in collaborazione con il Formez, con il concorso delle Regioni e con l'ausilio delle banche dati di Ragioneria Generale dello Stato, Istat e ministero dell'Interno. Ringraziamo la dott.ssa Mariella Volpe per le spiegazioni circa la corretta interpretazione delle tavole. Cfr. Ministero del Bilancio e della Programmazione economica-Cabina di regia nazionale, *Verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali nelle regioni dell'Obiettivo 1*, Rapporto per il Comitato di Sorveglianza del QCS Obiettivo 1, Roma, 18-19 luglio 1996.

ca che dovrebbe raggiungere i 22 434 milioni di Ecu per garantire il rispetto del principio di addizionalità. Le risorse del QCS dovrebbero dunque, in teoria, rappresentare quasi un quarto della spesa pubblica per lo sviluppo delle regioni Obiettivo 1 del paese.

È evidente dai primi dati di spesa relativi agli anni 1994 e 1995 e dalle previsioni di spesa per l'anno 1996 che il rapporto previsto tra QCS e spesa pubblica non potrà essere mantenuto (cfr. tab. 7).

Nel 1994 sia la spesa pubblica che la spesa QCS sono rimaste molto inferiori rispetto a quelle programmate: di 4753 milioni di Ecu la spesa totale e di 3750 milioni la spesa del QCS. Nel 1995 e nel 1996 il livello

Tabella 5. Regioni Obiettivo 1: tavola dell'addizionalità per il periodo 1989-93. Media annuale della spesa effettiva in Mecu 1994 e valori % della composizione settoriale.

Assi prioritari	Totale spesa nazionale per lo sviluppo		QCS				Spese totali per lo sviluppo al netto dei Fondi strutturali	
	val. ass.	%	Fondi strutturali	Spesa nazionale pubblica e privata	Totale	%	val. ass.	%
<i>Infrastrutture</i>	14 821,6	71,2	308,3	378,8	687,1	42,6	14 513,3	72,3
Trasporti	4 864,0	23,4	26,5	26,5	53,0	3,3	4 837,5	24,1
Comunicazioni	2 014,6	9,7	60,3	87,2	147,5	9,1	1 954,3	9,7
Energia	2 890,0	13,9	84,0	127,2	211,2	13,1	2 806,0	14,0
Risorse idriche	940,2	4,5	83,2	87,2	170,4	10,6	857,0	4,3
Ambiente	910,2	4,4	54,3	50,7	105,0	6,5	855,9	4,3
Sanità	479,7	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	479,7	2,4
Costruzioni	1 116,3	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	1 116,3	5,6
Altri	1 606,6	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1 606,6	8,0
<i>Risorse umane</i>	1 780,7	8,6	98,0	52,8	150,8	9,4	1 682,7	8,4
Istruzione	1 060,1	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1 060,1	5,3
Formazione (conto capitale)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Formazione (conto corrente)	460,2	2,2	72,0	28,2	100,2	6,2	388,2	1,9
R&S	260,4	1,3	26,0	24,6	50,6	3,1	234,4	1,2
<i>Ambiente produttivo</i>	3 113,6	15,0	349,9	424,6	774,5	48,0	2 763,7	13,8
Industria e artigianato	1 670,2	8,0	216,4	274,3	490,7	30,4	1 453,8	7,2
Agricoltura	1 234,7	5,9	76,4	79,9	156,3	9,7	1 158,3	5,8
Pesca	43,9	0,2	0,5	0,5	1,0	0,1	43,4	0,2
Turismo	164,8	0,8	56,6	69,9	126,5	7,8	108,2	0,5
Altro	1 108,3	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	1 108,3	5,5
Totale	20 824,2	100,0	756,2	856,2	1 612,4	100,0	20 068,0	100,0
Percentuale sul Pil (%)	9,8	-	0,4	0,4	0,8	-	9,4	-

Fonte: Cabina di regia nazionale (luglio 1996).



della spesa effettiva complessiva s'è avvicinato al dato programmato facendo registrare una differenza rispettivamente di 560 e di 1534 milioni di Ecu nei due anni. La spesa del QCS invece ha continuato a far registrare un ritardo pesantissimo pari a 3725 milioni di Ecu nel 1995 e a 3613 nel 1996. Questo vuol dire, in termini di lire, che in media ogni anno avrebbe potuto essere speso in conto QCS per il Mezzogiorno una cifra addizionale pari a 7000 miliardi circa, di cui circa la metà di fonte comunitaria. È assai improbabile che nei prossimi anni, pur considerando la possibilità che la spesa effettiva del QCS si esaurisca entro il 2001, questo ritardo venga recuperato. Alla luce di ciò la speranza che l'incapacità di spesa denunciata con il primo QCS fosse legata al suo carattere sperimentale e che un processo di *learning by doing* fosse comunque in atto, si sta rivelando infondata.

Come si è detto in precedenza, l'attuale governo – nel disperato tentativo di accelerare la spesa e di non perdere i fondi comunitari – sta studiando l'introduzione di meccanismi automatici di riprogrammazione. Una misura analoga è stata presa in Grecia nel corso del QCS 1989-93 con risultati molto positivi circa la capacità di spesa, ma molto dubbi circa la coerenza strategica del QCS inteso come programma di sviluppo. In quel paese è infatti accaduto che la distribuzione delle risorse fra i vari obiettivi è stata condizionata dalla capacità di assorbimento dei vari programmi piuttosto che da considerazioni di politica economica. In particolare, i progetti più complessi e ambiziosi, e per questo di più lenta esecuzione, sono stati sacrificati a favore di progetti di intervento elementari, quasi di ordinaria manutenzione, gestiti dai *nomoi*, istituzioni sub-regionali corrispondenti per dimensione del territorio più o meno alle nostre province. In tal modo l'intento programmatico dei QCS, fortemente sostenuto dall'Unione europea, viene in larga misura disatteso.

### *I contenuti delle politiche comunitarie*

L'articolazione per voci della spesa pubblica a fini di sviluppo e del QCS rende possibili alcune considerazioni sulle priorità assegnate ai vari obiettivi<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Per un'analisi dettagliata delle voci di spesa del primo QCS italiano e del suo impatto economico cfr. Ismeri Europa, *Valutazione ex-post del QCS 1989-93 per le regioni Obiettivo 1 dell'Italia*, Rapporto per la Direzione generale XVI della Commissione europea, Roma 1994.

**Tabella 6. Regioni Obiettivo 1: tavola dell'addizionalità per il periodo 1994-99. Media annuale della spesa programmata in Mecu 1994 e valori % della composizione settoriale.**

Assi prioritari	Totale spesa nazionale per lo sviluppo		QCS				Spese totali per lo sviluppo al netto dei Fondi strutturali	
	Mecu	%	Fondi strutturali	Spesa nazionale pubblica e privata	Totale	%	Mecu	%
<i>Infrastrutture</i>	13 343,8	59,5	736,8	978,1	1714,9	31,7	12 607,0	63,2
Trasporti	4 714,7	21,0	290,3	379,7	670	12,4	4 424,4	22,2
Comunicazioni	1 418,7	6,3	69,7	129,4	199,1	3,7	1 349,0	6,8
Energia	2 628,7	11,7	52	142,5	194,5	3,6	2 576,7	12,9
Risorse idriche	945,4	4,2	186,5	186,5	373	6,9	758,9	3,8
Ambiente	829,1	3,7	124,7	129,9	254,6	4,7	704,4	3,5
Sanità	531,5	2,4	13,6	10,1	23,7	0,4	517,9	2,6
Costruzioni	911,5	4,1	0	0	0	0,0	911,5	4,6
Altri	1 364,2	6,1	0	0	0	0,0	1 364,2	6,8
<i>Risorse umane</i>	1 648,4	7,3	545,3	286,9	832,2	15,4	1 103,1	5,5
Istruzione	925,1	4,1	0	0	0	0,0	925,1	4,6
Formazione (conto capitale)	0	0,0	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Formazione (conto corrente)	497,3	2,2	368,2	163,1	531,3	9,8	129,1	0,6
R&S	226	1,0	177,1	123,8	300,9	5,6	48,9	0,2
<i>Ambiente produttivo</i>	4 606,7	20,5	1194,6	1664,8	2859,4	52,9	3 412,1	17,1
Industria e artigianato	3 029,5	13,5	617,9	1081,7	1699,6	31,4	2 411,6	12,1
Agricoltura	1 351,4	6,0	390,1	335,1	725,2	13,4	961,3	4,8
Pesca	45,3	0,2	42,9	40,5	83,4	1,5	2,4	0,0
Turismo	180,5	0,8	143,7	207,5	351,2	6,5	36,8	0,2
Altro	2 835,7	12,6	0	0	0	0,0	2 835,7	14,2
Totale	22 434,6	100,0	2476,7	2929,8	5406,5	100,0	19 957,9	100,0
Percentuale sul Pil (%)	9,7	-	1,1	1,3	2,4	-	8,6	

Fonte: Cabina di regia nazionale (luglio 1996).

**Tabella 7. Spesa pubblica e spesa del QCS Obiettivo 1 in milioni di Ecu 1994.**

	1994	1995	1996
Spesa pubblica	17 699	21 874	20 900
QCS	1 655	1 680	1 793

Fonte: Cabina di regia nazionale (luglio 1996).

Nel periodo 1989-93 l'intervento nazionale destinato alla infrastrutturazione di base delle regioni del Mezzogiorno ha assorbito circa il 70% della spesa pubblica. Le risorse maggiori sono state spese nei trasporti, nel settore energetico e nelle telecomunicazioni. Una frazione di risorse assai più piccola è stata impiegata nei settori dell'ambiente produttivo e delle risorse umane; nel primo è stato investito il 15% delle risorse, nel secondo meno del 10%.

Negli stessi anni le risorse del QCS si sono distribuite fra i vari obiettivi in misura molto diversa. Il sostegno alle infrastrutture di base ha assorbito una quota larga delle risorse – il 43% – ma inferiore rispetto a quella della spesa nazionale complessiva. Il QCS ha dato un contributo finanziario nel settore dell'energia, dove ha finanziato il progetto della metanizzazione, delle risorse idriche, delle telecomunicazioni e dell'ambiente. Marginale è stato invece l'apporto nei trasporti e nullo nella sanità e nell'edilizia. La priorità nell'allocazione della spesa è stata data al rafforzamento dei settori produttivi a cui è stato destinato il 48% delle risorse del QCS. Al suo interno la frazione maggiore è stata attribuita all'industria e ai servizi, ma una parte significativa è andata anche al turismo. Nel campo del capitale umano, le risorse del QCS hanno dato un contributo importante al settore della formazione e della ricerca e sviluppo, ma non hanno interessato il settore dell'istruzione.

Per il periodo 1994-99, l'ordine delle priorità della spesa pubblica nazionale nei documenti di programmazione rimane invariato, ma la concentrazione delle risorse sulle infrastrutture si riduce al 60% del totale della spesa, mentre aumenta l'impegno nel rafforzamento dei settori produttivi, che raggiunge il 20%. Per il QCS viene confermata e rafforzata la priorità dell'impegno finanziario nell'area dell'ambiente produttivo, in cui dovrebbero affluire più della metà delle risorse. La parte assorbita dalle infrastrutture rimane consistente, pur riducendosi al 30%, mentre aumentano le risorse assolute e relative investite nell'area della formazione e della ricerca e sviluppo<sup>4</sup>.

Stando dunque ai dati di programmazione vi sono alcuni settori d'intervento dove l'apporto finanziario del QCS risulta cruciale. In primo luogo, il sostegno ai settori produttivi, dove le risorse del QCS rappresentano più della metà delle risorse destinate all'industria e ai servizi e una frazione ancora maggiore di quelle destinate al turismo. In se-

<sup>4</sup> Per una descrizione delle politiche del nuovo QCS si consulti il documento originario della Commissione europea, *Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1, 1994-1999 Italia*, 1995.

condo luogo, la formazione e la ricerca e sviluppo vengono finanziate quasi interamente con fondi del QCS. Infine, alcuni interventi infrastrutturali, quali quelli sulle risorse idriche e sull'ambiente, finanziati per il 30% e per il 40% rispettivamente da fondi del QCS.

Per quel che riguarda gli interventi a sostegno dell'ambiente produttivo, i programmi del QCS contengono un importante elemento innovativo costituito dal riconoscimento dell'importanza del territorio quale fattore di sviluppo e dal ruolo delle forze locali nella gestione degli interventi. La valorizzazione delle potenzialità e il superamento degli elementi di debolezza del territorio diventano obiettivi prioritari dell'intervento nella logica di uno sviluppo trainato da forze locali. La competitività di un territorio viene a sua volta fatta dipendere da un insieme di fattori fra cui quello economico. In questo modo entrano a far parte a pieno titolo delle politiche regionali misure nel campo del funzionamento istituzionale e amministrativo, di natura sociale e civile, di carattere culturale. Questo tipo di impostazione ha trovato spazio, in maggiore o minore misura, nei QCS di tutti i paesi Obiettivo 1, introducendo un importante elemento innovativo nelle strategie di sviluppo; in Italia ciò ha sicuramente rappresentato una rottura con la tradizione storica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno che certo non valorizzava le potenzialità del territorio e le forze endogene per avviare un meccanismo di sviluppo economico e un processo di riqualificazione civile.

Nell'ambito di questo nuovo orientamento si vanno elaborando nuove politiche industriali finalizzate a valorizzare i distretti industriali di cui, in una forma o nell'altra, si è scoperta la presenza anche nel Mezzogiorno. Si rafforzano e si arricchiscono le misure di offerta di servizi reali specificatamente rivolte alle piccole e medie imprese. Vengono varate politiche urbane tese ad affrontare i problemi, anche sociali, delle grandi metropoli e a valorizzare il ruolo delle città intermedie. Si punta ad una riqualificazione del patrimonio culturale e artistico dei centri storici per promuovere il turismo, l'artigianato e il commercio. Si sperimentano misure di ricerca e sviluppo su base regionale e si tracciano le linee di una politica ambientale. Si concepiscono interventi di infrastrutturazione e di formazione più calibrati sulle esigenze economiche locali. Comincia a farsi strada l'idea che anche misure socio-economiche volte a combattere la criminalità organizzata debbano trovare spazio all'interno di una politica regionale. Infine, si manifesta la necessità di concepire questo insieme di misure in forma organica, in modo da configurare un vero programma di sviluppo del territorio. Questi orientamenti sono ancora deboli negli interventi

nel Mezzogiorno e soffrono di una programmazione inadeguata, ma la crescita della loro rilevanza è chiara nella recente istituzione dei Patti territoriali e nella discussione sugli indirizzi della inevitabile e prossima riprogrammazione del QCS Obiettivo 1 1994-99.

Questa enfasi sull'intervento nel territorio sta comportando, contestualmente al cambiamento nei contenuti delle politiche, anche modifiche nei soggetti attuatori. La distribuzione delle responsabilità nell'elaborazione e nella gestione delle politiche regionali è da diversi anni in piena trasformazione. Tre sono le direzioni che tale trasformazione sta prendendo: il decentramento istituzionale o amministrativo, il coinvolgimento di soggetti privati, la collaborazione interistituzionale.

Il decentramento istituzionale o amministrativo è il processo che più è andato avanti, su pressione dell'Unione europea e in nome del conclamato principio di sussidiarietà; esso si è tradotto nell'attribuzione di poteri e di risorse alle istituzioni decentrate o ad organismi decentrati della pubblica amministrazione. In Italia, ad esempio, la metà circa delle risorse del QCS è stata attribuita nella programmazione originaria ai Programmi Operativi Regionali; in Grecia e in Spagna la quota di risorse che è andata alle istituzioni regionali o locali è stata intorno al 40%, mentre è stata più bassa in Portogallo, dove la forma statutale è molto centralistica<sup>5</sup>. Il coinvolgimento di soggetti privati nell'elaborazione, gestione e finanziamento delle misure del QCS ha incontrato invece maggiori difficoltà e si è realizzato ovunque in misura molto limitata. Un arretramento del settore pubblico nelle responsabilità di gestione continua tuttavia ad essere avvertito come una condizione necessaria per il successo delle politiche, tanto che l'impegno di aprire il QCS all'intervento del settore privato è stato rinnovato in tutti i nuovi documenti di programmazione 1994-99. La collaborazione interistituzionale si è realizzata nel lavoro comune dell'Unione europea, dello Stato nazionale e delle istituzioni decentrate in tutte le fasi di realizzazione del QCS. L'esperienza di «partenariato», pur comportando diversi problemi, è stata valutata da tutte le parti in causa largamente positiva. Nel nostro paese in particolare le Regioni hanno tratto largo beneficio dalla collaborazione e dall'assistenza degli organismi comunitari. Forme di collaborazione interistituzionale di tipo orizzontale – fra diverse città o fra diverse regioni di diversi paesi – si sono invece realizzate soltanto in alcune azioni pilota, e in particolare in quei programmi svolti ai sensi dell'articolo 10 del Fondo di Sviluppo

<sup>5</sup> Il decentramento ha assunto, in altri termini, forme e intensità molto diverse nei vari paesi in funzione del carattere più o meno centralistico dell'organizzazione statutale.

Regionale, che promuove azioni di scarsa portata finanziaria ma di contenuto profondamente innovativo. Il rilievo di tali azioni non va comunque sottovalutato perché il loro successo nella fase sperimentale apre la strada a programmi più ambiziosi e di maggiore respiro finanziario che vanno nella stessa direzione<sup>6</sup>.

Fra il rinnovamento dei contenuti delle politiche e le modifiche nei protagonisti delle politiche v'è un nesso evidente. Una strategia di sviluppo endogeno comporta necessariamente un ruolo rinnovato di una varietà di soggetti diversi legati al territorio. A questo riguardo vi è chiaramente una ragione di congruenza fra strumenti e obiettivi, in quanto molti nuovi interventi di politica industriale, urbana, sociale e del lavoro per la loro natura non possono che essere gestiti in modo efficiente da organismi decentrati; ma vi è anche la ragione che, nella logica dello sviluppo locale, il coinvolgimento di più soggetti diventa in se stesso un obiettivo funzionale alla formazione e qualificazione della classe dirigente locale e alla diffusione dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo.

Nel nostro paese misure di sviluppo endogeno e altre misure di carattere innovativo sono rintracciabili in tutti i programmi operativi regionali del QCS 1989-93, ma il loro peso finanziario è stato limitato e la storia della loro realizzazione assai accidentata. In realtà la politica di sviluppo del primo QCS ha avuto nell'insieme un carattere fortemente convenzionale. L'investimento in infrastrutture di base e in infrastrutture per le attività produttive ha assorbito quasi la metà delle risorse disponibili e l'aiuto alla competitività delle imprese si è basato prevalentemente sui tradizionali incentivi finanziari. Lo strumento d'intervento più largamente utilizzato per raggiungere gli obiettivi dichiarati è stato quello delle costruzioni fisiche: esso è stato prevalente non solo, com'era da attendersi, per migliorare la dotazione infrastrutturale, ma anche per perseguire lo sviluppo endogeno; il sostegno al settore turistico e al settore agricolo, ad esempio, che rientravano all'interno di quest'ultimo obiettivo, s'è spesso limitato alla costruzione di strade o di porti. Decisamente poco utilizzati sono stati strumenti di natura immateriale, come il trasferimento di tecnologia o il sostegno alla domanda di servizi. Anche in aree come quelle della ricerca e sviluppo o dei servizi alle imprese la componente materiale dell'intervento è stata la più diffusa. Così, in un'analisi della spesa Obiettivo 1 al dicembre

<sup>6</sup> Per un bilancio delle azioni innovatrici in base all'art. 10 del regolamento del FESR e per i nuovi programmi, si veda Commissione europea, *Guida alle azioni innovatrici per lo sviluppo regionale*, Lussemburgo 1995.

1994, lo strumento delle costruzioni era stato utilizzato per più del 70% della spesa sino allora effettuata, quello degli incentivi finanziari per un altro 20%; quello della formazione per il 5% e solo la rimanente quota, inferiore al 5%, era stata rivolta ad azioni di carattere più immateriale.

Due sono le ragioni per cui le politiche di sviluppo locale hanno avuto nel primo QCS un ruolo complessivamente molto limitato. La prima è che tali misure non avevano alcun serio retroterra di conoscenza del territorio e non facevano parte di una strategia organica. I programmi operativi regionali, in particolare, non contenevano un'analisi del territorio che potesse precludere al concepimento di una politica integrata di sviluppo endogeno, al cui interno soltanto le singole misure acquistano senso e rilevanza. La seconda ragione è che le maggiori difficoltà progettuali ed esecutive delle Regioni e degli altri enti locali si sono manifestate proprio nella gestione di tali interventi. Le amministrazioni di ogni livello istituzionale hanno acquisito familiarità con l'erogazione di incentivi finanziari o con la costruzione di opere pubbliche, ma incontrano invece grandi difficoltà in azioni complesse che prevedono l'uso di strumenti finanziari avanzati, la sinergia di diverse misure, la collaborazione fra soggetti pubblici diversi o fra soggetti pubblici e privati, l'offerta di servizi immateriali.

Le strategie di politica regionale perseguite con i primi QCS negli altri paesi non si discostano in misura significativa da quelle italiane<sup>7</sup>. Questo segnala il fatto che certi orientamenti di politica si vanno imponendo in tutta Europa e che il condizionamento dell'Unione europea nell'elaborazione dei documenti programmatici è molto forte. La strategia italiana, implicita nella distribuzione delle risorse per obiettivi, è intermedia fra quella spagnola e quella portoghese. In Spagna le risorse del QCS, come quelle di tutta la spesa pubblica finalizzata allo sviluppo, sono state concentrate nel perseguimento dell'obiettivo di migliorare la dotazione infrastrutturale del paese, specialmente il settore dei trasporti. Tutti gli altri obiettivi hanno di conseguenza ricevuto un'attenzione minore. In Portogallo, al contrario, hanno avuto la priorità il sostegno ai settori produttivi, attraverso incentivi finanziari e programmi di sviluppo locale, e la valorizzazione del capitale umano attraverso interventi sia sul sistema dell'istruzione che sulla formazione. Per quanto le scelte strategiche di questi due paesi siano state molto diverse, il bilancio dei QCS è stato in entrambi positivo; l'esecuzione

<sup>7</sup> Per un'analisi comparata dell'esperienza del primo QCS per le regioni Obiettivo 1 si veda Naldini-Wolleb, *I Quadri Comunitari di Sostegno* cit.

dei programmi ha sì incontrato problemi di natura analoga a quelli affrontati dalle autorità italiane, ma di intensità minore. In definitiva ciò che ha differenziato radicalmente l'esperienza italiana e greca da quella degli altri paesi non è stata una diversa strategia di politica regionale ma, per essere espliciti, la capacità di portare a termine ciò che si era deciso di fare.

Nei QCS della seconda generazione, la priorità dello sviluppo endogeno è stata rafforzata in termini finanziari e le azioni innovatrici nei contenuti, nelle forme di finanziamento o nei soggetti attuatori sono state rilanciate sia in Italia che in altri paesi. In questa direzione va anche in Italia il prossimo inserimento nel QCS dei Patti territoriali: un accordo fra istituzioni locali e parti sociali per gestire misure di politica economica sul territorio in cui ogni partecipante assume impegni specifici che consentano l'adozione di procedure e meccanismi d'attuazione semplificati per accelerare i tempi di realizzazione degli interventi. Nella stessa direzione vanno vari altri tipi di accordi interistituzionali (come gli accordi di area), che si vanno profilando in questi giorni nel campo della politica regionale come anche in quello della politica del lavoro.

Questo rafforzamento delle misure di sviluppo locale è anche dovuto alla maggiore attenzione che si è prestata all'impatto occupazionale del QCS Obiettivo 1 nell'elaborazione dei nuovi programmi, poiché le misure di sviluppo locale sono in genere considerate ad elevato contenuto di manodopera\*. Il nesso fra sviluppo e occupazione è d'altra parte uno dei punti più problematici dei programmi comunitari.

Nella prima generazione dei QCS, sia in Italia che altrove, l'obiettivo occupazionale è stato implicitamente subordinato all'obiettivo della competitività, nel presupposto che maggiori opportunità di lavoro non potevano che essere il risultato indiretto della crescita di condizioni di competitività nei sistemi economici regionali. I programmi dei primi QCS hanno risentito poco dunque delle analisi e delle proposte che sarebbero sfociate nel 1993 nel Libro Bianco *Crescita, competitività, occupazione*<sup>9</sup>. La riflessione sulle strategie di sviluppo delle aree arretrate e quella sulle strategie per creare occupazione sono procedute separatamente, nonostante l'evidenza che proprio nelle aree deboli il fenomeno

\* Diverse misure di sviluppo locale si indirizzano proprio a quei nuovi bacini occupazionali individuati dalla Commissione europea (Libro Bianco *Crescita, competitività, occupazione*, Lussemburgo 1994) come potenziali fonti di creazione di nuovi posti di lavoro. I cinque principali bacini sono: l'attività culturale e ricreativa, la tutela dell'ambiente, i servizi alle persone, gli audiovisivi, il miglioramento della qualità della vita.

<sup>9</sup> Cfr. Commissione europea, *Crescita, competitività, occupazione* cit.



della disoccupazione si manifestava in modo più grave. Le diagnosi del problema occupazionale e le ricette per affrontarlo elaborate in sede comunitaria non sono state sottoposte ad un vaglio territoriale, ma sono state proposte per tutte le aree indipendentemente dal loro grado di sviluppo e dalle loro caratteristiche strutturali. Lo stesso rapporto fra sviluppo e occupazione non è stato oggetto di sufficiente riflessione, essendo oggettivamente difficile stabilire fino a che punto vi sia complementarietà o conflittualità fra competitività e occupazione.

La necessità di superare questa separazione fra politiche per lo sviluppo e politiche dell'occupazione è emersa nella stesura dei QCS della seconda generazione, ma si rimane ancora lontani dall'assunzione organica dell'obiettivo occupazionale nelle strategie di sviluppo e dalla traduzione in interventi concreti dell'idea contenuta nel Libro Bianco, secondo cui sia possibile realizzare una crescita intensiva di lavoro senza incidere negativamente su produttività e competitività.

All'obiettivo dell'occupazione sono rivolte tutte le misure rientranti nell'asse prioritario della valorizzazione delle risorse umane, che nel nostro paese si traducono essenzialmente in formazione. L'investimento in formazione, come si è detto, è uno dei capitoli qualificanti dell'intera politica comunitaria. Con ciò si punta a sostituire una politica del lavoro difensiva, tendente cioè alla conservazione dei posti di lavoro esistenti anche in settori ed aree in declino, con una politica offensiva, che vuole mettere il lavoratore in condizione di sfruttare le opportunità offerte dai mercati in crescita. Sull'intervento in formazione è difficile trarre un bilancio perché su di esso grava una carenza di informazioni sull'efficienza e l'efficacia delle misure adottate. Rimane il sospetto che, come accaduto in passato, attraverso tale tipo di intervento passino semplici elargizioni di natura assistenziale a beneficio di chi gestisce la formazione stessa e che, senza una profonda revisione dell'offerta di formazione e dei meccanismi di selezione dei progetti, l'efficacia di tale intervento rimanga molto limitata.

### *3. Conclusioni.*

La realizzazione dei programmi comunitari sta continuando a procedere in modo insoddisfacente. Il bilancio non è uniformemente negativo sia perché molte misure sono state portate a termine con successo sia perché significativi passi avanti sono stati fatti verso un rinnovamento e un arricchimento nella concezione e nella strumentazione della politica regionale.

Tutto ciò però stenta a tradursi in un vero salto di qualità fintantoché non venga rimosso il vincolo amministrativo che condiziona il successo degli interventi e il raggiungimento degli obiettivi prefissati. La nostra amministrazione pubblica si sta rivelando refrattaria all'assimilazione dei metodi di lavoro comunitari improntati ai criteri dell'efficienza, dell'efficacia e della trasparenza. Limite questo che si traduce nel rischio concreto di perdere risorse comunitarie preziose per le regioni meridionali, nell'incapacità di promuovere progetti integrati di sviluppo e in una perdita di immagine nel confronto con gli altri paesi europei, che indebolisce il nostro potere contrattuale in Europa.

I nodi da sciogliere per restituire efficienza all'amministrazione e aumentare l'efficacia delle politiche regionali sono ormai individuati (aumento della capacità progettuale, coordinamento degli interventi ed efficiente regolazione dei rapporti tra amministrazioni, creazione di un parco progetti regionale e nazionale, meccanismi di riprogrammazione automatica, supporto di tecnici esterni all'amministrazione ed esternalizzazione delle funzioni che non siano di controllo e indirizzo), ma soluzioni concrete stentano ad affermarsi e sono ostacolate dalla difesa di privilegi e competenze particolaristici. In questo contesto puntare al solo rafforzamento del decentramento istituzionale può servire a ridefinire il ruolo e le responsabilità delle diverse amministrazioni, ma può essere insufficiente a rimuovere gli ostacoli insiti nella cultura e nei meccanismi decisionali dell'amministrazione.

La mancata rimozione del vincolo amministrativo comporta, insieme al sostanziale insuccesso delle politiche comunitarie, la perdita di una significativa opportunità di aggiustamento economico delle nostre aree più deboli e il protrarsi di un ritardo civile e sociale del nostro paese rispetto agli altri paesi europei.

### *Bibliografia*

- Beutel J. 1995, *The Economic Impact of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions 1994-99*, Report to the Directorate-General for Regional Policies Commission of the European Communities, Constance, Germany, April.
- Castelli M.-Naldini A. 1996, *Le politiche strutturali del periodo 1989-93 in Italia*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», trimestrale della Svimez, 3.
- Commissione europea 1994, *Crescita, competitività, occupazione*, Libro Bianco, Lussemburgo.
- Commissione europea 1995, *Guida alle azioni innovatrici per lo sviluppo regionale*, Lussemburgo.
- Commissione europea 1995, *Iniziative locali di sviluppo e d'impiego*.

- Commissione europea 1995, *Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1, 1994-1999 Italia*.
- Ismeri Europa 1994, *Valutazione ex-post del QCS 1989-93 per le regioni Obiettivo 1 dell'Italia*, Rapporto per la Direzione generale XVI della Commissione europea, Roma.
- Ismeri Europa 1996, *The Contribution of Community Structural Policies to the Economic and Social Cohesion of Italy*, Rapporto per la Commissione europea, Roma.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica-Cabina di regia nazionale 1996, *Verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali nelle regioni dell'Obiettivo 1*, Rapporto per il Comitato di Sorveglianza del QCS Obiettivo 1, Roma, 18-19 luglio.
- Naldini A.-Wolleb G. 1996, *I Quadri Comunitari di Sostegno nei paesi mediterranei dell'Unione Europea*, in Svimez 1996.
- Presidenza del Consiglio dei ministri 1995, *Libro bianco sul rilancio delle grandi opere infrastrutturali per lo sviluppo e l'occupazione*, Roma, 4 agosto.
- Salvemini M. T. 1995, *I Fondi Strutturali - Un crocevia critico tra Unione Europea, Stato e Regioni*, in «Queste Istituzioni», 2.
- Sapienza R. 1996, *La cabina di regia nazionale come strumento di coordinamento delle politiche di attuazione degli interventi strutturali comunitari*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», trimestrale della Svimez, 1.
- Svimez 1996, *Rapporto 1996 sui Mezzogiorni d'Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Wolleb E.-Wolleb G. 1990, *Divari regionali e dualismo economico*, Il Mulino, Bologna.