

**Stato e sviluppo:  
un paradigma e un cantiere aperto**  
*di Fabrizio Barca\**

1. *Introduzione*

In questo scritto descriverò i lavori di un “cantiere aperto”, il cantiere che il Dipartimento delle politiche di sviluppo (DPS) del Ministero dell’economia e le Regioni, assieme ad altri attori istituzionali e sociali, hanno avviato alla fine degli anni Novanta per riformare il processo di decisione collettivo che governa in Italia gli investimenti pubblici e la politica di sviluppo.

Dopo avere motivato che la politica degli investimenti pubblici può costituire uno strumento centrale nel contributo dello Stato allo sviluppo economico attraverso la promozione di servizi collettivi, sostengo che i nuovi tentativi oggi in atto di attuare questo ruolo rivelano una consapevolezza assai maggiore che in passato del problema di “produzione di conoscenza” che tale intervento deve sapere risolvere. Arrivo anzi a sostenere che la trasformazione di conoscenze private disperse in conoscenza collettiva costituisce il compito principale dello Stato nell’assolvere questo ruolo (para. 2).

Dopo avere brevemente descritto (para. 3) il cantiere di politica economica aperto dal Dipartimento – duplice supporto costituzionale, europeo e italiano; disponibilità finanziarie cospicue e certe nel medio-lungo termine; articolazione della *governance* in quattro livelli istituzionali legati da forti relazioni cooperative; priorità ai servizi integrati; e agli investimenti infrastrutturali – descrivo le due funzioni che il Dipartimento mira a svolgere perché siano assunte

---

\* Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell’Economia e delle Finanze. Ringrazio per commenti su una prima stesura Antonio Calafati, Laura Raimondo e un anonimo referee.

decisioni di investimento pubblico per lo sviluppo: costruzione della conoscenza necessaria per la formulazione da parte di soggetti collettivi, pubblico-privati, di progetti di servizio collettivo, attraverso l'attivazione di un processo di cooperazione e di apprendimento dei soggetti privati locali; costruzione della conoscenza necessaria da parte dello Stato per assumere decisioni in merito a quali progetti finanziare.

I paragrafi che seguono (5, 6 e 7) discutono i risultati conseguiti dal Progetto rispetto a questi due distinti profili.

## *2. Servizi collettivi e sviluppo: una prospettiva metodologica*

Il tema metodologico generale è preliminare e necessario per analizzare il cantiere aperto dal Dipartimento: quale ruolo possono svolgere gli investimenti pubblici nelle politiche di sviluppo economico, e che parte hanno queste politiche nel definire il ruolo dello Stato nell'economia?

Il paradigma sul quale si fondano i lavori del cantiere è, infatti, semplice e, per certi versi, non nuovo. Secondo questo paradigma, lo Stato può concorrere in misura significativa allo sviluppo economico attraverso la promozione di servizi collettivi (non necessariamente "servizi pubblici") sia di carattere locale che di rete. Tali servizi possono spesso essere prodotti da soggetti privati, operanti sul mercato, ma senza lo Stato tale produzione non avrà mai luogo: perché la loro progettazione è complessa e richiede il coordinamento (dal lato della domanda) di un numero assai elevato di soggetti, coordinamento che il mercato non riesce a produrre; perché essi richiedono spesso investimenti iniziali assai cospicui, di natura pubblica.

L'impatto dei servizi collettivi sullo sviluppo si realizza in primo luogo attraverso il loro effetto sulla produttività degli investimenti privati e sull'innovazione. Ma la leva può operare anche attraverso la riduzione

dell'esclusione sociale o, in generale, il miglioramento del benessere delle famiglie e i riflessi che ciò ha sia sulla domanda che sull'offerta di lavoro.

Gli investimenti pubblici, la loro gestione e il coinvolgimento di privati nella realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali rappresentano, dunque, gli strumenti con cui la politica economica di produzione di servizi collettivi può essere attuata.

In alcuni periodi storici questo ruolo dello Stato, da molti punti di vista decisivo, si è opacizzato nella discussione pubblica e nel dibattito politico ed economico, fino a lasciare il posto a una concezione minimalista dell'intervento pubblico. In questa concezione la vocazione solidale della politica pubblica si riduce fino al punto che allo Stato viene assegnato un ruolo meramente redistributivo e compensativo<sup>1</sup>. Tuttavia, in tempi recenti, il modello dello "Stato promotore di servizi" collettivi è stato riproposto come una possibile alternativa al modello dello "Stato del *welfare*", la cui crisi – finanziaria e politica – ha segnato la fine dello scorso secolo. Ed è stato proposto in una versione che dà ruolo centrale allo Stato nelle sue articolazioni locali, poiché sono queste articolazioni a potere svolgere il ruolo di "mediatore di bisogni" che allo Stato viene chiesto.

Il paradigma al quale mi richiamo trova oggi sostenitori in molti paesi industriali, proprio a seguito della grave crisi dei modelli alternativi. Emerge in Giappone, in Corea del Sud, in Australia, ma anche negli Stati Uniti. In questi paesi e nell'esperienza di alcuni Stati europei che, come l'Irlanda, e ora l'Italia, hanno usato la politica di sviluppo europea (fondi strutturali comunitari) sulla

---

<sup>1</sup> Per una ripresa recente di questo paradigma, addirittura come missione dell'Unione europea, cfr. Commissione Europea (2003).

base del “nuovo paradigma”, questa concezione dello Stato si è diffusa dai territori e dalle regioni ai luoghi centrali del governo dello Stato<sup>3</sup>.

Per coloro che hanno appreso e ricordano le lezioni della Rivista trimestrale in tema di servizi collettivi, questa concezione del ruolo dello Stato apparirà familiare. Particolarmente vicine sono le tesi sostenute nel 1980<sup>4</sup> quando, di fronte all’acutizzarsi del conflitto economico-sociale, la Rivista proponeva “un tipo di intervento dello Stato radicalmente diverso da quelli sperimentati in passato” (p. 158) – Stato produttore di servizi o anche di beni, Stato incentivatore, etc.; uno Stato mediatore fra i soggetti, famiglie e imprese, che esprimono una domanda di servizi collettivi e produttori di tali servizi; uno Stato capace di esprimere una domanda collettiva di servizi; uno Stato consumatore collettivo (in particolare, pp. 83-85). E lo Stato a cui la Rivista pensava era lo Stato locale, vicino ai bisogni privati, capace di raccogliarli e coagularli. [Sembra una riproposizione della soluzione che Napoleoni suggeriva al problema della tensione tra salari e profitti e della crisi dello Stato sociale – crisi che egli aveva anticipato. Da queste tensioni si poteva uscire, secondo Napoleoni, accrescendo il potere d’acquisto del salari attraverso la produzione di servizi collettivi. Una produzione che coinvolgesse – negli obiettivi, nel disegno e nell’impiego delle risorse finanziarie – gli attori privati locali.]

Questo paradigma torna oggi al centro dell’attenzione. Ma vi torna arricchito, dall’esperienza, dai successi e insuccessi di questi anni. La novità principale, che il Dipartimento ha fatto propria, è la consapevolezza della

---

<sup>3</sup> Cfr. *OECD Territorial Reviews: Canada (2003)*; *OECD TR: Mexico (2003)*; *OECD TR: Korea (2002)*; *OECD TR:Switzerland (2002)*; *OECD TR:Japan (2004)*. Per quanto riguarda l’Unione Europea: *OECD TR: Italia (2002)*; *OECD TR:Hungary (2002)*; *OECD TR: Repubblica Ceca (2004)*; *OECD TR: Finlandia e Francia (in corso di realizzazione)*.

<sup>4</sup> Cfr. in particolare il numero speciale 62-63, “Affare Proteo”, curato da Andrea Boitani, Claudio De Vincenti, Alessandro Montebugnoli, Pier Carlo Padoan, Giorgio Rodano, Bruno Spadoni e Alberto Zevi.

fondamentale importanza del ruolo svolto dalla conoscenza nel processo di decisione collettiva.

La produzione dei servizi collettivi pone un complesso problema di “conoscenza locale” e di scambio di informazioni fra pubblico e privato. La conoscenza di quali siano i bisogni collettivi che è effettivamente necessario soddisfare per elevare il benessere dei cittadini, così come la conoscenza dei servizi collettivi che migliorano l’efficienza delle imprese e la loro capacità di innovazione è di norma il punto di arrivo di un processo di apprendimento collettivo. Altrettanto lo è la conoscenza di come tali bisogni possano essere soddisfatti: con quali panieri di servizi, locali e di rete, prodotti da chi, controllati da chi.

Si tratta di due fondamentali ambiti di “conoscenza rilevante” che non necessariamente il decisore pubblico possiede nel momento in cui è chiamato a svolgere la sua funzione di mediatore.

Allo stesso modo, non è affatto scontato che questa conoscenza rilevante sia posseduta da un numero ristretto di soggetti privati. E’, piuttosto, vero il contrario, che tali conoscenze sono disperse fra molteplici attori. Il problema fondamentale per rendere operativo il paradigma dello Stato al quale il cantiere si richiama, consiste, quindi, nel “produrre le necessarie conoscenze”. Da una parte, ciò significa convincere i soggetti che le detengono a rivelarle gli uni agli altri, a metterle in comune passando da conoscenze individuali disperse a un progetto di sviluppo. Dall’altra parte, significa stimolare l’attivazione di processi di apprendimento tra tutti i soggetti coinvolti nel processo.

Su questo sfondo si può giungere ad affermare che la costruzione di una conoscenza collettiva è il compito fondamentale dello Stato: agire come intermediario di conoscenze; sbloccare il processo di apprendimento locale; creare condizioni, incentivi, governo istituzionale e regole (*governance*) che avvino la trasformazione di conoscenze disperse in progetti di sviluppo;

realizzare questo attraverso un rapporto intenso con il partenariato economico e sociale e con le rappresentanze, anche meno formalizzate, della Società. Il finanziamento pubblico di una parte delle infrastrutture materiali e immateriali necessarie per raggiungere gli obiettivi pubblici appare così solo come un aspetto del ruolo dello Stato. È la conseguenza del fatto che molti progetti non producono ritorni economici adeguati a indurre gli attori privati ad accompagnare la produzione di conoscenze collettive (ossia un investimento in capitale umano) con investimenti finanziari.

È per queste diverse ragioni che quando nel 1998 in Italia, con specifico riguardo al Mezzogiorno<sup>6</sup> – dopo i fallimenti dell’esperienza precedente di intervento – ci si è posti l’obiettivo di rilanciare il ruolo dello Stato nella promozione dello sviluppo economico si è posto immediatamente il problema di aprire un cantiere per riformare il processo decisionale collettivo. La costituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) ha all’origine proprio questa esigenza, nata dal mutamento di paradigma circa il ruolo dello Stato.

### 3. *Le coordinate del cantiere.*

La descrizione del cantiere e dei suoi risultati non è oggetto di questo lavoro<sup>7</sup>. Un breve richiamo delle coordinate delle attività che vi si svolgono mi sembra tuttavia necessario. Sono cinque i temi che, in modo schematico, possono essere indicati per descrivere le attività del cantiere.

*I fondamenti costituzionali.* Il cantiere e la politica economica che vi si sperimenta poggiano su due fondamenti normativi che fanno capo, rispettivamente, all’Italia e all’Unione Europea. Il primo riferimento è all’articolo

---

<sup>6</sup> Cfr. Ciampi (1998).

<sup>7</sup> Vedi a proposito i documenti e le analisi disponibili nel sito web del DPS ([www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it)).

119, comma 5, della Costituzione italiana, che assegna allo Stato la responsabilità per gli interventi aggiuntivi e speciali rivolti al riequilibrio economico-sociale del paese – non perché la nuova politica si possa o si debba attuare solo con le risorse aggiuntive, ma perché quell’articolo fornisce l’urgenza, i fondi e lo schema istituzionale per la rete di rapporti fra Stato e altri livelli di governo che è necessaria per aprire e far lavorare il cantiere. Simile stesso ruolo di legittimazione svolge la politica di coesione comunitaria prevista dal Trattato dell’Unione Europea e dalla Convenzione che fornisce al cantiere molti strumenti, anche assai originali rispetto all’assetto istituzionale italiano: cooperazione istituzionale fra livelli di governo; meccanismi premiali di allocazione delle risorse; verifica di addizionalità degli interventi rivolti allo sviluppo regionale; cooperazione con le parti economiche e sociali anche di tipo tecnico; ricorso diffuso a metodi di valutazione di impatto.

*Disponibilità finanziarie.* Le risorse finanziarie del cantiere sono cospicue: circa 15 miliardi di potenziale spesa annua in conto capitale, almeno sulla base degli impegni assunti, ancora una volta, nel DPEF 2005-2008. Si tratta di una somma che corrisponde a poco meno di un quarto del totale della spesa in conto capitale effettuata in Italia. Tutte le risorse sono raccolte in due fondi, le cui regole generali di utilizzazione sono di responsabilità del DPS. Indubbiamente, quello aperto è un cantiere che può incidere sul ruolo dello Stato nell’economia italiana e sulla traiettoria di sviluppo economico del paese.

*Responsabilità di spesa.* La responsabilità di selezione dei progetti da finanziare è stata trasferita in larga misura alle Regioni. Ancora quattro anni fa esse erano responsabili per una percentuale di queste risorse compresa, a seconda dei settori, tra lo zero e il 50 per cento dei fondi, mentre oggi ne controllano il 70-85 per cento. Ma le responsabilità degli altri livelli di governo nel processo decisionale

sono ugualmente assai forti. Comuni e Province propongono larga parte dei progetti locali vagliati per il finanziamento; il governo centrale (il DPS, *in primis*, e con lui gli altri Ministeri centrali responsabili per gli indirizzi settoriali) ha la responsabilità delle regole generali con cui i progetti vengono selezionati<sup>8</sup>, governa sistemi premiali e sanzionatori nei confronti delle Regioni (attinenti la soddisfazione dei requisiti istituzionali, i tempi e la qualità della spesa), fornisce o procura alle Regioni l'assistenza tecnica necessaria. L'Unione Europea fissa meta-regole che servono ad assicurare a ogni paese dell'Unione che l'attuazione da parte di ognuno di essi di politiche pubbliche che si richiamano al nuovo paradigma – i cantieri che sono aperti in ogni paese – non riduca l'efficacia delle politiche degli altri paesi, ma che, anzi, vi sia una sinergia.

*Priorità agli interventi integrati.* Gli indirizzi programmatici del cantiere danno priorità alla produzione di servizi integrati a livello territoriale rispetto ai tradizionali progetti settoriali. Interventi settoriali come la realizzazione di una strada, di un corso di formazione, di un progetto di ricerca finivano per avere un effetto limitato perché mancavano nel territorio di riferimento gli altri servizi, integrati appunto, necessari a dare funzionalità a quegli interventi. Il riparto delle risorse ha così privilegiato gli obiettivi legati alle risorse inutilizzate dei territori (umane, culturali, naturali), alle agglomerazioni delle forze civili e produttive (città e sviluppo locale), alle reti.

*Priorità agli investimenti infrastrutturali.* Coerentemente con l'obiettivo stesso del cantiere, l'altro determinante indirizzo programmatico consiste nella riduzione della quota di spesa in conto capitale rivolta a incentivi alle imprese, a

---

<sup>8</sup> In particolare, il DPS ha la responsabilità dell'allocazione di fondi fra grandi aree di intervento, di stabilire i requisiti economici, territoriali, ambientali di quei progetti e fissare le condizioni istituzionali da rispettare per attuarli (metodi di selezione, di controllo, di monitoraggio; concorso della finanza privata; ecc.).

favore di investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali. Nel caso del Mezzogiorno, si sta passando da una quota di incentivi attorno al 45 per cento a una quota attorno a un terzo, nonostante le forti resistenze che tale riequilibrio incontra. Si potrà così uscire da una situazione paradossale nella quale, nonostante per ogni cittadino del Sud si spendesse ogni anno – nel complesso della spesa in conto capitale - un numero di euro superiore a quello che si spendeva per un cittadino del Centro-Nord (1.080 contro 974 è il dato del 2001), lo squilibrio a favore degli incentivi alle imprese faceva sì che ogni anno lo Stato spendesse per migliorare i servizi collettivi nel Mezzogiorno meno di quanto spendesse nel Centro-Nord.

#### *4. La costruzione di conoscenza locale nel cantiere*

Come è stato affrontato, in questa cornice, il problema della costruzione di conoscenze locali per decidere? È questo il punto focale di questo scritto. Passerò quindi ad analizzare lo stato del cantiere da questo punto di vista, distinguendo le due dimensioni del problema: A) la costruzione della conoscenza locale necessaria per la presentazione dei progetti, attraverso il rapporto fra soggetti privati nella società locale; B) la costruzione della conoscenza necessaria allo Stato per assumere decisioni in merito a quali progetti finanziare.

Nel processo di costruzione della conoscenza necessaria per la definizione di politiche di sviluppo il problema primario è, come si è detto, quello di far comunicare fra loro gli attori locali privati, di attivare un processo di apprendimento nella società locale che conduca a un progetto. Visto che la conoscenza sulle opportunità di sviluppo è detenuta in larga misura da soggetti privati – da quelli che operano nel territorio e talora anche da soggetti esterni – e che il processo di apprendimento è frenato o bloccato da fallimenti o stalli nella cooperazione fra questi soggetti, lo Stato si ritrova a dover svolgere un

importante ruolo come “intermediario nel processo di comunicazione e apprendimento tra gli attori locali”.

La seconda dimensione riguarda il modo con cui lo Stato si deve attrezzare per svolgere questa funzione.

Allo Stato il nuovo paradigma assegna un ruolo a un tempo leggero e complesso, quello, appunto, di intermediario nel processo di costruzione della conoscenza locale. Se non esiste presso l’organizzazione statale – dei suoi livelli centrali, regionali o locali – la capacità di svolgere questa funzione si finirà inevitabilmente per delegare a singoli soggetti privati non già l’attuazione – come è opportuno, quasi sempre – ma la scelta dei servizi collettivi da produrre. Affidando a singoli privati sotto il nome di assistenze tecniche, consulenze, pareri esterni non il contributo tecnico a un disegno strategico pre-stabilito, ma il disegno stesso degli obiettivi e degli strumenti, si realizzeranno interventi che favoriranno questo o quell’altro interesse e certamente non l’obiettivo dello sviluppo; non si favorirà il processo di apprendimento locale, ma il dominio di una conoscenza parziale sulle altre.

Per esprimere una domanda genuinamente collettiva, lo Stato, dunque, dovrà sviluppare al proprio interno, non le capacità per progettare e neanche per scegliere in solitudine gli obiettivi; ma la capacità di vagliare gli obiettivi che la società civile, il partenariato sociale ed economico, formulano per fare interloquire questi soggetti, per assegnare, poi, in modo concorrenziale a soggetti privati la formulazione di progetti che meglio conseguano gli obiettivi prescelti.

Non si tratta di una capacità che l’Amministrazione pubblica necessariamente possiede.

È su questo terreno – quello di una conoscenza collettiva adeguata – che i tentativi fatti nel passato in Italia di attuare una politica economica dei servizi collettivi sono falliti.

Un fattore determinante di questo fallimento è stato la disattenzione per lo Stato e per la macchina della Amministrazione pubblica, che, dopo la fase straordinaria degli anni cinquanta, continua ad essere una delle principali debolezze del nostro paese. È una disattenzione che altrove, riflettendo sulla storia del capitalismo italiano<sup>9</sup>, ho definito la “disattenzione per l’amministrazione ordinaria”. Il convincimento, maturato nel dopoguerra, che lo Stato italiano fosse sostanzialmente irrecuperabile e che, quindi, si dovesse puntare solo sulla costruzione di grandi centri di conoscenza esterni alla macchina ordinaria dello Stato – fossero essi la Cassa del Mezzogiorno o le Partecipazioni statali.

A queste due distinte dimensioni del problema si è quindi volto il cantiere del Dipartimento.

##### 5. *Il cantiere e la società locale.*

Sul fronte privato-pubblico-privato, abbiamo così affrontato in questi anni gli ostacoli che impediscono la costruzione della conoscenza locale.

In primo luogo, è stato affrontato il tema della identificazione dei territori e dei soggetti. In secondo luogo, è stato affrontato il tema di come selezionare i soggetti privati chiamati a partecipare alla costruzione delle politiche.

La logica della auto-aggregazione dei territori sulla base dei problemi e delle opportunità condivisi – ancoraggio della nuova politica territoriale – ha progredito, anche se con fatica. Si è riusciti ad abbandonare la strada delle zonizzazioni dall’alto che ci veniva imposta, purtroppo, dall’Unione Europea stessa. Abbiamo utilizzato, con sobrietà e senza scelte *top-down*, che sarebbero state incomprensibili, l’idea di un’altra zonizzazione che noi economisti amiamo

---

<sup>9</sup> Cfr. Barca (1997).

molto, quella per “sistemi locali del lavoro”<sup>10</sup>. Questi sistemi sono stati usati non come griglia operativa ma come schema di ausilio. Dopo avere rifiutato i confini amministrativi, non intendevamo riproporli nel disegnare la politica di sviluppo. Sarebbe stato profondamente incoerente imporre a tutte le realtà territoriali un altro “schema unico”.

In qualche misura, nell’esperienza dei Patti territoriali, e in quella successiva dei Progetti integrati territoriali (Pit) sono aumentati i casi di auto-aggregazione, in cui il territorio ottimale per realizzare una politica dei servizi è quello che i soggetti privati e pubblici del territorio hanno individuato, dimostrando di essere capaci di predisporre un progetto che lo riguarda. È nel progetto, in altri termini, che si definisce il nuovo confine territoriale. Suggestivo di guardare a questa esperienza avendo a metro di paragone quella francese dell’*intercommunalité*<sup>11</sup>.

La logica dei confini amministrativi continua, tuttavia, a permanere: essa riemerge soprattutto nelle decisioni di alcune Regioni. Si tratta di un terreno nel quale il cantiere deve ulteriormente progredire e potrà farlo tanto più quanto più si rafforzerà un’altra delle esperienze in atto: la realizzazione di studi di fattibilità aperti al contributo dei soggetti privati del territorio. È infatti proprio dalla realizzazione di questi studi che possono emergere gli elementi conoscitivi utili a dare un fondamento analitico e quindi consenso alla scelta dei “confini”. Su questa questione tornerò più avanti.

Il secondo tema riguarda i soggetti privati ai quali viene offerta l’opportunità di partecipare al processo di produzione di conoscenze e alla progettazione. Alcune analisi<sup>12</sup> confermano quello che ci si poteva aspettare: cioè che il grado di apertura e di concorrenza nelle fasi iniziali nelle quali si decide

---

<sup>10</sup> Cfr. Sforzi (1998).

<sup>11</sup> Cfr. Bernard-Gelabert (2003), Boeuf (2004), Mévellec (2002).

<sup>12</sup> Cfr. DPS (2003a).

della partecipazione partenariale a un progetto influenza positivamente l'efficacia del progetto in termini di risultati. In particolare, emerge una correlazione positiva tra risultati e grado di concorrenza nella partecipazione al progetto dei soggetti privati e delle loro associazioni. Sembra avere un effetto positivo sull'efficacia del progetto non concedere a un gruppo predeterminato di attori locali il monopolio della partecipazione al disegno del progetto.

Detto ciò, la situazione appare ancora insoddisfacente sotto il profilo della partecipazione. Le associazioni di categoria non si sono adeguate alle nuove metodologie utilizzate nel cantiere<sup>13</sup>. La dissociazione tra gli interessi dei membri delle associazioni e i loro rappresentanti è ancora forte. Esiste un deficit di democrazia all'interno del sistema associativo che è a mio parere assai serio. Esso frena i processi di rinnovamento<sup>14</sup> e rende i gruppi dirigenti nazionali impermeabili ai quadri innovativi che emergono localmente.

Lo Stato può certamente intervenire per migliorare questo stato di cose. In parte lo ha fatto, ma potrebbe fare di più. La scelta di politica nazionale compiuta nel "Patto di Natale" (1999) e riconfermata nel "Patto per l'Italia" (2002), di legittimare trentaquattro associazioni invece che il gruppo ristretto di associazioni del passato, ha certamente avuto effetti complessivamente positivi per l'attuazione della "nuova" politica territoriale. Anche sostenendo il rischio (e il costo) di far partecipare ai tavoli negoziali sigle meramente formali, questa legittimazione ha infatti aperto il confronto a organizzazioni di categorie diverse, minoritarie; ha accresciuto, a livello nazionale, regionale e locale, la concorrenza fra le associazioni; ha stimolato le quattro maggiori organizzazioni di categoria – CGIL, CISL, UIL e Confindustria – a rafforzare la propria azione; ha aperto la strada, a livello locale, all'emergere di nuovi *leader*.

---

<sup>13</sup> Cfr. CNEL (2002).

<sup>14</sup> Si pensi al tentativo fallito di rinnovamento della FIM-Cisl del Sud.

L'esperienza della presenza delle parti economiche e sociali nei Comitati di sorveglianza dove Unione Europea, Stato centrale e Regioni assumono le decisioni di governo del Programma comunitario è stata anche essa positiva. Ma non vi è dubbio che, a livello regionale, la partecipazione è stata talora solo formale, con una difficoltà, se non una resistenza, a coinvolgere le associazioni nella fase attuativa del processo decisionale.

Il terzo tema è complementare alla concertazione: la necessità che il processo decisionale, per sua natura complesso, non sia indeterminato nei tempi di conclusione. La produzione di conoscenza locale e la sua traduzione in progetto richiedono che i soggetti abbiano un incentivo a chiudere il processo decisionale, che vi sia cioè un costo per il ritardo del processo di concertazione. Ciò è necessario per impedire che nella fase del confronto, fra i soggetti privati locali, ognuno assuma un atteggiamento attendista, senza nulla rivelare delle proprie conoscenze e valutazioni, sperando che siano altri a farlo per primi.

A scoraggiare tale comportamenti non cooperativi hanno concorso processi con scadenze e regole date, come quelli che le Regioni hanno adottato nel bandire le proposte per i Progetti integrati territoriali. Nel caso della concertazione fra Ministeri centrali e Regioni, il DPS è arrivato a introdurre, per assicurare il rispetto di una scadenza prefissata nella chiusura degli accordi (gli Accordi di Programma Quadro fra Stato e Regioni), una classica regola alla Rubenstein: per le Regioni che non chiudevano entro una certa data, i fondi si sarebbero ridotti del 5 per cento ogni mese.

L'utilizzo di meccanismi incentivanti, anche sofisticati, volti a forzare la rivelazione di conoscenza sta dando frutti. Si tratta, inoltre di cambiamenti "contagiosi" – che si diffondono rapidamente. Il loro uso da parte dell'Amministrazione centrale nel rapporto con le Regioni sta spingendo queste

ultime a usare meccanismi simili nel rapporto con le Autonomie locali, anche se le esperienze di questo tipo sono ancora sporadiche<sup>15</sup>.

Il quarto tema, di massimo rilievo, riguarda la credibilità del processo negoziale: la rivelazione di conoscenza al livello locale richiede che i “giocatori” siano convinti che il “tavolo di concertazione” sia il solo tavolo al quale si prendono decisioni. Ciò, evidentemente, ha dei costi. L’unicità richiede, infatti, la piena trasparenza dei tavoli: i soggetti che vi partecipano sanno che la conoscenza che essi rivelano in quella sede sarà nota a tutti e ciò è fattore di scoraggiamento. Nonostante ciò, alla fine è stata compiuta la scelta dell’unicità dei tavoli e della loro totale trasparenza: si è eliminato, senza eccezioni, il rapporto diretto tra l’Amministrazione centrale e il livello dei Comuni e delle Province. Queste ultime, come conseguenza, rispetto al rapporto con le Regioni, non hanno una seconda opportunità. Se essa fosse offerta, verrebbe delegittimato il ruolo e la credibilità delle Regioni.

Si tratta di un processo difficile da reggere sul piano politico, perché la tentazione dell’Amministrazione centrale di proporsi come finanziatore di progetti è molto forte. Ma fino a oggi questa posizione non è stata modificata, anche quando sono stati i Comuni o altri soggetti locali a proporre direttamente i progetti, la scelta di costringere questi soggetti a dialogare con le Regioni è stata mantenuta.

Non si deve tuttavia ritenere che si tratti di un processo irreversibile. Se il livello di centralismo regionale, di chiusura da parte delle Regioni a un confronto aperto e credibile con le municipalità persistesse, le pressioni per rivedere questa posizione si farebbero non resistibili, “costringendo” l’Amministrazione centrale a ritornare sui suoi passi. E vi sono sezioni dello Stato centrale, pratiche presenti

---

<sup>15</sup> Va in questa direzione la decisione assunta nel corso della revisione intermedia del QCS 200-2006, e sulla quale ha espresso parere favorevole la Conferenza Stato-Regioni nella riunione del 29 aprile 2004, di introdurre, appunto, un meccanismo di premialità a favore di soggetti locali gestito dalle Regioni.

in strumenti esistenti come i contratti d'area, comportamenti impropri di agenzie pubbliche che potrebbero cogliere tale occasione per riproporre un rapporto diretto con gli enti locali.

##### 5. *Valutazione e selezione dei progetti*

Vengo ora alla cruciale questione delle procedure e dei metodi di valutazione per la selezione dei progetti. Su questo terreno si deve affrontare il tema dei limiti dei processi cognitivi dei decisori collettivi.

Qual è dunque lo stato del cantiere su questo punto? Il cantiere ha avuto inizio con la legge 144/1999 e la successiva delibera del Cipe (n. 179/1999). Con questi atti furono avviati due distinti processi: a) la costruzione della rete dei nuclei di valutazione e monitoraggio; b) l'avvio di un insieme di studi di fattibilità come strumento propedeutico e necessario alla realizzazione dei progetti.

Sul primo fronte, i risultati sono decisamente interessanti. Quattro anni dopo l'avvio del processo, la rete dei nuclei regionali esiste e, soprattutto, sono stati istituiti, in molte Regioni, nuclei che hanno un ruolo effettivo nel processo decisionale<sup>16</sup>. La rete presenta punti di smagliatura: casi nei quali i nuclei di valutazione sono solo sulla carta o casi in cui essi non hanno portato ad un arricchimento conoscitivo del processo decisionale. Ma vi sono anche punti di forza: casi di vera e propria eccellenza. La rete dei nuclei di valutazione dovrà mostrare nei prossimi due anni la sua capacità nell'attivare un processo di crescita della qualità dei processi decisionali in tutti i punti del sistema.

---

<sup>16</sup> Cfr. NUVAl (2001) per lo Studio di fattibilità per la costituzione della Rete dei Nuclei, DPS (2004a), e anche Marchesi (2001).

Sul secondo fronte, il quadro è ancora indeterminato. In molte realizzazioni degli studi di fattibilità, si è avuto un interessante affiancamento tra un tavolo di valutazione, dove si raccoglievano gli elementi e i dati analitici, per comprendere la fattibilità di un'idea progettuale, e un tavolo di negoziazione, dove si confrontavano e mediavano interessi diversi, pronti a ragionare su quei dati analitici ma anche a fornirne. Sul tema del rapporto fra questi due livelli, valutativo e negoziale, abbiamo avuto, all'interno del Nucleo di valutazione del DPS, un confronto serrato, tra una tesi che prevedeva la totale sovrapposizione tra il momento valutativo e il momento negoziale e una tesi opposta, più tradizionale, della valutazione come processo che fornisce in modo unidirezionale informazioni al tavolo negoziale.

In un documento, che è stato il frutto di un lunghissimo confronto all'interno del DPS<sup>17</sup>, abbiamo infine optato per una linea intermedia: due processi decisionali paralleli che si contaminano pur mantenendo piena autonomia - dal punto di vista del risultato, rispettivamente, della valutazione e del negoziato. Questi due processi si svolgono non in sequenza ma in parallelo: la valutazione incrementa la qualità del negoziato, impedisce nel "tavolo negoziale" lo scambio di informazioni false o parziali, smaschera il rituale, la retorica del negoziato. D'altro canto, il negoziato impedisce al livello di valutazione di prescindere dalle effettive preferenze o dalle conoscenze dei soggetti locali, riduce il rischio che la valutazione sia "catturata" da uno o due soggetti privati locali, dalla stessa società che la produce.

Il progetto degli studi di fattibilità è monitorato dall'Unità di valutazione del DPS con il fine di rendere i risultati e le criticità del progetto patrimonio di tutte le amministrazioni coinvolte.

---

<sup>17</sup> Cfr. Dosi (2001).

L'insieme di questi profili ha trovato sinora maggiore applicazione nel promuovere e nel dare qualità a progetti territoriali che derivano da visioni di sviluppo maturate a livello locale, piuttosto che nell'attuazione di grandi progetti di rete.

Si può mettere a confronto, a questo proposito, l'esperienza dei Patti territoriali comunitari, e più di recente dei Progetti integrati territoriali, con quella relativa al progetto del Ponte sullo Stretto.

I patti comunitari, ovvero quel gruppo di patti territoriali che è stato finanziato con fondi comunitari e che quindi ha potuto beneficiare del sistema di regole legate a quei fondi, hanno tutti dato buoni risultati. Tale valutazione riguarda in primo luogo l'efficienza finanziaria: programmati e finanziati a metà 1998, essi erano riusciti a fine 1999 a impegnare tutti i fondi e a spenderli in modo integrale a fine 2001. Ma le analisi svolte<sup>18</sup> mostrano che la qualità riguarda anche l'efficacia economico-sociale, la capacità di promuovere lo sviluppo del territorio anche al di là dei progetti finanziati, la spinta al confronto tecnico e alla progettazione dei soggetti privati e pubblici coinvolti. Profili ambientali sono divenuti, da vincoli, occasioni di sviluppo sostenibile. Il confronto fra interessi privati diversi ha modificato la strategia dei soggetti e reso più attrattivi i territori.

L'esistenza, accanto a queste esperienze positive, di esperienze di Patti territoriali negative o assai negative, anche solo sul piano dell'efficienza finanziaria<sup>19</sup>, ha in primo luogo confermato il legame tra risultati e esistenza di leadership locali, tecniche e politiche. Ma ha anche richiamato l'attenzione su altri fondamentali questioni. Ad esempio, ha suggerito che la componente dei finanziamenti dei Patti territoriali destinata a incentivi agli investimenti era

---

<sup>18</sup> Cfr. nuovamente DPS (2003a).

<sup>19</sup> Il Cipe ha di conseguenza deciso di fissare uno standard minimo di efficienza finanziaria e di definire i patti che non lo rispettano.

decisamente troppo elevata, con la conseguenza di scoraggiare l'impegno nel miglioramento della qualità dei progetti. Ha posto anche l'attenzione sul fatto che troppo esile era, salvo nel caso dei Patti comunitari, il sistema di regole posto a vaglio della qualità dei progetti. Queste e altre lezioni sono state apprese e usate nel disegnare la regionalizzazione dei Patti territoriali, realizzata con la delibera Cipe n. 26/2003, e nell'avviare l'esperienza dei Progetti integrati territoriali (PIT).

Centralità degli interventi in infrastrutture materiali e immateriali, anziché degli incentivi, e vaglio *ex-ante* della qualità dei progetti da parte delle Regioni sono state le due scelte fondamentali dei PIT. Alcune Regioni hanno scelto meccanismi a bando, tradizionali. Altre hanno accettato una forte interazione tra il momento valutativo e il momento decisionale, condizionando i finanziamenti al rispetto di requisiti emersi dalla fase valutativa. Ne sono derivati diversi Progetti integrati territoriali che dichiarano i propri obiettivi economico-sociali, con una rilevante trasparenza di fronte all'elettorato da parte dei soggetti politici ed amministrativi che si sono assunti la loro responsabilità. Ne è derivata in molti casi una osservabilità degli obiettivi che si perseguono e quindi una loro monitorabilità. Assai più critica appare la relazione fra i Pit e la programmazione degli interventi a rete della Regione.

Assai deludente è invece, almeno sino ad oggi, l'applicazione dei nuovi metodi ai grandi progetti. Non perché il tentativo non sia stato compiuto, ma perché non ha dato esiti in termini decisionali. Il caso del progetto per il Ponte sullo Stretto di Messina è, da questo punto di vista, emblematico.

Come ho osservato in altra sede<sup>21</sup>, il progetto del Ponte sullo Stretto di Messina, una volta terminata positivamente la fase di verifica tecnica, è stato oggetto nel 2000 di uno studio di fattibilità condotto dalle due Amministrazioni

---

<sup>21</sup> Cfr. Barca e Fontana (2001).

centrali del Tesoro e Bilancio (ora Economia e Finanze) e dei Lavori pubblici (ora Infrastrutture). Pur non avendo completato l'analisi costi-benefici, lo studio concludeva chiaramente che i ritorni internalizzabili dell'intervento, essenzialmente legati all'attraversamento ferroviario, non sono tali di per sé da giustificare l'investimento<sup>22</sup>, ma concludeva anche che la valutazione potrebbe essere positiva se si tenesse conto, accanto ai costi ambientali – differenzialmente rispetto a quelli connessi alla soluzione alternativa di rafforzare il traffico via mare – anche dei benefici in termini di immagine e, soprattutto, di opportunità per il rilancio dell'area vasta Reggio Calabria-Messina.

Le informazioni e le conoscenze raccolte dallo studio, una volta sottoposte, con procedura pubblica e assolutamente originale, a un vasto numero di istituzioni finanziarie, hanno consentito di raggiungere le seguenti conclusioni: che la rischiosità (in termini di trend del traffico) dei ritorni dell'intervento e la loro concentrazione presso un soggetto monopolista, Ferrovie dello Stato, non rendevano realizzabile una operazione di completo o parziale finanziamento privato del progetto e suggerivano viceversa un completo finanziamento pubblico, e l'affidamento della gestione a privati attraverso un accordo da pre-contrattare con Ferrovie dello Stato.

Alla chiarezza di questi risultati non ha tuttavia corrisposto alcuna loro considerazione nell'avvio effettivo dell'intervento.

#### 6. *Il cantiere e le capacità decisionali dell'Amministrazione pubblica*

Ho sin qui descritto come nel cantiere si è cercato di affrontare il problema di migliorare il processo di costruzione della conoscenza nella società locale. Ho presentato successi e insuccessi del cantiere che su questo terreno si è aperto

---

<sup>22</sup> Quando, su queste basi, sono stati condotti esercizi costi-benefici (cfr. Ponti, 2003), la convenienza economica è risultata subordinata a ipotesi assai elevate di traffico.

presso il DPS. L'altra parte del cantiere, che ora passo ad esaminare, riguarda la dimensione pubblica, la costruzione della capacità di decisione e apprendimento dell'Amministrazione pubblica.

Per svolgere i compiti che il nuovo paradigma del ruolo dello Stato gli assegna, l'Amministrazione pubblica deve avere elevate conoscenze generaliste e alcune conoscenze specialistiche che le consentano di far dialogare i soggetti privati, di promuoverne l'intervento, di vagliarne i progetti. Ciò è necessario al decisore pubblico sia a livello centrale, che regionale. Non esiste infatti *un* decisore pubblico, bensì esistono, come si è anticipato, molteplici livelli di governo. Un governo europeo, che stabilisce regole generali, un governo nazionale che adatta quelle regole alle specificità della condizione nazionale ed esercita monitoraggio e promozione, un governo regionale che ha incisivi poteri nell'ambito della scelta dei progetti, un governo locale che deve promuovere e accompagnare l'attuazione dei progetti.

A questi quattro livelli di governo corrispondono quattro livelli di pubblica amministrazione. La conoscenza necessaria all'impostazione e chiusura di un progetto, si tratti del "Ponte sullo Stretto" con i suoi impatti territoriali o di un PIT con le sue implicazioni sulla rete – perché, da dovunque si parta, sempre lì si arriva, alla necessità di connettere progetti locali con interventi di rete – richiede che questi quattro livelli di governo abbiano, oltre ad una specifica capacità decisionale, anche una capacità di interazione nell'ambito del processo decisionale stesso.

Questi livelli istituzionali non possono efficacemente interagire tra loro attraverso meccanismi di tipo autoritativo, ma neppure possono farlo attraverso contratti di delega. Non si può applicare qui, infatti, il modello teorico del principale-agente, secondo cui l'Unione europea assegna compiti definiti allo Stato nazionale e questo alle Regioni, e così via, il problema consistendo "solo" nella difficoltà di ogni livello di monitorare i compiti assegnati al livello

inferiore. Il fatto è che nessun livello è in grado di descrivere in modo completo i compiti del livello inferiore; se potesse non vi sarebbe ragione a delegarli. D'altra parte, la delega esiste proprio perché ogni livello di governo in linea di principio ha le conoscenze necessarie al proprio livello di decisione – e tali conoscenze non sono disponibili, se non in forma approssimativa, a un livello superiore.

Il paradigma teorico da applicare ai rapporti interni alla macchina dello Stato non è dunque quello del principale-agente ma quello dell'incompletezza contrattuale: ogni livello di governo è in grado di descrivere solo in modo parziale, incompleto (anche dal punto di vista della successiva verifica) i compiti assegnati al livello inferiore<sup>23</sup>.

Come ci insegna questo paradigma, già fecondamente utilizzato per spiegare il comportamento delle imprese, il governo di relazioni tra agenti con queste caratteristiche può avere solo una soluzione: scrivere tra i diversi livelli di governo contratti parziali e aperti. Questi contratti devono utilizzare, fin dove possibile, meccanismi sanzionatori, legando impegni assunti a risultati; ma devono utilizzare anche meccanismi fiduciari e cooperativi che consentano ai livelli di governo diversi di apprendere in corso d'opera, gli uni dagli altri, aprendo la strada a una revisione del contratto iniziale.

In questo quadro, le capacità che l'Amministrazione pubblica deve acquisire o rafforzare per attuare con successo la “nuova” politica di sviluppo sono capacità complesse, non limitate a specifiche competenze tecniche, ma estese a competenze relazionali. La burocrazia pubblica deve poter disporre di un linguaggio tecnico, in grado di permettere il dialogo con molte e diverse competenze specialistiche, ma devono al tempo stesso padroneggiare il linguaggio degli interessi, necessario a istruire decisioni politiche.

---

<sup>23</sup> Cfr. Hart (1993) e Barca (2001, 2003).

Il Dipartimento dedica una parte rilevante della propria attività alla costruzione di queste capacità, sia al proprio interno che nei diversi livelli di amministrazione che partecipano al processo di costruzione e valutazione delle politiche di sviluppo. Al fine di diffondere più rapidamente questo approccio il Dipartimento ha anche avviato nel corso del 2003 un programma dedicato, denominato “Programma per la diffusione delle conoscenze”, finalizzato ad assicurare a tutta la rete di amministrazioni pubbliche, centrali e regionali, coinvolte nel processo di programmazione degli investimenti pubblici, assistenza tecnica e supporto di sistema atti ad acquisire più rapidamente le necessarie capacità.

Una fotografia dello stato del cantiere su questo fronte è contenuta nel Rapporto annuale del DPS per il 2003. Qui mi limiterò a richiamare per sommi capi la tassonomia nelle “cinque capacità” che quel Rapporto propone.

*Capacità di amministrare in modo efficiente e motivato.* Si tratta della capacità più ovvia, “ordinaria”, quasi banale. Eppure, è la capacità che ha fatto difetto al nostro Stato, specie nel Mezzogiorno, e che ha bloccato l’attuazione di tanti disegni programmatici, anche validi. Su questo fronte, l’innovazione istituzionale più radicale – che fino ad oggi ha avuto un esito positivo – è rappresentata dall’introduzione di meccanismi incentivanti.

L’attenzione al profilo dell’incompletezza contrattuale non ha impedito al DPS di costruire un radicale e innovativo progetto di incentivazione della costruzione di “capacità amministrativa”. Il progetto ha messo a gara il 10 per cento di tutte le risorse comunitarie, circa 4,5 miliardi di euro, legandole al conseguimento di 12 obiettivi misurati rispetto a un sistema di indicatori<sup>24</sup>. I risultati sono stati molto positivi. Larga parte dei Presidenti delle Regioni del Sud

---

<sup>24</sup> Cfr. Barca, Brezzi, Terribile e Utili (2004). Cfr. anche Anselmo, Brezzi, Raimondo, Utili (2003) e DPS (2004b).

ha colto questa occasione per oggettivizzare processi di riforma amministrativa, anche dolorosi per gli interessi costituiti. Sportello unico, informatizzazione, gestione della dirigenza, piani rifiuti, assetto istituzionale della gestione idrica: sono alcuni degli obiettivi fissati e raggiunti. Le amministrazioni che non ci sono riuscite hanno subito sanzioni finanziarie, in alcuni casi considerevoli: la Calabria ha perso circa il 40 per cento dei fondi premiali in gara (circa 76 milioni di euro). Le amministrazioni che ci sono riuscite hanno talora, come la Basilicata, ottenuto più del 100% dei fondi in gara, beneficiando delle perdite dei perdenti. Si tratta di una applicazione pilota per l'intera Europa, che attrae oggi l'interesse di molti paesi in via di adesione all'Unione, i quali presentano carenze dell'amministrazione ordinaria dello Stato simili a quelle italiane<sup>25</sup>.

*Capacità di cooperare.* In questo ambito i risultati sono di segno diverso. Incoraggianti per la cooperazione tra Regioni e amministrazioni centrali, attraverso lo strumento degli Accordi di Programma Quadro (APQ). Modesti tra Regioni e autonomie locali. In miglioramento tra amministrazioni centrali. Complessivamente, il risultato è incoraggiante. Lo strumento degli APQ, che aveva conosciuto difficoltà attuative, ha ottenuto nel 2003 notevoli progressi sul piano della effettiva capacità di programmazione delle risorse; attende ora, nel 2004-2005, il vaglio della capacità di impegno e spesa effettiva delle risorse. Alcune (poche) Regioni stanno cogliendo la opportunità della regionalizzazione dei Patti territoriali prima menzionata per avviare una nuova cooperazione con i livelli locali di governo. Ancora arretrata è la cooperazione per quanto riguarda i progetti urbani e metropolitani. È solo con il progressivo rinnovamento dei quadri amministrativi e con la acquisizione da parte loro dei dati negoziali indispensabili a questa funzione che la capacità di cooperare potrà raggiungere livelli adeguati.

---

<sup>25</sup> Non è casuale che in sei di questi paesi il DPS ha vinto, assieme ad alcune Regioni italiane, gare europee per l'offerta di assistenza tecnica all'attuazione della nuova politica.

*Capacità di progettare o fare progettare.* I risultati maggiori riguardano qui la programmazione finanziaria. L'organizzazione della filiera finanziaria – dall'assegnazione delle risorse ad aree del territorio e ad assi di intervento, alla loro destinazione a singoli progetti, al loro impegno, alla spesa effettiva – è stato un campo di intervento. Questa filiera è oggi cadenzata, per le risorse aggiuntive (comunitarie e nazionali), in fasi trasparenti, secondo metodi concertati fra i livelli di governo. Essa è inoltre monitorata in modo continuativo e ai risultati e tempi di programmazione, impegno e spesa delle risorse sono legati meccanismi sanzionatori o premiali. Assai più che in ogni altra area dell'amministrazione, il cantiere ha prodotto un metodo nuovo di governo delle risorse: il suo risultato più eclatante è stato l'azzeramento nel 2002 e 2003 di ogni perdita finanziaria nel meccanismo comunitario di disimpegno automatico delle risorse non erogate entro una data prefissata.

Assai più incerti e ancora da verificare sono, invece, i risultati che riguardano la qualità dei progetti di sviluppo, fase della costruzione delle politiche dove si avverte l'insufficienza delle risorse umane coinvolte. I rapporti contrattuali e fiduciari fra amministrazioni regionali e strutture di consulenza private appaiono ancora inadeguati e ciò frena i progressi.

*Capacità di misurare gli effetti delle decisioni.* È un fronte della massima importanza, poiché solo la misurabilità e la effettiva misurazione dei risultati fa di un intervento pubblico una vera e propria politica economica. Qui i progressi compiuti sono significativi. Molto forti nel caso della misura della spesa pubblica territoriale, dove, attraverso un progetto con l'Istat, si è portata a compimento una banca dati regionale: sei mesi dopo la fine dell'anno è possibile avere stime di spesa regionali, per settori, per ente pubblico erogatore, per definizioni diverse di settore pubblico<sup>26</sup>. Attraverso un gruppo di progetti, sempre con l'Istat, si è

---

<sup>26</sup> Cfr DPS (2003b).

poi ottenuta l'accelerazione della stima del PIL per il Mezzogiorno, fino alla costruzione di dati significativi per i sistemi locali del lavoro e a misure diverse del benessere locale. Sono dati essenziali per la realizzazione della nuova politica. Ma, a fronte di questi progressi, sta un uso ancora assai limitato delle statistiche sui risultati raggiunti, sia nel confronto interno alle Amministrazioni, sia nel confronto politico ed elettorale. Sarà interessante verificare se e quale peso il confronto sugli effetti delle decisioni avrà nella campagna elettorale regionale del 2005.

*Capacità di valutare.* Di questa capacità ho già detto nel descrivere i progressi nella costruzione della rete dei nuclei e nell'avvio di una prassi di studi di fattibilità. Ma quella di valutare, prima, durante e dopo, e di considerare questo atto come parte integrante del processo decisionale non è ancora parte del modo ordinario di funzionamento dell'Amministrazione pubblica. L'avvio di processi di auto-valutazione nell'ambito della valutazione intermedia del QCS 200-2006 e l'effettivo utilizzo della valutazione indipendente all'interno dei fondi comunitari ha di recente consentito di compiere passi in questa direzione, ma molto resta ancora da fare.

## 7. *Conclusione provvisoria*

Ho descritto per sommi capi il modo in cui il cantiere aperto alla fine degli anni Novanta presso il DPS ha affrontato il problema della costruzione della conoscenza locale rilevante nelle politiche di sviluppo. Sono stati conseguiti, credo, risultati di rilievo. Sono stati incontrati importanti ostacoli.

Non sta a me, ora, dare un giudizio complessivo. Ma non posso esimermi da una osservazione conclusiva

Mentre nei singoli territori, nelle Regioni, i risultati e gli ostacoli del cantiere sono al centro di un confronto vivace nel quale si sono andati formando

e temprando nuovi quadri dirigenti, amministrativi, tecnici e politici, a livello nazionale il confronto politico e culturale sul cantiere è carente in larga misura assente. La costruzione del nuovo ruolo dello Stato all'interno di questo cantiere non è affatto cultura nazionale. Sia nell'Amministrazione, sia fuori, è cultura di minoranza.

L'assenza di confronto culturale rende assai più fragile il supporto politico al cantiere, che resta legato alla intuizione di alcuni o alla lungimiranza di altri, anziché a una strategia condivisa. Non ho descritto, lo farò in altra sede, gli ostacoli esterni che sono derivati al Progetto da questo "silenzio".

Ne risulta un processo ancora pienamente reversibile, quando invece molto è ciò che resta da fare. L'iniziativa di questo volume è un passo nella giusta direzione.

#### Riferimenti bibliografici

- Anselmo I., Brezzi M., Raimondo L. e Utili F. (2003), "Making Administrations Accountable: the Experience of the Italian Performance Reserve System", presentato alla *V Conferenza Europea sulla Valutazione dei Fondi strutturali*, Budapest, 26-27 giugno.
- AA.VV. (1980), "Afferrare Proteo", in *Quaderni della "Rivista trimestrale"* n.62-63 (gennaio-giugno), Torino, Boringhieri.
- Barca F. (a cura di) (1997), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma.
- Barca F. (2001), "Rethinking Partnership in Development Policies: Lessons from a European Policy Experiment", in *Exploring Policy Options for a New Rural America*, atti della Conferenza di Kansas City, 30 aprile-1 maggio.
- Barca F., Fontana G. (2001), "Come collegare stabilmente Sicilia e continente: un modo per decidere", in *Meridiana*, n. 41.
- Barca F. (2003), "Cooperation and Knowledge-pooling in Clusters: Designing Territorial Competitiveness Policies", in *Cooperation, Networks and*

- Institutions in Regional Innovation Systems*, a cura di D. Fornahl and T. Brenner, Edward Elgar Publishing.
- Barca F., Brezzi M., Terribile F. e Utili F. (2004), “Measuring for decision making: soft and hard use of indicators in regional development policies”, paper presentato all’*OECD World Forum on Key Indicators*, Palermo, 10.13 novembre.
- Bernard-Gélabert M.C. (2003), “Quel avenir pour l’intercommunalité?”, *Revue française de finances publiques*, n. 81, p-241-254.
- Boeuf J.L. (2004), "Territoires et nouvelles compétences. L’intercommunalité depuis 1999: la révolution tranquille", *Décentralisation, Etat et territoires. Cahiers français*, n. 318, p. 35-43.
- Ciampi C.A. (1998), “Premessa” in, Ministero del Tesoro, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.
- Commissione UE (2003) “*An agenda for a growing Europe - Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*”, a cura di A. Sapir.
- CNEL (2002), *Rapporto sullo stato della Partnership per l’attuazione del QCS 2000-2006 per le regioni dell’Obiettivo 1*, a cura del Gruppo di Lavoro Mezzogiorno.
- Dosi C. (2001) “Gli studi di fattibilità degli investimenti pubblici: finalità e requisiti”, presentato al Workshop *Gli studi di fattibilità nella programmazione degli investimenti pubblici – Focus sulle infrastrutture*, Roma, 25-26 novembre.
- Dipartimento per le politiche di sviluppo-DPS (2003<sub>a</sub>), “La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno”, ricerca presentata al Convegno *Valutare per decidere*, Roma, 17 giugno.
- Dipartimento per le politiche di sviluppo-DPS (2003<sub>b</sub>), atti del Convegno *Federalismo e politica del territorio: la svolta dei numeri*, Roma, 6 novembre.
- Dipartimento per le politiche di sviluppo-DPS (2004<sub>a</sub>), Rapporto annuale 2003, sul sito [www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it), febbraio.
- Dipartimento per le politiche di sviluppo-DPS (2004<sub>b</sub>), *Premi e sanzioni per le politiche di sviluppo: analisi dei meccanismi di premialità*, rapporto pubblicato sul sito [www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it), febbraio.
- Hart O. (1993), *An Economist’s Perspective on the Theory of the Firm*, in “*Columbia Law Review*”, vol. 89, n. 7.

- Marchesi G. (2001), “La costituzione della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici nelle Amministrazioni centrali e nelle Regioni”, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, anno XIV, n. 1-2.
- Mevellec A. (2002), *De la coopération intercommunale en France 1992-2002*, “Organisation et territoire. Réflexion sur la gestion, l’innovation et l’entreprenurship”, vol. 11, n. 2, p. 119-127.
- NUVAL (2001), ricerca *Progettazione ed implementazione della Rete nazionale dei Nuclei*, nell’ambito del Progetto per la formazione e aggiornamento dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici operanti presso le Amministrazioni Pubbliche Centrali e Regionali
- OECD (2002) Territorial Reviews: Korea, Switzerland, Italia, Hungary,
- OECD (2003) Territorial Reviews: Mexico, Canada
- OECD (2004) Territorial Reviews: Japan, Repubblica Ceca
- OECD (2004) Territorial Reviews: Finlandia e Francia (in corso di realizzazione).
- Ponti M. (2003), La valutazione economica dei progetti della Legge Obiettivo, presentato al Convegno “Legge Obiettivo e valutazione dei progetti”, Milano, 16 settembre.
- Sforzi F. (1998), “Dai mercati del lavoro alle sezioni circoscrizionali per l’impiego: valutazione di alcune soluzioni alternative”, in *Economia Marche*, n.3.