



COSTRUIRE CAPACITÀ AMMINISTRATIVA INTEGRATA

33

Attrezzare la P.A.
per programmare e gestire
i Fondi Strutturali
nella strategia Europa 2020



Aggiornamenti, approfondimenti e discussioni
sul tema del rafforzamento della capacità istituzionale
nella community *Competenze in Rete per Capacity SUD*



Formez_{PA}

AZIONI DI SISTEMA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Nella programmazione degli interventi 2007-2013 la Commissione europea ha ritenuto che il deficit di capacità istituzionale per le regioni dell'Obiettivo Convergenza, pur se parzialmente colmato con gli interventi realizzati nel periodo 2000-2006, rappresentava ancora una criticità cui dedicare impegno e attenzione.

Alla Capacità Istituzionale è stato dedicato un Asse specifico sia nei PO nazionali (FSE e FESR) che in quelli regionali (PO FSE) con l'obiettivo di "rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi e per fornire servizi migliori alla cittadinanza". Il Dipartimento della Funzione Pubblica è l'organismo intermedio per l'attuazione dell'Asse Capacità Istituzionale per entrambi i Piani Operativi Nazionali e la sua azione risulta rafforzata dalla riforma della PA, avviata con la L. 15/2009 e il D.Lgs. 150/2009, che richiede a tutte le amministrazioni di monitorare e migliorare le loro performance. Formez PA, come già per il precedente ciclo di programmazione, è il principale attuttore degli interventi promossi dal DFP e rappresenta un punto di riferimento per tutte le amministrazioni – centrali, regionali e locali – coinvolte nell'attuazione dei programmi operativi.

L'approccio perseguito da Formez PA, prevede interventi basati su due principi complementari e convergenti. Alcune Azioni nascono dal basso, da una lettura dei singoli, specifici contesti, e attraverso processi successivi di modellizzazione e "de-contestualizzazione" consentono di portare a sistema quello che i contesti hanno prodotto. Così facendo, l'Azione di Sistema "restituisce" ai territori le proprie esperienze, attribuendo loro valore aggiunto e consentendone riusabilità e diffusione. Altre Azioni, di converso, nascono con una visibilità dall'alto, meno impegnata nella gestione del quotidiano e più aperta alla ricerca, all'esperienza di nicchia o di "frontiera".

Il modello proposto, quindi, viene immediatamente offerto ai territori per la sperimentazione, perché siano i territori a consentirne di apprezzare il valore e l'utilità, e a dare concretezza ai modelli e corpo alle ricerche, oltre che a decretarne l'utilizzabilità. In questo caso l'Azione di Sistema "ritorna" al centro che potrà dunque avviarne la diffusione su più ampia scala. Questa collana si inserisce a pieno titolo nello spirito delle Azioni di Sistema dal momento che nasce per dare sia una maggiore diffusione ai risultati dei progetti realizzati dal Formez PA, sia maggiore organicità alle Azioni, attraverso una riflessione e un dibattito sulle stesse, sulle opportunità e modalità di trasferimento di modelli efficaci e di buone pratiche tra amministrazioni.

Marco Villani
Direttore Generale Formez PA



33

COSTRUIRE CAPACITÀ AMMINISTRATIVA INTEGRATA

**Attrezzare la P.A.
per programmare
e gestire i Fondi Strutturali
nella strategia Europa 2020**

Formez PA

Il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica

La politica regionale di coesione economica e sociale dell'Unione Europea risponde all'esigenza di rilanciare lo sviluppo delle zone più deboli dell'Unione e ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni attraverso il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale. Dei numerosi cicli di programmazione finora attivati, quella attualmente in corso è la programmazione 2007-2013.

La politica regionale e di coesione viene definita strutturale perché si prefigge di rimuovere quegli ostacoli di natura non contingente connessi all'incapacità di adeguamento delle strutture locali ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario, attraverso risorse finanziarie stanziata dal Bilancio dell'UE per realizzare gli interventi di coesione.

Nell'attuale ciclo di programmazione i Fondi Strutturali sono:

- il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), istituito nel 1975. Esso finanzia la realizzazione di infrastrutture e investimenti produttivi generatori di occupazione a favore in particolare delle imprese;
- il Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958. Favorisce l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite finanziando in particolare azioni di formazione.

Gli obiettivi sulla politica di coesione per il periodo 2007-2013 sono:

- Obiettivo "Convergenza" - mira ad accelerare il processo di convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate dell'UE attraverso il miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione. Le Regioni italiane che vi rientrano sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.
- Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" - mira ad anticipare i cambiamenti economici e sociali, a promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo di mercati del lavoro. Per l'Italia vi rientrano tutte le Regioni non appartenenti all'Ob. Convergenza.
- Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" - mira a migliorare la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale nei settori riguardanti lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo delle relazioni economiche e la messa in rete delle piccole e delle medie imprese (PMI).

In base al Quadro Strategico Nazionale (QSN), elaborato da ogni stato membro, è stata definita la strategia da realizzare attraverso i Programmi operativi (PO) nazionali, regionali e interregionali, declinata in priorità. La Priorità 10 è dedicata alla Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

Il Programma Operativo Nazionale "Governance e Azioni di Sistema" (FSE) 2007-2013 (PON-GAS), adottato dalla Commissione Europea con Decisione del 21 novembre 2007, ha l'obiettivo generale di supportare la capacità istituzionale e di governo delle politiche per il conseguimento degli obiettivi europei di Long Life Learning (LLL), occupazione, innovazione, formazione e qualità del lavoro nell'ambito dell'Obiettivo "Convergenza". Come stabilito dal QSN, l'Autorità di Gestione (AdG) del PON GAS è il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione - Div III, che ha individuato il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) quale Organismo Intermedio (OI) per lo svolgimento dei compiti dell'AdG e per l'attuazione degli Obiettivi specifici dell'Asse E - Capacità Istituzionale - e di un Obiettivo specifico dell'Asse G - Assistenza tecnica- del PON GAS.

Nello specifico l'Asse E "Capacità Istituzionale" del PON GAS persegue l'obiettivo globale di "promuovere e rafforzare le competenze della Pubblica Amministrazione", articolando la finalità generale all'interno di cinque Obiettivi specifici.

All'interno dell'Obiettivo specifico 5.1 "Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'Azione Pubblica" - Linea 1 Sostegno all'innovazione dei modelli organizzativi per la gestione unitaria dei programmi operativi - rientra il progetto "COMPETENZE IN RETE". La finalità del progetto è stata quella di supportare le Regioni dell'Obiettivo Convergenza nella definizione di assetti organizzativi e modalità operative efficaci per l'attuazione dei PO 2007-2013, da condividere con gli OI (in primo luogo le Province) e i beneficiari (in primo luogo i Comuni), rafforzando le competenze dei diversi livelli istituzionali, in particolare del livello sub-regionale, al fine di qualificare le azioni di programmazione, gestione e valutazione degli interventi cofinanziati, e di indurre miglioramenti permanenti nei sistemi della formazione, del lavoro e dell'istruzione, che sono quelli prioritariamente interessati dagli Assi dei POR FSE. In particolare, il progetto ha inteso favorire la creazione e il consolidamento di una rete di relazioni tra amministrazioni pubbliche coinvolte a vario titolo nella programmazione e attuazione degli interventi strutturali, al fine di favorire il confronto e lo scambio di informazioni ed esperienze sui temi di interesse diffuso e l'avvio di comunità professionali e tematiche in presenza e *on line*.

Programma Operativo	PON "Governance e Azioni di Sistema", Asse E "Capacità Istituzionale"
Progetto	COMPETENZE IN RETE (cod. progetto: UFFPA/GAS/1/FSE/5.1/2010/001)
Fonte di Finanziamento	Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo; PON "Governance e Azioni di Sistema" (FSE) 2007-2013 [IT051PO006].
Autorità di Gestione	Direzione Generale per le Politiche per le Politiche Attive e Passive del Lavoro, ex Direzione Generale per le politiche per l'orientamento e la formazione, Divisione III - del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Organismo intermedio	Dipartimento della Funzione Pubblica
Destinatari	Regioni, Province, Comuni, Partenariato socio-economico
Ente attuatore	FORMEZ PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. Responsabile del progetto: Anna Gammaldi Testo a cura di: Marco Ruffino e Paola Mainetti Ha collaborato: Patrizia Sorbini Organizzazione editoriale: Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto



La nuova stagione dei Fondi Strutturali è un appuntamento strategico per il nostro Paese. Specie in un periodo di acuta crisi economica, l'impiego oculato e tempestivo delle risorse comunitarie è un importante parametro di efficienza per la P.A. locale e centrale.

Dobbiamo quindi, tutti insieme, compiere un salto di qualità e moltiplicare il nostro impegno. Del resto, gli indirizzi della programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 mettono in evidenza l'orientamento verso un modello innovativo, caratterizzato da elementi quali la necessità di una forte integrazione fra le voci di spesa, l'importanza del ricorso a nuovi strumenti finanziari, le clausole di condizionalità, l'evoluzione del sistema di monitoraggio e valutazione.

In particolare, integrazione e condizionalità pongono gravosi impegni in capo alle nazioni dell'Unione e ai loro uffici responsabili della programmazione e della progettazione. Dimostrano che il cuore dell'approccio della Commissione Europea si basa oggi su una maggiore complessità degli obiettivi e quindi sulla ricerca di concretezza e di coerenza fra strategia e struttura della P.A.

Questo approccio apre diversi fronti di lavoro, sulla base dei quali è necessario improntare le politiche di affiancamento e supporto alle amministrazioni regionali, al fine di rafforzarne la capacità di raggiungere gli obiettivi di crescita fissati dalla strategia "Europa 2020".

Formez PA negli ultimi vent'anni ha maturato un'esperienza notevole sulle tematiche della capacity building, avendo agito con continuità, attraverso numerosi progetti, per la crescita della qualità dell'azione amministrativa sia a livello centrale, sia a livello regionale e locale. I cardini di questa visione sono essenzialmente due: semplificazione e trasparenza.

In tale quadro, il progetto Competenze in Rete ha operato per costruire un "ponte" fra attualità e prospettive future. Come avrebbe detto Piero Calaman-



dre, abbiamo messo gli occhiali con le lenti da miope proprio per massimizzare la nostra capacità di guardare lontano. Da una parte, infatti, si è lavorato per qualificare la capacità di attuazione degli interventi cofinanziati dai PO FSE e FESR in essere, dall'altra si è avviato un lavoro per una gestione condivisa e vincente dei nuovi Fondi da parte delle Regioni.

8

Davanti a noi ci sono obiettivi ambiziosi, decisivi per lo sviluppo dei territori. Ma siamo convinti che una leale collaborazione fra gli attori coinvolti, unita a valori come accorta gestione, competenza e specializzazione, permetteranno ad un grande Paese quale l'Italia, fra i padri dell'Europa, di vincere la sfida di una programmazione e di una spesa razionali ed efficienti.

Marco Villani

Direttore Generale Formez PA

INDICE



INTRODUZIONE	13
di Anna Gammaldi	

CAPITOLO 1

Fra <i>spending review</i> e nuovi Fondi Strutturali: la “condizione intermedia” della P.A. e il ruolo della <i>capacity building</i>	19
--	----

CAPITOLO 2

Programmare e gestire nel nuovo contesto: elementi per qualificare l’azione della P.A.	27
1. Produrre valore con risorse limitate: la strada della creazione di economie da esternalità positiva	29
2. Il riferimento dell’integrazione nei nuovi Fondi Strutturali: l’orientamento verso una programmazione complessa e interdipendente	34
3. Forme di <i>governance</i> per gestire la complessità	48
4. Condizionalità <i>ex ante</i> : alcuni nessi con la qualificazione delle amministrazioni	54
5. La Pubblica Amministrazione di fronte al governo delle interdipendenze	56

CAPITOLO 3

Vedere insieme gli alberi e la foresta: costruire capacità di integrazione per rispondere alle nuove esigenze di programmazione	59
1. Alberi e foresta: gli elementi singoli e il quadro complessivo	61
2. Organizzare l’integrazione: la rete come forma “necessaria ed ausiliaria” della P.A.	67
3. Pensare alla specializzazione in termini di integrazione: verso un assetto amministrativo efficiente e flessibile	76
4. Un caso di progettazione organizzativa “propedeutica” all’integrazione	80

CAPITOLO 4

Una più forte *capacity building*: riflessioni
conclusive per un percorso di lavoro

85

APPENDICE

93

BIBLIOGRAFIA

103

10





INTRODUZIONE

11

Introduzione

di Anna Gammaldi



Il progetto “Competenze in Rete”¹ – realizzato nel periodo 2010-2012, con l’obiettivo di supportare le Regioni dell’Obiettivo Convergenza nella definizione di assetti organizzativi e modalità operative efficaci per l’attuazione dei Programmi Operativi (PO) 2007-2013, da condividere con gli Organismi Intermedi (OI) e i beneficiari, rafforzando le competenze dei diversi livelli istituzionali – si è caratterizzato per un modello centrato sull’adattamento delle risposte alle esigenze, fra loro significativamente diversificate, dei singoli contesti di intervento. Ciò facendo ricorso ad un impianto metodologico comune, basato su alcuni principi forti, iscritti nella “tradizione” degli interventi Formez PA a sostegno della capacità istituzionale: attivazione e rafforzamento dei destinatari attraverso la co-costruzione ed il trasferimento di metodi e strumenti; valorizzazione e sviluppo del capitale relazionale, all’interno e fra le amministrazioni coinvolte; supporto alla qualificazione dei processi locali di *problem setting & solving*; sviluppo delle opportunità di apprendimento individuale ed organizzativo.

Fin dalla programmazione 1994-1999 il Formez (dal 25 gennaio 2010 Formez PA) è stato chiamato – insieme ad altri soggetti, istituzionali e privati – a progettare e gestire azioni di supporto alla crescita delle amministrazioni, a quell’epoca nell’ambito di un apposito Programma definito PASS² che, per la prima volta offriva, attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE), la possibilità di

¹ Il progetto è finanziato nell’ambito del Programma Operativo Governance e Azioni di Sistema (FSE) 2007-2013 - Obiettivo 1 - Convergenza [IT051PO006].

² Il Programma PASS (Pubbliche Amministrazione per lo Sviluppo del Sud) è un’iniziativa finanziata dal Fondo Sociale Europeo nel periodo di programmazione 1994-1999 e rientra nel Sottoprogramma “Formazione Funzionari della Pubblica Amministrazione” nell’ambito del Programma Operativo 940022/I/1 a titolarità del Ministero del Lavoro.

Il Programma, nato con lo specifico obiettivo di migliorare la capacità di utilizzo dei Fondi Strutturali da parte delle pubbliche amministrazioni delle Regioni rientranti nell’Obiettivo 1, si è progressivamente trasformato in uno strumento di sostegno al più generale processo di riforma della Pubblica Amministrazione.



interventi a vocazione strettamente formativa destinati al personale delle pubbliche amministrazioni. Il Formez fu allora impegnato in numerosi interventi “puntuali” a vantaggio di singole amministrazioni delle Regioni del Sud, realizzando attività che, accanto a modalità classiche di formazione, consentirono già prime azioni di scambio/gemellaggio con amministrazioni del Centro Nord, partendo da candidature delle stesse amministrazioni rispetto a fabbisogni spesso più “percepiti” che effettivamente espressi in modo strutturato e consapevole. Da quella prima esperienza, il Formez derivò una forte consapevolezza circa la necessità di “allargare lo sguardo”, verso un approccio sempre più organico ed integrato alla Pubblica Amministrazione (P.A.).

Muovendo dalla formazione su specifiche competenze, tese soprattutto ad arricchire il bagaglio dei singoli individui, appariva progressivamente chiaro come fosse opportuno agire a livello dei sistemi organizzativi entro cui le competenze erano effettivamente espresse. E, al contempo, come fosse necessario strutturare maggiormente gli interventi in una logica “glocale”, in modo da incidere sia là ove le esigenze erano manifeste, sia a livello di sistema – nelle implicazioni più generali degli aspetti puntuali – in modo da supportare processi di crescita più generalizzati, favorendo in tal modo la sostenibilità e la sedimentazione delle innovazioni introdotte.

Da queste prime esperienze, nella programmazione 2000-2006 il Formez ha avviato la realizzazione di attività nettamente “di sistema” rivolte al governo ed all’attuazione dei processi di riforma, verificandone le potenzialità con le amministrazioni impegnate nell’ambito dei nuovi Programmi Operativi cofinanziati. La programmazione 2000-2006 è stata in particolare caratterizzata dalla presenza di una misura destinata a favorire la crescita e l’adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione, presente tanto nei Programmi Operativi delle Regioni del Centro Nord, quanto in quelle meridionali³. Seppure declinate in modo diverso, tali misure costituivano, in entrambi i casi, una novità assoluta nel panorama del FSE, che identificava nei pubblici dipendenti un target significativo cui indirizzare attività di sostegno e di formazione. All’epoca, la presenza di misure dedicate era inoltre inserita in un quadro nazionale che vedeva accresciuta la sensibilità dell’attore pubblico verso la formazione, tradotta in crescita degli interventi, dei partecipanti e delle ore erogate *pro capite*. Ciò ha portato all’allargamento della platea dei destinatari delle attività, includendo i collaboratori, il personale part-time e quello a tempo determinato. Tra le amministrazioni beneficiarie degli inter-

³ Nei POR Obiettivo 3 la Misura era la D.2, mentre nei POR Obiettivo 1 era la 3.9/3.10.

venti hanno iniziato ad essere presenti – oltre alle Regioni – le Province, i Comuni e le Comunità montane.

A fronte di risultati d'insieme abbastanza soddisfacenti, le Azioni di Sistema finalizzate a supportare la Pubblica Amministrazione hanno rivestito una valenza strategica anche nella programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013, tra le cui priorità spicca la *capacity building*. Senza entrare nel dettaglio, appare evidente come il Quadro Strategico Nazionale (QSN) sia pervaso da una grande attenzione verso l'efficienza e l'efficacia della P.A., nella strategia di sviluppo di politiche e interventi volti a massimizzare, quantitativamente e soprattutto qualitativamente, le opportunità, finanziarie e attuative, della nuova programmazione. In coerenza con tale esigenza Formez PA, su impulso del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), già a partire da progetti come *Tirocini e Stage*, *CHORUS* e da ultimo *Competenze in Rete*, è stato impegnato in attività di rafforzamento delle capacità di azione della P.A. e delle competenze del suo personale interno, attraverso un approccio operativo fondato sulla messa in rete delle conoscenze, sulla condivisione delle competenze e sullo scambio delle pratiche. L'approccio di rete è stato ulteriormente valorizzato mediante la creazione e l'implementazione di una *community on line* di progetto, all'interno della quale il personale delle P.A. destinatarie degli interventi potesse attivare modalità continuative di scambio e confronto a supporto delle attività in presenza, o anche al di là di esse.

In *Competenze in Rete*, la compresenza di un nucleo metodologico integrato e di una elevata varietà dei contesti di azione ha portato ad un insieme di realizzazioni “unitarie, ma non univoche”, base naturale per svolgere – a fine attività – una riflessione di più ampio respiro. Favorisce questa possibilità anche il particolare momento, segnato dalle azioni di governo rivolte all'efficientamento ed alla trasparenza della Pubblica Amministrazione, come dagli impatti della crisi economica, anche nei termini della conseguente contrazione e revisione della spesa pubblica.

La prospettiva adottata in questo volume, si iscrive nettamente nella logica dei nuovi Fondi Strutturali, in coerenza ed a supporto della strategia Europa 2020. Si intende leggere gli esiti di quanto fin qui realizzato come risorsa per porre in campo, nel periodo intercorrente fra il termine dell'attuale programmazione e l'avvio della successiva, azioni rivolte a rafforzare in modo specifico le capacità amministrative in coerenza con le innovazioni introdotte dal nuovo dettato comunitario. Due orientamenti appaiono in questo senso rilevanti: mantenere la continuità logica ed operativa delle azioni di *capacity building* e svolgere, per quanto possibile, un'azione “anticipatoria”





verso le amministrazioni, interagendo – per lo specifico della capacità istituzionale – già nella fase di predisposizione dei nuovi Programmi Operativi sostenuti dai Fondi Strutturali. Si tratta di **coniugare “costanza di presidio” ed “evoluzione dell’approccio”**. Le difficoltà proprie dello sviluppo di qualsiasi organizzazione, al di là delle peculiarità proprie dei soggetti pubblici, rendono necessaria un’azione continua, rivolta a sostenere l’evoluzione dei fondamentali di struttura, processi, competenze e comportamenti. Al contempo, i nuovi Regolamenti sui Fondi Strutturali pongono alle amministrazioni pubbliche ed al più ampio novero degli *stakeholder* nuove condizioni di programmazione ed esecuzione, che impattano direttamente sulle capacità richieste.

L’orientamento è verso una logica di più stretta integrazione fra Fondi, in particolare il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e il FSE, in modo da rendere possibile una maggiore produzione di valore, a fronte del volume di risorse disponibili. Particolare valenza assumono in questo scenario la dimensione territoriale e i processi di *governance* con le *partnership* locali. A ciò si aggiunge la ben maggior rilevanza, rispetto al passato, delle misure di condizionalità *ex ante* richieste dalla Commissione Europea agli Stati e alle Regioni, con particolare riferimento alla messa in conformità ai requisiti *ex ante* di dotazione normativa e di presidio strategico. La previsione, nei nuovi Regolamenti, della possibilità di finanziare azioni di *capacity building* indipendentemente dal livello di sviluppo delle Regioni fa inoltre comprendere l’importanza attribuita dalla Commissione allo sviluppo delle amministrazioni, in coerenza e in attuazione dell’obiettivo 11 “*Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un’amministrazione pubblica efficiente*” della strategia Europa 2020.

Questa pubblicazione cerca di tracciare **un quadro prospettico dei cambiamenti attesi**, fornendo alcune indicazioni di metodo e processo sulla messa in campo delle opportune azioni di rafforzamento della capacità istituzionale, conseguente alla nuova programmazione dei Fondi Strutturali. Nella prima parte si propone un breve inquadramento dell’attuale condizione della Pubblica Amministrazione, propedeutico a definire le linee del nuovo impegno per la costruzione di capacità. Il secondo capitolo è interamente dedicato alle esigenze di programmazione e gestione poste dai riferimenti dell’integrazione fra Fondi, della *governance* e delle misure di condizionalità della nuova programmazione. Si introducono in questa sede anche alcuni concetti teorici utili a meglio inquadrare il significato degli orientamenti comunitari, anche alla luce dell’effetto combinato delle politiche di riduzione della spesa e

di efficientamento perseguite dall'Esecutivo. Nel terzo capitolo si procede con la trasposizione di tali vincoli/opportunità in caratteristiche di modello organizzativo e di competenze proprie delle amministrazioni impegnate, con diversi ruoli, nel processo di governo delle *policies* strutturali. Il passaggio dagli aspetti strategici alle indicazioni di forma consente, da ultimo, di affrontare da una ulteriore angolatura il tema chiave della “amministrazione a rete”, già al centro di molte azioni di sviluppo di capacità svolte negli ultimi anni. La pubblicazione si conclude con una breve riflessione sull'opportunità di far evolvere il modello di approccio alla *capacity building*, rafforzandolo nella sua integrazione con i processi di definizione delle *policies*.





CAPITOLO 1

19

FRA *SPENDING REVIEW* E NUOVI FONDI STRUTTURALI: LA “CONDIZIONE INTERMEDIA” DELLA P.A. E IL RUOLO DELLA *CAPACITY BUILDING*



Parlare oggi dello sviluppo di struttura, processi e risorse della Pubblica Amministrazione appare per molti aspetti un atto scontato. Da più di due decenni il tema è largamente presente in una pluralità di ambiti: il dibattito politico, l'evoluzione normativa, l'elaborazione accademica, la consulenza di direzione, il vasto insieme di progetti e pratiche sviluppate a differenti livelli istituzionali. Può dunque sembrare scontato e superfluo dedicare ulteriore attenzione al cambiamento della P.A.: una continua evocazione del termine rischierebbe anzi di richiamare alla mente le "grida" di manzoniana memoria, la cui reiterazione – in forme sempre più severe – era involontaria testimonianza della inefficacia dell'azione di governo di cui esse avrebbero dovuto essere strumento. In realtà, negli ultimi venti anni la P.A. ha percorso un irreversibile processo evolutivo, ma al contempo – e con salienza ancora maggiore – è venuto a modificarsi il contesto di azione in cui essa opera, soprattutto nel rapporto fra bisogni, vincoli e risorse disponibili.

Seppur con diversa accentuazione, anche la letteratura internazionale in materia di Pubblica Amministrazione⁴ legge **l'Italia come caso di *new public management*, comparabile con i processi avvenuti nella "classica amministrazione continentale europea"**. L'attenzione critica di chi osserva il Paese dall'esterno è posta sulla messa in atto dei processi di decentramento, la previsione di strumenti di programmazione, misurazione e valutazione delle *performance*, la trasparenza dell'azione amministrativa e lo sviluppo dell'efficienza. Pur nelle differenze, non è in questo senso difficile rintracciare una continuità di fondo fra le riforme Bassanini degli anni '90 e le recenti normative della riforma Brunetta, *in primis* il D.lgs. 150/2009 in materia di ottimizzazione della

Negli ultimi 20 anni la Pubblica Amministrazione è stata interessata da una irreversibile evoluzione...

...attraverso la progressiva attuazione di processi di decentramento, semplificazione, programmazione, misurazione e valutazione delle performance.

⁴ Ci si riferisce in particolare a Natalini e Stolfi (2012), Natalini (2010), Kuhlmann (2010), Ongaro e Valotti (2008) richiamati in bibliografia.



produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e il D.lgs. 235/2010 “Codice dell’amministrazione digitale”. Il *focus* comune è la ridefinizione del rapporto fra processo amministrativo e logica di azione organizzativa: agire sulla seconda è condizione essenziale per poter qualificare le modalità di programmazione e gestione, nella garanzia della correttezza dei procedimenti e nella semplificazione delle relazioni con i cittadini e le imprese.

Lo stato reale dell’evoluzione dei modelli di gestione della cosa pubblica sconta ovviamente una significativa dipendenza dalla storia organizzativa delle diverse amministrazioni: si tratta di un quadro che – unitario nella sua impostazione di fondo – resta assai articolato in termini di effettiva implementazione dei nuovi riferimenti. Ci si potrebbe dunque limitare a vedere gli interventi di *capacity building*, soprattutto in ambito FSE, come una componente essenzialmente rivolta a dare risposta ad esigenze territorialmente specifiche, “confinata” in un preciso spazio. La focalizzazione sulle regioni in ritardo di sviluppo conforterebbe facilmente tale lettura. Si tratta però di una interpretazione poco strategica, soprattutto in una prospettiva di medio termine. In parallelo all’azione di riforma, la Pubblica Amministrazione è infatti oggi interessata da un insieme di nuove variabili che impattano direttamente sulla logica organizzativa, richiedendone una ulteriore evoluzione strutturale. Impatti che si presentano severi tanto per i soggetti “in ritardo”, quanto per quelli in posizione di eccellenza relativa. Un esempio evidente è il portato degli interventi finalizzati alla riduzione della spesa pubblica conseguenti agli impegni di bilancio assunti a livello comunitario, di cui al D.L. 78/2010 ed alle norme successive, rivolti a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica del Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013. La netta riduzione delle risorse disponibili, che coincide con una crescita dei bisogni a cui dare risposta, pone nuove esigenze di ridefinizione dell’agire amministrativo. Si tratta, anche per i soggetti virtuosi, di dover “fare di più con meno risorse”, obiettivo perseguibile solo attraverso una “reingegnerizzazione” del ciclo di programmazione/attuazione/controllo, più profonda del “semplice” guadagno di efficienza, in sé non sufficiente a compensare la riduzione delle risorse. La dimensione “vocativa” delle riforme della Pubblica Amministrazione fino a qui perseguita trova oggi sul suo cammino una più forte dimensione “pragmatica” del bisogno, che rende inevi-

La diffusa esigenza di dare risposta a nuovi problemi pone però oggi ulteriori, rilevanti esigenze di sviluppo.

La riduzione delle risorse disponibili coincide con una fase di crescita dei bisogni...

...che richiede l’“evoluzione discontinua” della capacità di programmazione ed attuazione delle politiche pubbliche.

tabile un profondo ripensamento del ruolo e dei funzionamenti dei soggetti pubblici nei confronti del complessivo ambiente in cui essi operano. **La spending review è un potente e profondo fattore di cambiamento, ma non è in sé portatrice di un proprio modello organizzativo di riferimento.** È questa una novità essenziale per affrontare su altre basi il tema della *capacity building*. Un esempio tratto direttamente dall'ultima Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione può meglio porre in luce il tema. L'articolo 6 del D.L. 78/2010, al comma 13 afferma che *“a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...] per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009”*. Il valore della spesa per la formazione sarà pertanto destinato a ridursi negli anni futuri. Viene dunque ad indebolirsi, per tutte le amministrazioni, il nesso diretto fra i processi “vocativi” di sviluppo organizzativo e la tipica leva di qualificazione ed evoluzione delle risorse umane, attraverso l'azione sulle competenze professionali. Così letta, la *spending review* sembra porsi in contraddizione con l'implementazione dei modelli di *new public management*. In realtà, la contraddizione vien meno nel momento in cui si pongono in discussione i modi con cui si definisce e realizza la *policy* formativa e, più ampiamente, si conducono i processi di cambiamento. Come si è detto, la riduzione delle risorse non è portatrice in sé di un nuovo modello organizzativo, ma ne stimola automaticamente la necessità, come condizione strutturale di lavoro. Ciò che muta è il livello a cui va posto il tema del cambiamento: un “salto” nei processi di *problem setting*, *problem solving* e *decision making* che interessa l'insieme dei soggetti che gestiscono la cosa pubblica. È in questa prospettiva che le azioni di *capacity building* mutano di significato. Per tornare all'esempio, il citato Rapporto al Parlamento osserva come *“nella prospettiva di una progressiva diminuzione delle risorse per la formazione, diventano ancora più strategici i programmi per il rafforzamento della capacità istituzionale [...] con il finanziamento dei Fondi Strutturali”*, con esplicito riferimento, per l'attuale programmazione al PON Governance e Azioni di Sistema ed al PON Assistenza Tecnica. Analogo ragionamento vale ovviamente a livello di Programmi Operativi Regionali.

Vista in una prospettiva anche di breve termine, **l'attuale Pubblica Amministrazione appare, dunque, essere in una “condizione inter-**





24

...anche nelle
regioni
non in ritardo
di sviluppo o in
transizione.

media”, fra cambiamento agito e necessità di ridisegnare un maggior profilo di coerenza con l’ambiente sociale, economico ed istituzionale in rapido divenire. Tale stato non solo giustifica la necessità di mantenere alto l’impegno per l’ulteriore sviluppo dei funzionamenti, ma introduce alcune novità, richiedendo un certo riorientamento del modo con cui concepire e realizzare le azioni di costruzione di capacità. Tutto ciò guardando non solo ai soggetti attualmente in Obiettivo Convergenza, direttamente beneficiari (assieme a quelli in condizione di *phasing-out*) dell’asse “Capacità Istituzionale” del FSE, ma in generale all’insieme delle istituzioni interessate dalla nuova programmazione dei Fondi Strutturali, nella prospettiva “orientante” della strategia Europa 2020. In essa, con ben maggior forza che nel quadro di Lisbona, “*rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un’amministrazione pubblica efficiente*” costituisce uno degli 11 obiettivi tematici, indicando in modo esplicito il nesso fra politiche economiche e sociali (i restanti dieci obiettivi) e qualità dell’azione dei soggetti pubblici che ne devono garantire la definizione e l’attuazione. L’adeguamento della capacità delle amministrazioni è, così, visto come una condizione necessaria per esprimere il governo degli interventi. Ancor più significativo è il rapporto fra questo obiettivo tematico e la scala territoriale: la possibilità di finanziare con il FSE il “*rafforzamento delle capacità delle parti interessate che operano nei settori dell’occupazione, dell’istruzione e delle politiche sociali; patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale*”⁵ non è vincolata al livello di sviluppo socio-economico dell’ambito di intervento. Lo è invece l’altra priorità⁶, che si applica all’insieme del territorio degli Stati membri che possiedono almeno una regione NUTS di livello 2 in ritardo di sviluppo, o sono ammissibili al sostegno del Fondo di Coesione. Anche in questo caso più delimitato, si osserva attenzione alla possibile generalizzazione o, per lo meno, alla maggior estensione degli interventi in *capacity building* anche in regioni non in ritardo di sviluppo, secondo un princi-

⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo e che abroga il Regolamento (CE) n. 1081/2006, Bruxelles, 6.10.2011 COM(2011) 607 definitivo, Art. 3, comma 1 lettera d).

⁶ Investimento nella capacità istituzionale e nell’efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici nell’ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona *governance*.

pio di “integrazione a rete”, alla scala del sistema-Paese, su cui si avrà modo di tornare.

Più in generale, come si vedrà in dettaglio nel prosieguo del testo, il rapporto organico fra nuovi Fondi Strutturali e strategia Europa 2020 è di per sé portatore di rilevanti effetti sul processo di programmazione, attuazione e controllo posto in capo alle amministrazioni titolari. Da un lato l’azione europea è rivolta a garantire il rispetto di un ampio insieme di vincoli di condizionalità *ex ante*, richiedendo alle amministrazioni titolari, nei nuovi Programmi Operativi, un effettivo e misurabile adeguamento dell’assetto normativo e di attuazione, pena la non utilizzabilità delle risorse strutturali. Dall’altro, il rafforzamento del nesso fra la finalizzazione dei Fondi e il loro contributo agli obiettivi di Europa 2020 presuppone un *modus operandi* delle amministrazioni (non solo a livello di Autorità di Gestione) fortemente rivolto all’integrazione fra obiettivi e risorse. Da una logica di programmazione “sommativa” (tante azioni viste in modo puntuale) si cerca di passare ad un approccio di natura “matriciale”, dove ad ogni intervento è richiesta una capacità di produrre valore anche “lateralmente”, attraverso la qualificazione delle sue modalità di definizione ed attuazione. Il tutto accompagnato da forti riferimenti alla semplificazione dei processi di gestione. Altrimenti detto, **anche i nuovi Fondi Strutturali sono, potenzialmente, un forte generatore di cambiamento dei funzionamenti delle pubbliche amministrazioni**, richiedendo un adeguamento non solo “di facciata” dell’organizzazione, dalla quale ci si attende una (inedita) capacità di coniugare integrazione (e dunque maggiori relazioni trasversali all’ordinaria divisione per funzioni) ed efficienza (e dunque velocità di gestione del ciclo programmazione/gestione/controllo). Se si considera, in tempo di crisi, il contributo essenziale dei Fondi Strutturali all’attuazione delle politiche pubbliche ordinarie, si comprende come tutto ciò non sia un dato accessorio.

La tesi che si sostiene in questo contributo al dibattito ha dunque un carattere generale: vi è un diffuso interesse a riflettere attorno ad alcuni nuovi riferimenti di struttura e di funzionamento della Pubblica Amministrazione, al di là delle specificità dei territori su cui essa agisce, le stesse ovviamente da tener sempre e comunque in stretto conto. La pluralità dei fattori sopra introdotti apre **una nuova fase della costruzione di capacità della P.A.**: più ampia nei soggetti interessati, più complessa ed innovativa nei riferimenti, coerente ma “evolutiva” rispetto al cam-





26

...già a
partire dalla
predisposizione
dei nuovi
Programmi
Operativi FESR
e FSE.

mino verso il *new public management* fino a qui compiuto. Una costruzione di capacità amministrativa integrata.

Pochi mesi ci separano dalla definizione dei Programmi Operativi che costituiranno il nuovo Contratto di Partenariato fra Italia e Commissione Europea; è una fase cruciale non solo dal punto di vista della acquisizione “quantitativa” delle risorse, ma – soprattutto – per l’istituzione delle condizioni che ne consentano un efficiente ed efficace utilizzo. La qualificazione della logica di programmazione, così come la presa in carico non solo “doveristica” delle condizionalità *ex ante*, possono fare una effettiva differenza della capacità di attuazione, in uno scenario di medio termine. È in questa prospettiva che va visto l’investimento in capacità istituzionale, per il periodo 2014-2020 come nella fase di transizione dalla vecchia alla nuova programmazione.



CAPITOLO 2

27

PROGRAMMARE E GESTIRE NEL NUOVO CONTESTO: ELEMENTI PER QUALIFICARE L'AZIONE DELLA P.A.



1. Produrre valore con risorse limitate: la strada della creazione di economie da esternalità positiva

Al di là del facile ed un po' irritante gioco di parole, "fare più con meno" appare essere sempre più un'esigenza reale, non solo della Pubblica Amministrazione. La risposta a questa necessità non si esaurisce nella semplice ricerca di una maggiore efficienza "puntuale" dei singoli aspetti attuativi di una *policy*. Il "di più" atteso non è riducibile alla mera somma dei guadagni marginali ottenibili da una migliore gestione dei vari fattori in gioco. Ricercare efficienza è ovviamente sempre necessario, ma si rivela – in uno scenario di risorse scarse e bisogni in crescita – non sufficiente, ove non contraddittorio. Il valore complessivamente prodotto da una politica pubblica è molto sensibile all'equilibrio fra produzione e redistribuzione di risorse. Un equilibrio difficile già in generale, visto che i due termini facilmente si contrappongono. Produrre in modo significativo, ottenendo effetti rilevanti, implica il rispetto del **principio di concentrazione delle risorse** che, come noto, costituisce un cardine della programmazione dei Fondi comunitari. Maggiore è la concentrazione su pochi obiettivi salienti, minore tende ad essere la possibilità di redistribuzione sulla generale platea dei beneficiari potenziali. Sopra un certo limite, il costo derivante dalle asimmetrie distributive può vanificare o seriamente ridurre i benefici derivanti dalla massimizzazione della produzione di valore. In un contesto di crisi, la tensione fra queste due istanze può divenire critica, se affrontata in una semplice logica puntuale. Da un lato, la minor disponibilità di mezzi determina una immediata contrazione della estensione "orizzontale" delle politiche (si raggiungono meno beneficiari); dall'altro, la condizione di crisi aumenta il fronte dei bisogni, in senso quantitativo (si accresce il numero dei potenziali richiedenti) e qualitativo (i

La necessità di produrre maggior valore con risorse limitate...

...richiede un maggior equilibrio fra concentrazione e redistribuzione delle risorse...



30

...sul quale si gioca in modo rilevante la percezione del ruolo svolto dalla Pubblica Amministrazione.

Occorre passare ad una programmazione che ricerchi benefici di sistema, creando esternalità positive...

problemi assumono maggiore profondità e varietà). Detto nei termini delle scienze politiche, si arriva ben presto al noto problema del rapporto fra eguaglianza/merito ed equità, ovvero fra efficienza della produzione ed efficacia della redistribuzione. Per usare le parole di un importante sociologo francese “*quando la vita sociale assomiglia al ‘gioco della sedia mancante’ non si discute più del numero di sedie, ma della possibilità di sedersi su quelle che restano e dell’imparzialità dell’arbitro*”⁷. Dove l’arbitro, nel nostro caso, è la Pubblica Amministrazione nell’esercizio del proprio processo di *policy*. In condizioni difficili, è possibile che si inneschi un processo di consumo del capitale sociale e della legittimazione delle istituzioni (soprattutto in termini di riconoscimento di autorevolezza e fiducia verso l’amministrazione), che retroagisce negativamente sull’intero problema, rendendone sempre più critico il governo.

L’esigenza di “fare più con meno” nasce dalla necessità di affrontare questa situazione senza poter agire sulla dotazione di risorse disponibili. Un approccio rilevante (anche se non necessariamente risolutivo) è modificare la logica di programmazione, passando da una modalità di allocazione puntuale ad una più complessa ricerca di benefici di sistema. Per provare a rendere comprensibile questa espressione, è utile dedicare poche righe al concetto di **economia da esternalità positiva**. Intendiamo ai nostri fini con tale termine l’influenzamento che l’attuazione di una politica “puntuale” può determinare su un’altra politica, senza che quest’ultima “paghi un prezzo” pari o maggiore del beneficio ricevuto⁸. Un esempio classico di economia da esternalità è relativo ad una prestazione di servizi musicali: un signore paga un violinista per eseguire un brano di proprio interesse; poco più in là, un altro signore gode gratuitamente dell’esecuzione, senza che per ciò sia alterata la qualità di ascolto del committente. A parità di costo, l’utilità compless-

⁷ Dubet (2010), pag. 48.

⁸ Nello spirito di questa pubblicazione, il riferimento ai concetti di economia da esternalità, di rete e di costo di transazione è funzionale ad affrontare in modo sistemico alcuni aspetti della programmazione delle risorse pubbliche, ponendo attenzione alla qualificazione dello spazio entro cui le diverse politiche (co)agiscono. Non sono volutamente presi in conto gli aspetti originari della teoria “neoistituzionalista” dell’impresa, né le possibili conseguenze nel rapporto fra istituzioni e mercati. Per approfondimenti in questa direzione si vedano le opere fondamentali di Ronald H. Coase e di Olivier Williamson (entrambi premi Nobel per l’economia) riportate in bibliografia.

siva è in questo caso maggiore di quella propria della prestazione “strettamente” relativa al soggetto che paga. Ovviamente la creazione di economie da esternalità positiva è soggetta a diversi limiti. Per tornare al semplice esempio, due condizioni necessarie sono: *i*) che il brano musicale piaccia anche all’ascoltatore “laterale” e *ii*) che l’esecuzione avvenga in un periodo temporale coerente con le sue esigenze. Un bel concerto in piena notte, con l’impossibilità per l’ascoltatore involontario di “sottrarsi” a tale esperienza, genererebbe immediatamente una economia da esternalità negativa: la buona musica diverrebbe disturbante rumore. Come si vede dall’esempio, pensare in termini di esternalità significa interrogarsi sugli effetti che una determinata azione ha/può avere su soggetti terzi, attraverso l’ambiente comune in cui è svolta. Ove si riescano a concepire e ad attuare *policies* che influenzano positivamente il proprio contesto, determinando vantaggi per attori ad essa “lateralmente” (ovvero non beneficiari “primi”), senza che si riducono efficienza ed efficacia nel raggiungimento dei propri obiettivi, si realizza l’idea di “fare più con meno”.

Come si vedrà nei paragrafi successivi, il concetto ora abbozzato si rivela importante nell’interpretazione dei nuovi Regolamenti dei Fondi Strutturali, fortemente segnati dal riferimento dell’integrazione fra risorse, obiettivi e territori. Un secondo esempio può essere propedeutico ad affrontare questo tema. Si supponga di realizzare una politica di incentivazione alla produzione di energie rinnovabili, che preveda la concessione di contributi finanziari a chi investe nell’adozione di particolari “tecnologie verdi” innovative. Nella prospettiva della esternalità, si tratta di ipotizzare *ex ante* quali economie ulteriori (ovvero “altre” rispetto a quelle propriamente energetiche) è possibile ottenere, adottando adeguate modalità di programmazione ed attuazione. Il ricorso alla nuova tecnologia non è un atto neutro per il contesto in cui essa avviene. La maggior domanda (in ragione dell’incentivazione economica all’acquisto) determina una maggiore opportunità di sviluppo della produzione, commercializzazione, installazione e manutenzione dei beni in oggetto, che può utilmente essere “intercettata”, come risorsa potenziale, dalle politiche rivolte allo sviluppo del sistema produttivo territoriale. Senza immaginare alcuna violazione dei principi sulla concorrenza, né ipotizzare modelli di sviluppo particolarmente autoreferenziali, si tratta di valutare quanto l’incentivazione di un comportamento della domanda possa essere occasione per rafforzare una politica dell’offerta (e dunque





della produzione di beni e servizi), in questo caso parte della (ri)qualificazione di un dispositivo produttivo (una economia locale, magari interessata da fenomeni recessivi). Una risorsa “laterale” di una più generale politica industriale. Un ambito in cui l’esternalità positiva è facilmente intuibile è quello della politica formativa. La programmazione dell’offerta di formazione richiede, fra l’altro, di disporre di informazioni circa i bisogni e gli ambiti di spendita delle qualificazioni, in modo da orientare i comportamenti delle agenzie formative (evitando l’istituzione di forti autoreferenzialità) e dei potenziali beneficiari. Definire a monte le possibili relazioni fra politiche di investimento in risorse materiali e politiche di investimento in risorse umane è un modo per generare un insieme di economie mutuamente rilevanti. Al di là delle dichiarazioni di principio, esse si rendono possibili nel momento in cui ogni decisore assume, il più possibile *ex ante*, comportamenti che favoriscono l’istituzione delle altrui politiche, senza per questo gravarsi di oneri e vincoli non propri. La condivisione delle informazioni e l’adozione di modalità di coordinamento aperto possono essere due semplici comportamenti favorevoli allo scopo. Per approfondire l’esempio, lo studio di fattibilità che ha portato alla scelta di sostenere quel determinato tipo di tecnologia innovativa, può essere da subito acquisito come base per la definizione dei probabili contenuti minimi di conoscenza e competenza dei futuri tecnici, da formare attraverso una opportuna offerta formativa. Oltre ad orientare i comportamenti delle agenzie, lo standard così definito ridurrà i costi dei procedimenti amministrativi, agevolando e rendendo più “oggettiva” la valutazione delle proposte. Infine, la maggior coerenza e trasparenza delle certificazioni in esito alla formazione possono essere adottate, a costo nullo, come un criterio di premialità per chi richiede un contributo all’adozione della tecnologia innovativa, potendo così dimostrare in modo affidabile la consistenza dei requisiti professionali ottimali posseduti, utili al fine di un più veloce ritorno dell’investimento. In questo esempio “didattico”, l’approfondimento delle opportunità di interdipendenza fra le politiche crea maggior valore ad invarianza della spesa, liberando opportunità latenti attraverso molteplici e reciproche occasioni di integrazione. Proiettando questo esempio sul caso del suonatore di violino, l’atto importante sarebbe la scelta del committente di “tenere la finestra aperta” (nell’ipotesi che ciò non gli sia minimamente di svantaggio) durante l’esecuzione del concerto. Una scelta (non l’esito della casualità) da compiere sicuramente *ex ante*.

Per terminare la breve riflessione, è ancora utile segnalare come una parte del valore delle economie da esternalità si renda meglio visibile assumendo una prospettiva controfattuale, ovvero chiedendosi cosa succederebbe se esse non si istituissero. Se ad esempio la politica formativa, in assenza di informazione specifica, avesse provveduto ad allocare tutte le sue risorse su altri obiettivi di sviluppo professionale, la domanda indotta dalla politica energetica regionale (ma non programmata) si trasformerebbe nella difficoltà di dare ad essa una risposta, con le conseguenze del caso. Al contrario, se la politica energetica regionale avesse assunto una mera dimensione strumentale (nell'idea che il fattore chiave di successo è distribuire denari per acquistare tecnologie, al di là delle capacità di loro utilizzo), non vi sarebbe alcuna effettiva esternalità, con un peggioramento nel medio termine del ritorno dell'investimento in conto capitale. Le economie da esternalità positiva possono anche essere spontanee, ma è più probabile che si manifestino ove il contesto agisca a loro favore. In sostanza, se lo spazio teorico della loro esistenza è molto ampio, dal punto di vista pratico esse si “liberano” se, a monte, si creano opportune condizioni di integrazione fra politiche “puntuali”, senza che per questo nessuna di esse debba pagare un prezzo maggiore del beneficio che da ciò deriva. Non si tratta di subordinare una politica alle necessità/convenienze di un'altra (ovvero ripartire su qualcuno costi maggiori del beneficio ottenuto), ma di trovare modalità di realizzazione delle politiche che producano valore creando opportunità per altre azioni, a loro volta positivamente retroagenti sulle prime. Ad invarianza degli obiettivi, qualificare le modalità di realizzazione consente la creazione di effetti moltiplicatori dei singoli interventi, che vanno al di là del loro stretto ambito di azione. Ciò richiede di adottare **una logica di programmazione della produzione di beni e servizi pubblici di tipo “glocale”**, ovvero ad un tempo “globale” (il livello di comprensione delle possibili economie da esternalità ed integrazione) e “locale” (l'autonomia dei responsabili delle singole politiche). Adottare questo approccio richiede l'evoluzione delle modalità di presa delle decisioni dal punto di vista informativo (su quali dati basare le scelte; come rilevare ed esprimere i bisogni), della definizione delle alternative (quali interdipendenze esistono fra le politiche; quali modalità di attuazione possono rendersi disponibili in una più ampia prospettiva, non confinata nella stretta attuazione di uno specifico programma) e dei criteri di scelta (dove si colloca la conve-





nienza fra i benefici derivanti da un approccio integrato ed i possibili costi a carico dei singoli interventi; dove inizia l'esternalità positiva). Tutto ciò è possibile se vi sono adeguate condizioni organizzative, professionali e culturali nelle amministrazioni, facilitanti l'istituzione e la conduzione dei processi a ciò necessari. Si ritorna per questa via alla tesi anticipata nel primo capitolo della pubblicazione, ovvero **l'importanza di rivedere la *capacity building* in chiave di supporto all'integrazione interna e verso gli *stakeholder* delle pubbliche amministrazioni**.

Nei successivi paragrafi si proverà ad applicare ai nuovi Regolamenti sui Fondi Strutturali comunitari quanto qui brevemente introdotto, in modo da darne una lettura maggiormente sistemica (e "didattica"), rivolta a mettere in evidenza le caratteristiche di capacità istituzionale utili per adottare una logica di azione coerente con i riferimenti della produzione di valore.

2. Il riferimento dell'integrazione nei nuovi Fondi Strutturali: l'orientamento verso una programmazione complessa e interdipendente

I nuovi
Regolamenti
dei Fondi
Strutturali
introducono
rilevanti
innovazioni...

I nuovi Regolamenti relativi ai Fondi Strutturali di origine comunitaria⁹ si presentano, per molteplici aspetti di sostanza, significativamente diversi da quelli che reggono l'attuale programmazione. Le discontinuità introdotte cercano di affrontare le criticità emerse dall'attuazione della politica di coesione, con la finalità di rendere più incisivo l'uso delle risorse. In sostanziale sintonia con le proposte avanzate nel 2009 dal Rapporto indipendente "Agenda per la riforma della politica di coesione" (c.d. "Rapporto Barca"), la Commissione ha definito una *policy* basata in estrema sintesi su "*la semplificazione dell'esecuzione, l'attenzione ai risultati e un maggiore ricorso alla condizionalità*". In essa, l'importanza attribuita alle sinergie fra interventi dei singoli strumenti strutturali è resa evidente già dalla scelta di articolare l'impianto normativo in un Regolamento di natura generale, recante disposizioni

⁹ Qui e di seguito ci si riferisce ai più recenti testi in bozza delle proposte della Commissione, per le cui denominazioni formali si rimanda alla bibliografia posta a chiusura del volume. Le riflessioni tengono già conto del testo di Regolamento recante disposizioni comuni fra Fondi emendato in data 11 settembre 2012.



comuni ai 5 Fondi Strutturali (FESR, FSE, Fondo di Coesione, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca), accompagnato dai singoli Regolamenti specifici e dall'armonizzazione della politica agricola. Il quadro comune riguarda i principi generali del sostegno, quali il partenariato, la *governance* a più livelli, la parità tra uomini e donne, la sostenibilità e la conformità al diritto applicabile dell'Unione e nazionale, la pianificazione e programmazione strategica, le disposizioni su condizionalità, verifica dei risultati, modalità di sorveglianza, rendicontazione e valutazione, strumenti finanziari e sviluppo locale di tipo partecipativo, gestione e controllo. Un ampio insieme di risorse normative, dunque, che copre l'intero processo di programmazione ed attuazione, favorendo – attraverso l'uniformazione dei metodi e dei comportamenti – l'integrazione e la semplificazione amministrativa.

Ai fini della pubblicazione, è apparso opportuno dare una lettura (evidentemente parziale) della logica di programmazione, focalizzata in particolare sugli aspetti di integrazione fra Fondi. L'obiettivo è supportare l'evoluzione dell'approccio ai nuovi Programmi Operativi, con riferimento alla imminente fase redazionale e, in modo anticipato, con attenzione ai successivi impegni attuativi. Visto in modo sintetico, il nuovo modello di programmazione dei Fondi Strutturali è caratterizzato da almeno quattro aspetti cruciali:

- il rafforzamento del processo, attraverso l'istituzione di una **relazione “direttiva” fra obiettivi tematici della strategia Europa 2020 e Fondi**: le azioni oggetto di finanziamento vanno definite esclusivamente, Fondo per Fondo, all'interno delle priorità identificate a livello di Regolamenti per ogni singolo obiettivo tematico;
- il **principio di concentrazione**, il cui scopo è garantire una adeguata focalizzazione delle risorse su poche priorità, “conduttrici” dell'intera politica strutturale, in modo da evitare i rischi di dispersione;
- la **rilevanza della dimensione territoriale**, alle diverse scale di intervento, interpretata come ulteriore spazio di ricerca di integrazioni fra i diversi strumenti;
- l'obbligo ad adempiere, a livello nazionale e regionale, ad un articolato insieme di **condizionalità *ex ante***, di natura macroeconomica (connesse al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri), e specifiche per singolo obiettivo tematico della strategia Europa 2020 (con riferimento alla presenza di quadri di programma-

...fra le quali la stretta relazione con gli obiettivi della strategia Europa 2020...

...la focalizzazione delle risorse...

...lo stretto rapporto con il territorio...

...e la garanzia di efficienza ed efficacia dell'azione istituzionale.

zione strategica, assetti normativi e condizioni di efficienza amministrativa).



Si tratta dunque di un approccio molto più vincolante di quello proprio dell'attuale programmazione, che richiede un maggior presidio – anche nella successiva fase attuativa – dei processi di allocazione ed uso delle risorse, con impatti diretti su strutture e processi organizzativi delle pubbliche amministrazioni, al loro interno, fra di esse e verso i diversi *stakeholder* interessati. La maggior presenza di vincoli non va letta in termini di “contraddizione” con l’obiettivo della semplificazione amministrativa, ma come creazione di condizioni ad esso favorevoli, attraverso la qualificazione dell’architettura complessiva della programmazione. Al di là dell’assetto normativo, molto dipenderà dalle modalità con cui le amministrazioni daranno effettiva interpretazione alle nuove regole comunitarie. Per quanto corrette e cogenti, non sono le norme “in sé” a fare la qualità delle *policies*, ma quanto esse siano adottate come risorse, assumendo il costo di una non trascurabile revisione delle modalità tradizionali di azione. Come si vedrà nel capitolo conclusivo, il tema di fondo proposto dall’evoluzione dei Fondi Strutturali è in definitiva il livello di adesione al cambiamento (e di conseguente azione) in seno alla P.A. e nell’ampio novero di *stakeholder* complessivamente chiamati a partecipare, in modo non rituale, al processo. In particolare, rispetto al tema dell’integrazione fra Fondi, è possibile dare una risposta formalmente corretta ma non adeguata, nella sostanza, alle indicazioni della Commissione, mantenendo nei fatti la storica separatezza fra FESR e FSE. Come non è impossibile superare tale limite strutturale solo a livello di “intenzioni” (ovvero nella redazione dei Programmi Operativi), sperando poi a valle relevantissime difficoltà di attuazione integrata, in ragione degli eccessivi costi di coordinamento fra le varie entità preposte a singoli interventi. Per evitare tali pericoli, favoriti (al di là delle stesse volontà) da una corposa tradizione amministrativa di “specializzazione funzionale”, si tratta di interrogarsi da subito sulle implicazioni organizzative della programmazione integrata, come base per definire i possibili bisogni di rafforzamento ed innovazione della capacità istituzionale. Un approccio dunque di tipo *ex ante*, coerente anche con la logica del rispetto delle condizionalità richieste dai nuovi Regolamenti. Di seguito si inizia a mettere a fuoco alcune caratteristiche derivanti dal “combinato-dispo-

sto” degli aspetti salienti ora introdotti, in modo da anticipare le caratteristiche attese di azione e comportamento.

Un primo effetto molto rilevante è l’implicito coordinamento fra Fondi derivante dall’aver in comune, ognuno di essi, la medesima struttura di obiettivi tematici della strategia Europa 2020¹⁰. Come si legge nella proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali¹¹, “*un Programma Operativo è costituito da Assi prioritari. Un Asse prioritario riguarda un solo Fondo per una categoria di regioni e corrisponde [...] a un obiettivo tematico e comprende una o più priorità di investimento di tale obiettivo tematico conformemente alle norme specifiche di ciascun Fondo*”. Nella figura 2.1 si propone una rappresentazione grafica di questa regola. La struttura di programmazione che si disegna è di tipo matriciale: ogni Fondo “risponde” alla medesima articolazione di obiettivi tematici di Europa 2020, con riferimento ovviamente ad un contributo ed a priorità differenti e specifiche. Integrando l’analisi del Regolamento “comune” con i due Regolamenti specifici, relativi rispettivamente al FESR ed al FSE (tavola sinottica 2.1), si ottiene la seguente lettura:

- il FESR sostiene le priorità di tutti e 11 gli obiettivi tematici della strategia Europa 2020, secondo un forte principio di concentrazione, attorno a “1. - rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione”, “3. - accrescere la competitività delle PMI” e “4. - sostenere il passaggio a un’economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori”. A quest’ultimo è inoltre garantita una particolare attenzione, anche per le regioni in ritardo di sviluppo;



37

Tutto ciò determina forti esigenze di coordinamento fra Fondi...

...secondo un modello “a matrice” specializzato per Fondo.

Mentre il FESR può sostenere tutti gli obiettivi di Europa 2020...

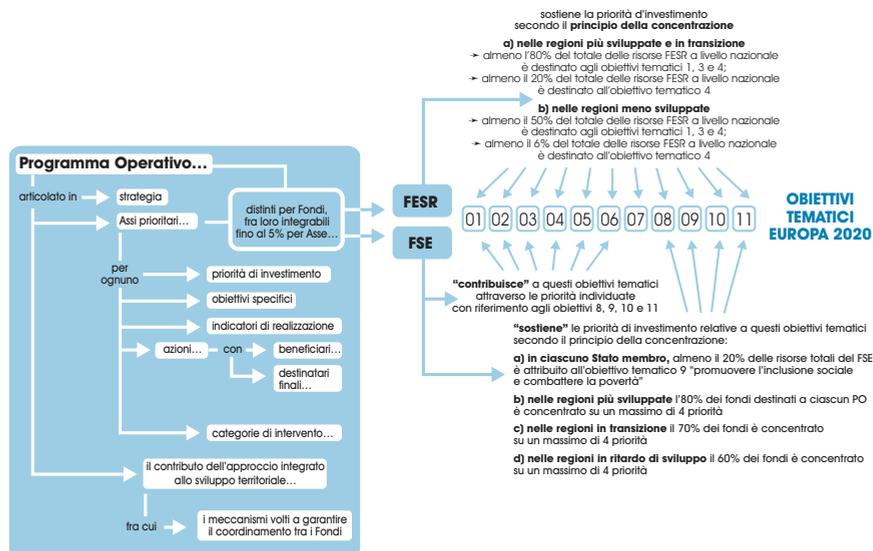
¹⁰ Per ragioni di sintesi e focalizzazione sugli aspetti logico-modellistici della programmazione, quanto di seguito esposto è riferito alle sole relazioni fra FESR e FSE, il ragionamento assumendo comunque valore anche in rapporto agli altri Fondi ricompresi nel Quadro Strategico Comune in adozione da parte della Commissione Europea.

¹¹ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni [...]. Parte III - Titolo II – Programmazione. Capo I - Disposizioni generali sui Fondi. Art. 87 - Contenuto e adozione dei Programmi Operativi nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione”.



FIGURA 2.1

Rappresentazione dei rapporti fra obiettivi tematici Europa 2020, campo di azione e principio di concentrazione relativo a FESR e FSE



...il FSE si rivolge in modo diretto agli ultimi 4...

- il FSE è rivolto in modo diretto a 4 obiettivi tematici della strategia Europa 2020, sostenendo gli investimenti in *“Promozione dell’occupazione e sostegno alla mobilità professionale”*, *“Istruzione, competenze e formazione permanente”*, *“Promozione dell’inclusione sociale e lotta contro la povertà”* e *“Rafforzamento della capacità istituzionale e di un’amministrazione pubblica efficace”*. La duplice natura di strumento di sviluppo economico e sociale ha portato all’adozione di un principio generale di concentrazione a favore dell’obiettivo relativo all’inclusione sociale, espresso dall’obbligo di destinare ad esso almeno il 20% delle risorse complessive, a livello di Stato membro. Inoltre, l’applicazione al FSE del principio di concentrazione richiede di operare una scelta all’interno delle 18 priorità in cui si articolano i 4 obiettivi tematici, allocando ad un massimo di quattro fra esse dal 60% all’80% delle risorse complessive, sulla base della tipologia di regione per grado di sviluppo. È importante osservare come il rapporto fra i due vincoli sopra esposti non sia in sé contraddittorio, in quanto riferiti a due diverse scale di programmazione: il 20% destinato alle *policies* di in-

clusione è relativo allo Stato membro, laddove la concentrazione per priorità è verificata a livello di singolo Programma Operativo. Sono dunque possibili diverse articolazioni fra *ratio* sociale e *ratio* di sviluppo economico, sulla base delle specificità dei singoli contesti di programmazione. Al contempo, la quadratura più opportuna, in termini di allocazione “ottimale” delle risorse, richiede un confronto ed una regolazione iterativa fra le diverse amministrazioni, soprattutto fra livello centrale e livello regionale. Anche questa va vista come una declinazione pratica del riferimento dell’integrazione;

- il ruolo del FSE rispetto agli altri obiettivi tematici (con l’esclusione del n. 7 - *Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete*, esclusivamente di pertinenza del FESR) è di natura “indiretta”: esso è rivolto a “*contribuire*” alla loro realizzazione, attraverso un’opportuna declinazione delle azioni svolte nell’ambito delle proprie priorità. È un passaggio importante, che rappresenta il tentativo di trovare un equilibrio avanzato fra esigenze di concentrazione ed esigenze di complessivo sostegno alla strategia Europa 2020. Si ritrova *in nuce* il tema delle economie da esternalità positiva, con la conseguente necessaria adozione di modalità di programmazione ed attuazione integrate ed interdipendenti fra Fondi. Si ritornerà a breve su questo punto;
- ancora per il FSE, è utile osservare come un Asse possa associare le priorità di investimento di diversi obiettivi tematici, al fine di promuoverne il contributo ad altri Assi prioritari, in circostanze debitamente giustificate. Il Regolamento specifico di Fondo consente, inoltre, Assi prioritari per l’attuazione dell’innovazione sociale e della cooperazione transnazionale, gettando un ponte fra vecchia e nuova programmazione. È utile osservare come, in successivi documenti esegetici¹², privi però di valore cogente, la Commissione abbia preci-



¹² Va sempre ricordato come l’attuale analisi sia svolta con riferimento a proposte di Regolamenti, per quanto le stesse ufficiali. Non sorprenda dunque la necessità di un cospicuo lavoro di interpretazione e messa a punto, anche da parte della Commissione stessa, stimolato e sollecitato dal progressivo avvio, in tutta Europa, del processo di definizione dei Programmi Operativi. La complessità intrinseca della materia, data anche dalla ricerca di un equilibrio fra le varie razionalità compresenti nella normazione, è inoltre in sé un potente attivatore di domanda esegetica. Un attento e costante monitoraggio del dibattito, ricorrendo al confronto fra pari (verso l’auspicabile creazione di comunità di pratica) e ai diversi canali informali reperibili in Internet, è un esercizio del tutto consigliabile.



sato che l'innovazione sociale e la transnazionalità non siano in sé priorità di investimento, ma metodi di implementazione, che possono essere applicati a tutte le priorità di investimento indicate dal Regolamento;

- infine, va ricordato come il FESR ed il FSE possano finanziare, *“in modo complementare ed entro un limite del 5% di finanziamento dell’Unione per ciascun Asse prioritario di un Programma Operativo, parte di un intervento i cui costi sono ammissibili al sostegno dell’altro Fondo sulla base delle norme in materia di ammissibilità applicate a tale Fondo, a condizione che siano necessari per la buona esecuzione dell’intervento e siano direttamente associati ad essa”*¹³.

Ciò richiede una programmazione “congiunta” ed integrata fra FESR e FSE...

Come si è anticipato, per ogni obiettivo tematico i Regolamenti FESR e FSE indicano in modo prescrittivo le relative priorità attuative, costituenti l'insieme di scelta su cui applicare, nelle modalità sintetizzate, il principio di concentrazione. Nella tavola 2.1 si presenta in modo analitico tale articolazione, per dare maggior evidenza alla logica di integrazione fra Fondi basata sul riferimento delle esternalità positive. Si assuma ad esempio la programmazione FSE:

- ad un primo livello, si tratta di rispettare il vincolo di condizionalità che, come detto, richiede di attribuire il 60-80% a quattro fra le voci della colonna di destra della tavola, per le righe numerate da 8 a 11). Ipotizziamo di allocare il 20% delle risorse sulla priorità *“iii) l’attività autonoma, lo spirito imprenditoriale e la creazione di imprese”*, in obiettivo tematico *“Promuovere l’occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori”*;
- si tratta ora di definire, al di là del livello di dettaglio, gli obiettivi specifici e le relative azioni che costituiscono parte dei contenuti obbligatori del Programma Operativo. A prescindere dalla ovvia necessità di mantenere la coerenza con il tema della creazione di impresa, diviene qui utile riferirsi al restante insieme di obiettivi tematici di Europa 2020 oggetto di “sostegno” da parte del FSE, per gli aspetti previsti (ovvero le voci della colonna di destra della tavola, comuni alle righe numerate da 1 a 6), individuando i domini ritenuti più confacenti al contesto di intervento. A titolo di esempio si può immagi-

¹³ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni [...], Art. 88.

nare un orientamento delle azioni a sostegno dell'imprenditorialità verso il commercio elettronico (obiettivo tematico 2), l'internazionalizzazione (obiettivo tematico 3), l'efficienza energetica e l'uso dell'energia rinnovabile sia nelle infrastrutture pubbliche, sia nel settore dell'edilizia abitativa (obiettivo tematico 4). Ciò partendo tanto dall'analisi delle caratteristiche del contesto di intervento, quanto dalle scelte di concentrazione operate nell'"adiacente" Programma Operativo FESR;

- ad un ulteriore livello di iterazione, è possibile immaginare che questo esercizio non sia svolto a valle della quasi-definizione del PO del FESR (nell'idea di una relazione "subalterna" del FSE nei suoi confronti), ma sia esito di un approccio maggiormente "co-costruttivo", avviato *ex ante*, in tempi utili a definire e valutare maggiori livelli di integrazione interdipendente. Sempre restando nell'esempio, si può convenire a questo livello anticipato sull'utilità di ricorrere alla norma FSE che consente di associare in un unico Asse le priorità di investimento di diversi obiettivi tematici, laddove si rilevi l'esistenza di una *ratio* coerente con il campo applicativo del FESR. "*Creazione di impresa e sviluppo di qualifiche nell'ambito delle energie alternative*" potrebbe essere un possibile esito della riflessione.

Un primo fondamentale elemento di integrazione è dunque la struttura "a matrice" determinata dal riferimento agli obiettivi tematici di Europa 2020, che esprime una logica di coordinamento ed integrazione fra i Fondi Strutturali, pur lasciandoli liberi nelle rispettive scelte di priorità, soggette al principio di concentrazione. Al programmatore è richiesto di pensare sia in modo "focale" (p.e. quanto e come usare il FSE rispetto ad una priorità diretta), sia in modo "trasversale" (p.e. come contribuire al medesimo tempo ad altre priorità "laterali", in sinergia con altri Fondi Strutturali). Non è difficile immaginare un'applicazione meramente formale di tale regola, in modo da assolvere facilmente alla obbligazione comunitaria; tale comportamento, oltre alla netta perdita di valore complessivo, rischia però di generare vincoli non voluti in fase attuativa. È anche necessario evitare l'errore contrario, ovvero immaginare una "intelligenza allocativa" estremamente sofisticata, spingendo la programmazione verso una logica deterministica, incoerente in principio con l'estensione temporale del periodo di riferimento (7 anni) e le incertezze strutturali che certamente lo attraverseranno. Una condizione





42

Un secondo
fattore chiave
di programmazione è il
territorio...

...dalla scala
locale...

utile a trovare un equilibrio è il ricorso ad una modalità partecipata di istruzione del processo decisionale, attraverso il reale coinvolgimento della pluralità degli interessi legittimi in gioco. È il tema dell'esercizio della *governance*, su cui si tornerà in altro paragrafo.

Come si è detto ad inizio di ragionamento, un altro fattore cruciale definito dai Regolamenti è l'**integrazione alla scala territoriale**, ampiamente intesa. Ai nostri fini, si rilevano in particolare le seguenti indicazioni:

- l'esplicita previsione, in sede di Contratto di Partenariato, dell'indicazione del contributo all'approccio integrato allo sviluppo territoriale, "*compresi i meccanismi volti a garantire il coordinamento tra FE-
SR, FSE, FEASR¹⁴, FEAMP¹⁵ e altri strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali e con la BEP*";
- la sostanziale conferma, rispetto alla attuale programmazione, degli **schemi di sviluppo locale di tipo partecipativo** (LEADER), nell'ambito del FEASR. Il sostegno di tutti i Fondi Strutturali allo sviluppo locale è reso coerente e coordinato tramite procedure "rafforzate" relative a selezione, approvazione e finanziamento delle strategie di sviluppo locale e dei gruppi ivi impegnati;
- il sostegno da parte del FESR, nell'ambito dei Programmi Operativi, allo sviluppo urbano sostenibile "*per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche e sociali che si pongono nelle zone urbane*". Tale possibilità si pone in continuità con i noti interventi Urban, accentuandone però l'orientamento verso contenuti propri degli obiettivi tematici di Europa 2020. Fortemente attese sono le possibili integrazioni con la nuova iniziativa comunitaria "*Smart cities and communities European Innovation Partnership*"¹⁶, rivolta a sostenere la sperimentazione dell'uso innovativo, in ambito urbano, di tecnologie energetiche, dei trasporti e digitali, in risposta ai bisogni dei cittadini. Altrettanto rilevante è l'orientamento della Commissione alla integrazione, nello spazio urbano, delle opportunità offerte dai programmi comunitari tematici, quali il VII Programma Quadro di Ri-

¹⁴ Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.

¹⁵ Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca.

¹⁶ http://ec.europa.eu/energy/technology/initiatives/smart_cities_en.htm.

cerca e Sviluppo (R&S) e la nuova iniziativa COSME - *Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs 2014-2020*¹⁷, attualmente in fase di definizione;

- la previsione di **disposizioni particolari concernenti il trattamento delle specificità territoriali in ambito FSE**¹⁸. Il Fondo può sostenere strategie di sviluppo locale attuate dalle collettività, i patti territoriali e le iniziative locali per l'occupazione, l'istruzione e l'inclusione sociale, agendo in integrazione con il FESR per lo specifico dello sviluppo urbano sostenibile;
- la messa a disposizione dei programmatori dello strumento (facoltativo) **ITI – Investimenti Territoriali Integrati**¹⁹, il cui ricorso è previsto “*qualora una strategia di sviluppo urbano o un'altra strategia o patto territoriale [...] richieda un approccio integrato che comporti investimenti nell'ambito di più Assi prioritari di uno o più Programmi Operativi*”. Gli ITI sono definiti a livello di singoli Programmi Operativi, ove è stabilita la dotazione finanziaria indicativa di ciascun Asse prioritario destinata a ciascuno di essi;
- ad una scala territoriale più ampia, lo stesso Regolamento prevede la possibilità di definire dei **PAC – Piani di Azione Comuni**²⁰, comprendenti “*un gruppo di progetti, che non prevedono la fornitura di infrastrutture, realizzati sotto la responsabilità del beneficiario, nell'ambito di uno o più Programmi Operativi*”. Le realizzazioni e i risultati di un Piano d'Azione Comune sono convenuti fra lo Stato membro e la Commissione, contribuiscono al conseguimento degli obiettivi specifici dei Programmi Operativi e costituiscono la base per il sostegno da parte dei Fondi;
- il FESR “*sostiene, nell'ambito dei Programmi Operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche e sociali che si pongono nelle zone urbane*”²¹. Almeno il 5% delle ri-



...ad ambiti più vasti, anche interregionali.

¹⁷ http://ec.europa.eu/cip/cosme/index_en.htm.

¹⁸ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo [...], Art. 12.

¹⁹ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni [...], Art. 99.

²⁰ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni [...], Art. 93.

²¹ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale [...], Art. 7.



sorse assegnate a livello nazionale è destinato ad azioni integrate delegate alle città. Inoltre, la Commissione “*istituisce una piattaforma per lo sviluppo urbano al fine di promuovere lo sviluppo di capacità, la creazione di reti tra città e lo scambio di esperienze sulla politica urbana a livello dell’Unione nei settori attinenti alle priorità d’investimento del FESR e allo sviluppo urbano sostenibile*”²² per un massimo di 300 città, con un massimo di 20 città per ciascuno Stato membro, sulla base degli elenchi stabiliti nei contratti di partenariato.

Modello a matrice ed integrazione alle diverse scale territoriali costituiscono dunque i due aspetti chiave della “*programmazione strategica rafforzata orientata ai risultati*”²³. Guardando alla programmazione in essere, si osservano al contempo una sostanziale continuità su alcuni fondamentali ben rodati ed un forte avanzamento nella direzione delle interrelazioni fra Fondi e strumenti. Chi definisce le politiche è fortemente invitato a pensare in uno spazio a tre dimensioni: nei singoli Fondi, fra Fondi e nel territorio. L’esito ottimale non è né uno spazio popolato da tanti punti (nessuna interazione), né un inestricabile e non sostenibile insieme di richiami “da tutti verso tutti”, ma una struttura equilibrata e “ben magliata”.

TAVOLA SINOTTICA 2.1

Schema riassuntivo del contributo FESR e FSE agli obiettivi tematici della strategia Europa 2020

Obiettivi tematici	Priorità interne ai singoli obiettivi tematici		
	N. Contenuto	il FESR sostiene le seguenti priorità...	il FSE...
1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione	a) potenziare l’infrastruttura per la ricerca e l’innovazione (R&I) e le capacità di sviluppare l’eccellenza nella R&I e promuovere centri di competenza, in particolare quelli di interesse europeo;		<i>attraverso le priorità d’investimento di cui agli obiettivi da 8 a 11, contri-</i>

²² Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale [...], Art. 8.

²³ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni [...]. Relazione. § 5.2.2.

Obiettivi tematici	Priorità interne ai singoli obiettivi tematici	
N. Contenuto	il FESR sostiene le seguenti priorità...	il FSE...
	<p>b) promuovere gli investimenti delle imprese in R&I, lo sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale e le applicazioni nei servizi pubblici, la stimolazione della domanda, le reti, i <i>cluster</i> e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente;</p> <p>c) sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e la prima produzione in tecnologie chiave abilitanti e la diffusione di tecnologie con finalità generali.</p>	<p><i>buisce anche agli altri obiettivi tematici:</i></p> <p>a) sostenendo il passaggio ad un'economia a bassa emissione di carbonio, resistente ai cambiamenti climatici, efficiente nell'utilizzazione delle risorse ed ecologicamente sostenibile, mediante una riforma dei sistemi d'istruzione e di formazione, l'adattamento delle competenze e delle qualifiche, il perfezionamento professionale della manodopera e la creazione di nuovi posti di lavoro nei settori collegati all'ambiente e all'energia;</p> <p>b) migliorando l'accessibilità, l'utilizzazione e la qualità delle tecnologie d'informazione e di comunicazione grazie allo sviluppo della cultura digitale, all'investimento nell'inclusione digitale, nelle competenze digitali e nelle relative competenze imprenditoriali;</p> <p>c) rafforzando la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, attraverso lo sviluppo degli studi post-universitari, la formazione dei ricercatori, la messa in rete delle attività e i partenariati tra gli istituti d'insegnamento superiore, i centri di ricerca tecnologici e le imprese;</p> <p>d) migliorando la competitività delle piccole e medie imprese mediante la promozione della capacità di adattamento delle imprese e dei lavoratori e un maggiore investimento nel capitale umano.</p>
2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	<p>a) estendere la diffusione della banda larga e delle reti ad alta velocità;</p> <p>b) sviluppare i prodotti e i servizi delle TIC, il commercio elettronico e la domanda di TIC;</p> <p>c) rafforzare le applicazioni delle TIC per l'<i>e-government</i>, l'<i>e-learning</i>, l'<i>e-inclusion</i> e l'<i>e-health</i>.</p>	
3 Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese	<p>a) promuovere l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende;</p> <p>b) sviluppare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione.</p>	





N. Contenuto	Priorità interne ai singoli obiettivi tematici	
	il FESR sostiene le seguenti priorità...	il FSE...
4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	<p>a) promuovere la produzione e la distribuzione di fonti di energia rinnovabili;</p> <p>b) promuovere l'efficienza energetica e l'uso dell'energia rinnovabile nelle PMI;</p> <p>c) sostenere l'efficienza energetica e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche e nel settore dell'edilizia abitativa;</p> <p>d) sviluppare sistemi di distribuzione intelligenti a bassa tensione;</p> <p>e) promuovere strategie per basse emissioni di carbonio per le zone urbane.</p>	
5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	<p>a) sostenere investimenti riguardanti in modo specifico l'adattamento al cambiamento climatico;</p> <p>b) promuovere investimenti destinati a far fronte a rischi specifici, garantire la capacità di reagire alle catastrofi e sviluppare sistemi di gestione delle catastrofi.</p>	
6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	<p>a) contribuire a soddisfare le notevoli necessità di investimenti nel settore dei rifiuti per rispondere agli obblighi imposti dalla normativa dell'Unione in materia ambientale;</p> <p>b) contribuire a soddisfare le notevoli necessità di investimenti nel settore dell'acqua per rispondere agli obblighi imposti dalla normativa dell'Unione in materia ambientale;</p> <p>c) proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio culturale;</p> <p>d) proteggere la biodiversità, i suoli e promuovere i servizi per gli ecosistemi, compreso NATURA 2015 e le infrastrutture verdi;</p> <p>e) migliorare l'ambiente urbano, in particolare con la riqualificazione delle aree industriali dismesse e la riduzione dell'inquinamento atmosferico.</p>	
7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	<p>a) favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella rete transeuropea dei trasporti (TEN-T);</p> <p>b) migliorare la mobilità regionale, per mezzo del collegamento dei nodi secondari e terziari all'infrastruttura della TEN-T;</p>	<i>(Non vi è contributo del FSE)</i>



Obiettivi tematici		Priorità interne ai singoli obiettivi tematici	
N. Contenuto	il FESR sostiene le seguenti priorità...	il FSE...	
	<p>c) sviluppare sistemi di trasporto ecologici e a bassa emissione di carbonio e favorire la mobilità urbana sostenibile;</p> <p>d) sviluppare sistemi di trasporto ferroviario globali, di elevata qualità e interoperabili.</p>		
8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	<p>a) sviluppo di incubatrici di imprese e sostegno a investimenti per i lavoratori autonomi e la creazione di imprese;</p> <p>b) iniziative per lo sviluppo locale e aiuti a strutture che forniscono servizi di zona per creare nuovi posti di lavoro;</p> <p>c) investimenti in infrastrutture per i servizi pubblici per l'impiego.</p>	<p>sostiene le seguenti priorità:</p> <p>i) l'accesso all'occupazione per le persone alla ricerca di un impiego e le persone inattive, comprese le iniziative locali per l'occupazione, e il sostegno alla mobilità professionale;</p> <p>ii) l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni;</p> <p>iii) l'attività autonoma, lo spirito imprenditoriale e la creazione di imprese;</p> <p>iv) l'uguaglianza tra uomini e donne e la conciliazione tra vita professionale e vita privata;</p> <p>v) l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti;</p> <p>vi) l'invecchiamento attivo e in buona salute;</p> <p>vii) la modernizzazione e il rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro, comprese azioni volte a migliorare la mobilità professionale transnazionale.</p>	
9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	<p>a) investimenti nell'infrastruttura sanitaria e sociale che contribuiscono allo sviluppo nazionale, regionale e locale, la riduzione delle disparità nelle condizioni sanitarie e il passaggio dai servizi istituzionali ai servizi locali;</p> <p>b) il sostegno alla rigenerazione fisica ed economica delle comunità urbane e rurali sfavorite;</p> <p>c) il sostegno a imprese sociali.</p>	<p>sostiene le seguenti priorità:</p> <p>i) inclusione attiva;</p> <p>ii) integrazione delle comunità emarginate quali i rom;</p> <p>iii) lotta contro la discriminazione basata sul sesso, l'origine razziale o etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale;</p> <p>iv) miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi i servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale;</p> <p>v) promozione dell'economia sociale e delle imprese sociali;</p> <p>vi) strategie di sviluppo locale realizzate dalla collettività.</p>	



Obiettivi tematici	Priorità interne ai singoli obiettivi tematici	
	N. Contenuto	il FSE...
10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	Investire nell'istruzione, nella qualificazione professionale e nella formazione permanente, sviluppando l'infrastruttura scolastica e formativa.	<i>sostiene le seguenti priorità:</i> i) riduzione dell'abbandono scolastico precoce e promozione dell'uguaglianza di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità; ii) migliorare la qualità, l'efficacia e l'apertura dell'istruzione superiore e di livello equivalente al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita; iii) migliorare l'uguaglianza di accesso alla formazione permanente, aggiornando le attitudini e le competenze della manodopera e migliorando l'utilità dei sistemi d'insegnamento e di formazione per il mercato del lavoro.
11 Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere una amministrazione pubblica efficiente	Potenziare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici interessati dagli interventi del FESR, affiancando le azioni svolte a questo fine con il sostegno del FSE.	<i>sostiene le seguenti priorità:</i> i) investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona <i>governance</i> ; ii) rafforzamento delle capacità delle parti interessate che operano nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e delle politiche sociali; patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale.

3. Forme di governance per gestire la complessità

La programmazione integrata richiede di rafforzare i partenariati locali...

A fronte dei potenziali benefici, l'adozione di una logica di programmazione integrata richiede un forte impegno di risorse intellettuali e sociali, nella definizione della strategia come nella sua successiva attuazione. Sono in particolare rilevanti i costi di coordinamento fra i vari attori, soprattutto nei processi di presa delle decisioni, anche in fase attuativa. L'adozione di schemi di tipo "win-win", riferiti all'idea che le scelte di allocazione delle risorse non sono un gioco "a somma zero" (dove ogni attore cerca di massimizzare la propria quota), ma vanno viste come gioco "a somma positiva", non è spontanea.

La costruzione di una effettiva capacità di esercizio delle relazioni è un requisito essenziale, al di là degli stessi contenuti dei Regolamenti. Si tratta dunque di **affrontare in termini “rafforzati” anche il tema dei partenariati locali** e, in senso ampio, delle relazioni fra amministrazioni e soggetti attuatori. Il governo della complessità implica infatti di assumere il termine *governance* in una accezione estesa, facendo riferimento alla totalità delle interazioni fra istituzioni pubbliche, attori privati e terzo settore, rivolte a risolvere problemi comuni e a creare nuove opportunità per la società. Anche i Regolamenti comunitari prestano, rispetto ad una peraltro già forte tradizione in materia, una maggiore attenzione al ruolo degli “*organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità e della non discriminazione*”²⁴.

Un tema centrale appare la **ricerca di un diverso equilibrio** fra gli aspetti di **disegno istituzionale e di gestione del processo di governance**. Il disegno corrisponde alla definizione della composizione e delle regole di funzionamento delle istanze formali, quali tipicamente i Comitati di Sorveglianza. La gestione è invece riferita alle modalità effettive di *management* delle relazioni partenariali, anche ben al di là dei momenti formali. Proprio in tema di Comitati di Sorveglianza, diversi segni maturati durante l'attuale tornata dei Fondi Strutturali mostrano un certo “logoramento” della loro azione, esito di una accresciuta ritualità, con rischi di riduzione del loro ruolo effettivo. Qualificare la gestione delle *partnership* appare, dunque, un obiettivo rilevante già nella fase di transizione fra vecchia e nuova programmazione, in modo da rafforzare la qualità delle dinamiche che porteranno alla redazione dei nuovi Programmi Operativi, ponendo migliori basi per la loro successiva attuazione. Alcune linee di lavoro possono essere identificate in:

- **adozione di modelli di *network governance***. Si tratta di vedere i partenariati, estensivamente intesi, come insiemi di reti fra attori, solo una porzione delle quali formalizzata in dispositivi istituzionali. L'azione della Pubblica Amministrazione va rivolta all'intero insieme delle relazioni, risorsa per il corretto ed efficace funzionamento dei momenti e delle istanze in cui sono assunte le decisioni. Ciò significa



...ed una
maggiore
capacità di
governance...

...basati
su forme
di rete...

²⁴ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni [...]. Art. 5.



creare condizioni per una migliore interazione informale e fluida fra tutti gli attori, attraverso la messa a disposizione di spazi, occasioni e risorse che favoriscano lo sviluppo e l'uso dei legami. Investire sulla strettezza e l'inclusività delle reti (la cosiddetta *embeddedness*) è parte della più generale strategia di costruzione del capitale sociale, alla base della governabilità di un sistema economico e sociale. Al contempo, chiara è la necessità di evitare il sostegno, anche involontario, a forme di chiusura ed autoreferenzialità, rivolte a mantenere l'appartenenza attraverso un puro esercizio di redistribuzione e protezione delle "rendite di posizione" locali. Un sistema socio-economico è in grado di collocarsi in modo vantaggioso nel mondo globalizzato quando riesce ad esprimere un equilibrio fra la propria *embeddedness* (l'identità e la specificità data dalla sua struttura interna) e la propria *openness*, ovvero il grado di apertura verso gli altri sistemi, attraverso l'adozione di modalità di funzionamento e protocolli di relazione che diminuiscano i costi di transazione. I distretti industriali sono un classico esempio (per quanto oggi non esente da crisi) di tale condizione. Per la Pubblica Amministrazione, migliorare la solidità della struttura del proprio contesto territoriale è un obiettivo di straordinaria importanza per affrontare in modo non confliggente la necessità di "fare di più con meno", coniugando esigenze di focalizzazione degli interventi con esigenze di redistribuzione. Ciò è ancor più necessario ove si manifestino esigenze di coesione ed inclusione sociale. Tornando allo specifico dei Fondi Strutturali, spostare l'attenzione alla *network governance* complessiva è una modalità per ridurre le distanze fra processi reali e funzionamenti formali, all'interno delle *partnership* istituzionali. In un contesto di società civile strutturalmente ricca, i processi di produzione ed attuazione delle decisioni sono particolarmente facilitati, anche dove il loro obiettivo sia introdurre innovazione. Accrescere in modo diffuso il capitale relazionale va incontro, inoltre, all'esigenza, sempre più presente, di rafforzare le forme e le capacità di rappresentanza dei diversi portatori di bisogni ed interessi, in modo da ricondurli al confronto in un contesto istituzionale;

...sostenute
da adeguate
modalità
digitali di co-
municazione...

- **un più forte ricorso a forme di e-governance.** Una traduzione pratica del punto precedente è la creazione e la messa a disposizione, come risorsa di esternalità positiva, di ambienti tecnologici a basso costo di accesso ed elevata pervasività di utilizzo, nei quali i singoli attori

– individuali e collettivi – possano trovare risorse per manifestare il proprio esistere, dibattere e negoziare quadri di significato. Un intelligente intervento della Pubblica Amministrazione, ad esempio nel mondo dei *social networks*, può accrescere la capacità endogena del sistema di autoregolarsi, apprendendo a rappresentare ed a gestire le tensioni che lo attraversano. Si tratta naturalmente di risorse da costruire specificamente attorno ai contenuti e alle modalità di attuazione delle *policies* sostenute dai Fondi Strutturali, rivolte ad accrescere la trasparenza dei processi, anche a supporto della miglior comprensione, da parte dell’amministrazione, delle dinamiche realizzative. Un caso rilevante è ad esempio l’emersione della qualità percepita dei servizi erogati per conto dell’istituzione pubblica da fornitori in regime di concessione (si pensi alla formazione) o attraverso appalto. Al di là della natura giuridica del rapporto, lo strumento del contratto non è di per sé sufficiente a garantire l’effettività della prestazione resa. L’esecuzione del servizio in un contesto trasparente, opportunamente strutturato per ridurre le asimmetrie informative fra i vari attori in gioco, costituisce un’importante risorsa di regolazione extracontrattuale (la “*governance*” del servizio), sostenuta ove del caso dalla successiva azione della P.A. contraente sulla base delle norme del contratto (il “*government*” del servizio). Creare tali dinamiche di più sofisticato equilibrio fra diritti, doveri ed attori non coincide con la mera attivazione di una pagina Facebook sulla *policy* in oggetto, stanti i rischi di emersione di comportamenti strumentali o, più banalmente, di inazione. Estendere la *governance* dei contratti attraverso le interazioni digitali richiede un’attenta definizione contestuale delle variabili in gioco. Passa però anche da qui il salto di qualità necessario per affrontare la maggiore complessità delle politiche integrate, di cui tanto si è già discusso.



Competenze in rete su Innovatori PA: una community per gli operatori pubblici coinvolti nella programmazione e attuazione dei Fondi Strutturali

La community Competenze in Rete, costituita nell’ambito delle azioni promosse dal progetto, rappresenta un esempio pratico di attivazione di ambienti tecnologici a basso costo di accesso ed elevata



pervasività di utilizzo. Tale community si propone come luogo privilegiato di gestione della conoscenza, attraverso la creazione e il consolidamento di una rete di relazioni tra gli operatori pubblici, finalizzata a rafforzare la capacità istituzionale delle amministrazioni coinvolte a vario titolo nella gestione e attuazione degli interventi dei Fondi Strutturali.

Rafforzare le competenze e valorizzare le conoscenze per gestire con efficacia i Programmi Operativi 2007-2013 e prepararsi alla programmazione 2014-2020 sono i principali obiettivi che orientano le attività on line. Alle attività della community hanno partecipato oltre 120 soggetti, tra dirigenti e funzionari della P.A. regionale e locale, rappresentanti del partenariato economico-sociale impegnati nella gestione dei Fondi Strutturali 2007-2013 ed esperti di contenuto e di processo nell'ambito della progettazione e attuazione degli interventi. Essi si sono confrontati e hanno condiviso soluzioni organizzative, standard e metodologie di lavoro comuni, capitalizzando il patrimonio di informazioni e conoscenze, esperienze e pratiche.

L'ambiente è stato strutturato per promuovere e supportare il confronto e la discussione su due diversi livelli: uno pubblico e uno riservato. Il piano pubblico, accessibile a tutti gli iscritti alla community, ha ospitato un ampio dibattito su temi trasversali, attraverso l'animazione di discussioni generali inserite nei diversi Forum tematici. Fra le discussioni attive si segnalano: Strumenti di lavoro, Accreditamento e qualità dei servizi formativi, Analisi e miglioramento organizzativo, Programmazione, Decentramento dall'Autorità di Gestione agli Organismi Intermedi, Procedure di affidamento, Competenze Relazionali. L'ambiente ha garantito, inoltre, la pianificazione partecipata, la continuità e il *follow up* delle attività in presenza realizzate dal progetto, nonché la condivisione dell'informazione attraverso la segnalazione di link di interesse e di eventi. Il piano riservato, strutturato in Aree di lavoro, ha consentito a ristretti gruppi di partecipanti di condividere e sperimentare materiali, metodi di lavoro e strumenti "in progress", prima di socializzarli con l'intera community. Tra le più rilevanti, per numerosità di partecipanti e contributi, si segnalano l'Area riservata alle attività del percorso di rafforzamento delle competenze del personale della Regione Campania in materia di controlli di I livello in ambito FSE; l'Area dedicata ai refe-

renti della formazione che operano presso la Regione Siciliana e l'Area dedicata al gruppo di lavoro interregionale delle Autorità di Audit dei PO 2007-2013. Da rilevare, infine, che il contesto entro il quale è inserita la community Competenze in Rete, InnovatoriPA “La rete per l'innovazione nella Pubblica Amministrazione italiana” – che attualmente riunisce oltre 3.500 innovatori e 50 gruppi tematici – ne consolida la valenza come luogo privilegiato a supporto del rafforzamento delle logiche di rete e della capacità di attivazione di processi di *networking*.



- **sviluppo integrato delle capacità degli attori.** Il terzo tema ovvio è l'opportunità, se non la necessità, di svolgere una rilevante azione di capacitazione degli *stakeholder*, intesi in senso ampio. Il riferimento va sia ai soggetti di rappresentanza delle formazioni economiche e sociali, sia al più ampio pubblico degli attori delle relazioni di servizio delle politiche, ovvero i relativi “clienti e fornitori”. Pur nella necessaria differenziazione delle azioni, entrambe le tipologie vanno assunte come focali nel complessivo governo del sistema. Si tratta in tal modo di dare un'ulteriore risposta al rischio di separatezza fra i processi formali e le dinamiche sostanziali dell'attuazione della programmazione, contribuendo alla “messa in rete” del maggior numero di soggetti. Le capacità da sviluppare riguardano, a differenti livelli, l'esercizio del ruolo (i diritti e i doveri, le opportunità e i vincoli) nell'azione dei Fondi. La finalità a cui tendere è la comprensione diffusa dei problemi a cui le politiche cercano di dare risposta e delle logiche di scelta adottate (quali che esse siano), in modo da fare chiarezza sulle caratteristiche del set e su possibili comportamenti degli attori. Capacitare significa in definitiva qualificare la possibilità dei singoli soggetti di prendere delle decisioni, sulla base di una miglior comprensione dei propri bisogni, delle alternative in campo e delle conseguenze che ognuna di esse porta. La qualità della *governance* estesa è dunque immediatamente legata all'altezza e alla diffusione delle capacità nel sistema.

...e da azioni rivolte ad accrescere le capacità di tutti gli attori in gioco.



54

Anche le
nuove
condizionalità
ex ante...

4. Condizionalità *ex ante*: alcuni nessi con la qualificazione delle amministrazioni

Da ultimo, è utile un breve cenno alla novità costituita dalle c.d. “condizionalità *ex ante*, che devono essere presenti prima dell’erogazione dei fondi”, aggiuntive rispetto alle condizionalità *ex post*, che vincoleranno l’erogazione di ulteriori finanziamenti ai risultati ottenuti. Come scrive la Commissione “il rafforzamento della condizionalità *ex ante* [...] è motivato dall’esigenza di garantire che siano presenti le condizioni necessarie perché assicurino un sostegno efficace. L’esperienza acquisita induce a ritenere che l’efficacia degli investimenti finanziati dai Fondi in alcuni casi sia compromessa da strozzature presenti nei quadri strategici, normativi e istituzionali”²⁵. Come noto, ove le condizionalità *ex ante* non siano soddisfatte ad inizio programmazione, “gli Stati membri includono nel Contratto di Partenariato una sintesi delle azioni da intraprendere a livello nazionale e regionale e il relativo calendario di attuazione per garantire l’adempimento di tali condizionalità entro due anni dall’adozione del Contratto di Partenariato oppure, se precedente, entro il 31 dicembre 2016”²⁶.

Le condizionalità, al di là di quelle macro-economiche, sono articolate su due livelli: *i*) per obiettivo tematico della strategia Europa 2020, gli stessi – come visto – alla base della programmazione “a matrice” dei singoli Fondi e *ii*) con riferimento ad aree trasversali (antidiscriminazione, parità di genere, disabilità, appalti pubblici, aiuti di stato, normativa sulla VIA - Valutazione dell’Impatto Ambientale e sulla VAS - Valutazione Ambientale Strategica, sistemi statistici ed indicatori di risultato), sensibili nell’attuazione delle politiche comunitarie. Per ogni ambito sono indicati i requisiti attesi ed i relativi criteri di adempimento, relativi tipicamente a: *i*) effettivo recepimento nell’ordinamento legislativo delle Direttive comunitarie; *ii*) presenza di strategie a supporto delle *policies* e loro declinazione in strumenti pluriennali di programmazione; *iii*) adeguamento delle norme attuative a principi di efficienza; *iv*) coerenti condizioni di funzionamento dei servizi di competenza delle istituzioni pubbliche. Senza entrare nel dettaglio dei contenuti del corpus

²⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni [...]. Relazione § 5.1.3.

²⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni [...]. Art. 17.

insieme di riferimenti²⁷, è utile osservare anche in questo caso l'impatto di sistema che le condizionalità determinano. È molto probabile che gli eventuali adeguamenti difficilmente abbiano natura puntuale, chiamando in causa una più o meno ricca pluralità di competenze ed attori.

A titolo esemplificativo si veda il caso dell'obiettivo tematico 8 "Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori". Fra i criteri di adempimento si leggono:

- *“i servizi all'occupazione dispongono delle necessarie capacità per offrire – ed effettivamente offrono – quanto segue:*
 - *servizi personalizzati e misure del mercato del lavoro di tipo attivo e preventivo in una fase precoce, aperti a tutte le persone in cerca di lavoro;*
 - *previsioni e consulenze su opportunità di occupazione a lungo termine create da mutamenti strutturali nel mercato del lavoro, come la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;*
 - *informazioni trasparenti e sistematiche su nuove opportunità di lavoro.*
- *I servizi dell'occupazione hanno creato reti con datori di lavoro e istituti di istruzione e formazione”.*

E anche: esiste *“una strategia organica che preveda:*

- *misure per ridurre i tempi di costituzione di un'impresa a tre giorni lavorativi e il relativo costo a 100 EUR;*
- *misure per ridurre a tre mesi il tempo necessario per ottenere licenze e permessi per avviare ed esercitare l'attività specifica di un'impresa;*
- *azioni per collegare i servizi per lo sviluppo delle imprese e i servizi finanziari (accesso al capitale), compresa l'assistenza a gruppi e aree svantaggiati”.*

Il raggiungimento di tali condizioni richiede un'azione diffusa all'interno delle amministrazioni e nelle relazioni con soggetti esterni, dal credito alle singole imprese, passando ovviamente per le parti sociali. Integrazione, *governance* ed assolvimento delle condizionalità rimandano tutti e tre ai medesimi tratti di azione.



²⁷ Per il quale si rimanda all'Allegato IV – Condizionalità *ex ante* e condizionalità tematiche *ex ante*, della Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni [...].



Interessante infine osservare la **naturale saldatura fra nuovi Fondi Strutturali e politiche di innovazione della Pubblica Amministrazione**. Il criterio di adempimento dell'obiettivo tematico 11 "Rafforzamento della capacità istituzionale e amministrazione pubblica efficiente" recita: *"È stata elaborata ed è in corso di attuazione una strategia intesa a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro, che comprenda:*

- *analisi e pianificazione strategica di azioni di riforma giuridica, organizzativa e/o procedurale;*
- *sviluppo di sistemi di gestione della qualità;*
- *azioni integrate per la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative;*
- *sviluppo e attuazione di strategie e politiche in materia di risorse umane riguardanti i piani di assunzione e i percorsi di carriera del personale, il rafforzamento delle competenze e delle risorse;*
- *sviluppo di competenze a tutti i livelli;*
- *sviluppo di procedure e strumenti per il controllo e la valutazione"*.

Vi è dunque una doppia veste della *capacity building*: sviluppare condizioni di efficienza dell'amministrazione (quanto ora visto) e supportare più ampiamente l'adeguamento alle mutate condizioni della programmazione dei Fondi, che necessariamente richiedono l'innovazione delle forme e delle pratiche organizzative.

5. La Pubblica Amministrazione di fronte al governo delle interdipendenze

In sintesi, la nuova programmazione integrata richiede di pensare ad una nuova "amministrazione a rete".

Nelle pagine precedenti si è cercato di dare una lettura della nuova programmazione dei Fondi Strutturali orientata dal riferimento dell'integrazione fra strategie, obiettivi, risorse ed attori. Come si è detto attraverso l'esempio del violinista, l'esito atteso è un Programma Operativo "ben magliato" (*well-knit*), ovvero elaborato con cura, più che "*close-knit*" (qui nel significato di "*a maglie molto strette ed unite*"). Non è la densità delle relazioni interne fra Fondi, obiettivi e specificità del territorio che fa la buona programmazione. È invece la capacità di trovare l'equilibrio fra la concentrazione delle risorse e l'ampiezza degli impatti. La programmazione assume implicitamente una natura reticolare, su

cui torneremo con più dettaglio nel successivo capitolo. Si tratta di individuare pochi nodi chiave (la concentrazione) e connetterli fra loro attraverso un numero non elevato di legami (l'integrazione), in modo da coprire con il *network* risultante la maggior area di intervento possibile. I legami rappresentano i processi attraverso i quali avvengono la produzione delle economie da esternalità positiva (oltreché di scala e di scopo) e la redistribuzione del valore ad una più ampia pluralità di soggetti. In tal modo la concentrazione assume effettivamente il significato atteso dalla Commissione, ed auspicato da non importa quale attore delle *policies*. Tutto ciò presuppone, al di là delle competenze tecniche di redazione, la coerenza fra architettura dei Programmi Operativi e forma della Pubblica Amministrazione, al suo interno e nel complesso delle relazioni alla base della *governance*. Una programmazione "a rete" deve dunque far riflettere sul significato e la possibilità di una *network administration*. È quanto si cercherà di affrontare nel successivo capitolo.





CAPITOLO 3

59

**VEDERE INSIEME
GLI ALBERI E LA FORESTA:
COSTRUIRE CAPACITÀ
DI INTEGRAZIONE
PER RISPONDERE
ALLE NUOVE ESIGENZE
DI PROGRAMMAZIONE**



1. Alberi e foresta: gli elementi singoli e il quadro complessivo

Come anticipato nel capitolo precedente, la nuova programmazione dei Fondi Strutturali (e, a maggior ragione, il problema del rapporto fra risorse disponibili e bisogni a cui far fronte) conduce verso schemi di azione rivolti alla ricerca di più forti economie, possibili solo attraverso un approccio integrato fra obiettivi, strumenti ed azioni. Un punto particolarmente importante è il raggiungimento di un equilibrio sostenibile fra logica della concentrazione (ovvero dell'efficienza sui singoli, specifici, obiettivi degli interventi) e liberazione "laterale" di valore (la creazione di economie positive da esternalità e di rete), mediante la comprensione e la presa in carico delle possibili interdipendenze, soprattutto a scala territoriale. Concepire ed attuare ciò che è stata definita una programmazione "*ben magliata*" richiede un processo basato sulla capacità dei decisori di "*vedere al contempo la foresta ed i singoli alberi che la costituiscono*"²⁸. La foresta non è evidentemente la mera somma dell'insieme degli alberi presenti, per quanto, senza di essi, non esisterebbe. Come tutti i sistemi, essa è al contempo "di più" e "di meno" delle sue parti elementari: le loro mutue interazioni determinano uno specifico ecosistema, caratterizzato da peculiari opportunità come da necessari vincoli. "Vedere la foresta" si riferisce alla capacità sintetica di cogliere forma e relazioni di struttura del contesto-sistema su cui si agisce; "vedere i singoli alberi" significa prestare attenzione ad ogni

La nuova programmazione richiede un processo complesso...

²⁸ Con tipiche espressioni angloamericane, molto presenti nell'ambito degli studi sui sistemi a rete: "*See both the forest and the trees*" o, anche, "*See the forest for the trees*". In modo negativo, "*Can't see the forest for the trees*" descrive l'incapacità di cogliere la situazione complessiva, a causa della eccessiva focalizzazione sui singoli dettagli.



elemento. È oggi necessario cogliere la forma complessiva partendo dalla massa dei dettagli e dando ad essi un ordine superiore di rappresentazione. Un luogo in cui assumere questa prospettiva è il processo di definizione dei Programmi Operativi dei nuovi Fondi Strutturali. Pensare secondo questa logica non è però spontaneo, presentando **costi cognitivi molto elevati**, sia per chi si assume l'onere di programmare, sia per gli attori che contribuiscono al processo e ne validano gli esiti. Può dunque essere utile esaminare brevemente alcuni aspetti critici, in modo da migliorare le *performance* complessive.

La difficoltà primaria dell'approccio integrato è operare una continua astrazione dei dati di realtà, utilizzandoli per costruire una rappresentazione del sistema più ricca, a sua volta impiegata per reinquadrare, da una nuova prospettiva, gli elementi originari. Pensare in termini di sistema è un processo ricorsivo, che progressivamente struttura il contesto, facendo evolvere la visione della realtà verso forme via via più complesse. Questo movimento può determinare sensibili rischi di "distacco" fra chi ha lavorato allo sviluppo dell'ipotesi e chi si trova ad esaminarla senza aver attraversato il percorso di astrazione e proiezione. La complessità introiettata dal "costruttore" non è probabilmente presente in modo spontaneo nello sguardo di chi osserva "da fuori" (se pur con competenza e coerenza di ruolo) l'esito del ragionamento. Può così prodursi una "dissonanza cognitiva" fra programmatori "illuminati" e parti in causa, che rende difficile l'intero processo di presa della decisione. Un comportamento che riduce di molto tale rischio è **condurre le attività di *problem setting* e *problem solving* secondo una logica effettivamente partecipativa**. La perdita di velocità derivante dal maggior affollamento del set è compensata a valle dalla più immediata adesione collettiva all'esito del lavoro. Inoltre, la pluralità delle posizioni accresce sensibilmente la varietà necessaria per una analisi "robusta" e per un altrettanto significativo sviluppo di più mature alternative di scelta.

Un secondo fattore critico è il costo derivante dal "differimento della gratificazione". Di fronte a due alternative, una dotata di utilità immediata e una seconda di utilità maggiore, ma acquisibile dopo un lungo tempo (p.e. un paio d'anni), l'uomo preferisce in genere la prima, anche se chiaramente subottimale. Il differimento della gratificazione (aspettare di più per avere un risultato migliore) è percepito generalmente come "non avere nulla nel frattempo", a fronte di una

...facilitato
dall'adozione
di un
approccio
partecipativo...

...dallo
sviluppo del
capitale
sociale...

strutturale avversione al rischio che insinua dubbi circa l'effettivo valore del premio nel medio termine. Nel caso dei Fondi Strutturali, è in gioco il rapporto fra dimensione dell'investimento (che implica orizzonti di medio o lungo termine) e dimensione del "contenimento", attraverso una risposta reattiva (e prevalentemente redistributiva) ai bisogni. In tempo di crisi, questo secondo orientamento tende a divenire prevalente. Più la programmazione assume obiettivi di sistema, più il problema del differimento si fa acuto, polarizzando i comportamenti "razionali" dei decisori. È un effetto molto studiato dalla letteratura, soprattutto nel caso della formulazione delle *policies* ambientali. Superare (o, più realisticamente, ridurre) gli effetti di questa deriva verso l'apparente valore del "poco certo subito è meglio del molto fra un po'" non richiede tanto di affinare la dimostrazione economica del ritorno dell'investimento, quanto di **rafforzare la dotazione di capitale sociale** (fiducia e norme di reciprocità) **degli attori in gioco**. Si tratta, cioè, di far evolvere positivamente il sistema delle credenze collettive (i riferimenti utilizzati per rappresentare la realtà ed istruirne il cambiamento), in modo da rendere possibile la condivisione dell'ipotesi di scenario futuro. La cornice del quadro (il *frame* che definisce la percezione del problema), più ancora che il suo contenuto, è qui il fattore determinante.

Un terzo aspetto che rende difficili i processi decisionali rivolti alla creazione di economie da esternalità positiva e, in generale, basate sulla condivisione di risorse, è il prevalere, negli schemi della razionalità umana, del gioco "a somma zero" rispetto a quello a "somma positiva". Competere per cercare di massimizzare il proprio ritorno (nell'idea che questo è ciò che faranno anche gli altri) è un comportamento nettamente favorito, dal punto di vista del pensiero, rispetto all'esercizio di schemi di cooperazione, rivolti ad accrescere il valore complessivo del gioco. A partire dal classico esempio del cosiddetto "dilemma del prigioniero", moltissima letteratura ha esplorato gli effetti generati nelle *public policies*, soprattutto in presenza di risorse scarse. Il gioco a "somma positiva", o "*win-win*", richiede che ogni attore rinunci ad una parte della propria utilità immediata, in vista dell'ottenimento di un più rilevante beneficio derivante dalla redistribuzione del maggior valore complessivamente prodotto. Si ritrova dunque anche per questa via la centralità della dotazione di capitale sociale, ed in particolare di fiducia circa il mutuo rispetto delle regole condivise. Senza entrare qui





nel merito delle differenti scuole di pensiero, sembra utile porre in evidenza l'**importanza cruciale della trasparenza** da parte dell'attore chiamato ad istruire il processo decisionale con conseguenze collettive, ovvero l'istituzione pubblica. Anche in questo caso, il punto chiave è creare un contesto che renda possibile pensare in termini di cooperazione, evitando "zone d'ombra" che possano fornire appoggio a comportamenti di defezione dallo schema mutualista. Particolare importanza va in questo senso attribuita ad una chiara rappresentazione della redistribuzione "delle vincite e delle perdite", ovvero degli esiti positivi e negativi delle scelte che si intendono compiere. Si incontra qui nuovamente il tema del rapporto fra eguaglianza ed equità, altrove incidentalmente richiamato.

Dissonanza cognitiva, differimento della gratificazione e implicito privilegio dello schema di gioco "a somma zero" sono tre fra i fattori che possono rendere difficoltoso, se non impossibile, perseguire processi decisionali coerenti con il riferimento dell'integrazione di sistema fra obiettivi e risorse. Ad essi va quantomeno aggiunto il rischio di quello che la letteratura anglosassone chiama il "*wishful thinking*", inteso come "assumere i propri desideri come realtà". Un forte ed acritico orientamento a priori alla ricerca della ottimalità di sistema, attraverso comportamenti "illuministici", rischia di far perdere di vista i caratteri effettivi del contesto, soprattutto dal punto di vista dei vincoli interni. Ne consegue una frattura, che amplifica il rischio di "radicalità locale" dei comportamenti di tutti gli altri attori. Nella contrapposizione fra una visione astrattamente integrata e il coacervo scomposto delle singole soggettività, ogni attore ha l'illusione di essere razionale e dunque di disporre di validi argomenti per contrastare/screditare le posizioni ad esso contrarie. L'esito di questo processo è di solito la produzione della minore utilità per tutti i soggetti in causa. Le proprie ragioni "particolari" trovano facile giustificazione nella stigmatizzazione del comportamento altrui. La difesa dell'interesse specifico diviene il tratto comune di un sistema decisionale straordinariamente frammentato e costoso. Un fallimento della programmazione, che non sarà giustificato dalla facile individuazione di supposti "colpevoli".

In comune ai quattro fattori critici vi è la caratterizzazione del processo come costruzione di un quadro collettivo di significati. Dalla fase istitutiva del *problem setting*, alla definizione delle possibili alternative di scelta, oggetto del *problem solving*, fino alla scelta di una fra

esse, che corrisponde alla effettiva presa della decisione, ciò che avviene è un continuo lavoro di produzione di senso. Programmare (ma il discorso vale anche per la successiva attuazione) è inevitabilmente anche elaborare un discorso condiviso attorno alla valutazione dello stato in essere ed alle possibili, auspiccate, possibilità di scenario future. La sola dimensione della razionalità tecnico-economica (e anche di quella più strettamente politica) non è sufficiente a rendere una decisione (pur corretta nel contenuto scelto) altrettanto compresa ed adottata da parte degli attori in causa. Detto in termini positivi, una parte essenziale del “mestiere” dei decisori (fra cui i *manager* della Pubblica Amministrazione) è attivare e gestire i processi di “*sensemaking*”, di creazione di senso, all’interno della propria organizzazione, quanto nelle relazioni con gli *stakeholder* che la circondano. Una competenza ed un insieme di comportamenti verso i quali può essere opportuno rivolgere specifiche azioni di *capacity building*. Soprattutto nella situazione attuale, segnata da una incertezza che molti autori non esitano a definire strutturale.

Dal punto di vista più tecnico-applicativo, riuscire a vedere (ed a rendere evidenti agli altri) “gli alberi e la foresta” può essere facilitato dall’adozione di un **approccio di programmazione di tipo “middle-out”**, ovvero “centrifugo”. Ordinariamente, si distinguono due tipiche modalità di gestione di un problema:

- *top-down*, attraverso la logica deduttiva, partendo dai principi generali (la foresta), per scendere al campo del reale. Come tale, esso è tipico di contesti sufficientemente ben definiti, in presenza di un accordo su una modalità univoca e sovraordinata di approccio. Nel caso della programmazione dei nuovi Fondi Strutturali, esso equivale a partire dal quadro teorico dell’integrazione, evocato per sommi capi nel primo capitolo, per affrontare la definizione delle singole azioni puntuali. Una applicazione “verticale” della strategia Europa 2020 e dei relativi principi attuativi;
- *bottom-up*, intesa come logica induttiva, che procede dal concreto all’astratto, attraverso una progressiva generalizzazione/decontestualizzazione delle caratteristiche dei casi reali in oggetto (gli alberi). Come tale, l’approccio ascendente è tipico dei contesti dotati di elevate specificità, caratterizzati da problemi particolari o, comunque, declinati in modo proprio. Problemi la cui soluzione passa per una forte fase di analisi (*problem setting*), a cui segue una modellizzazione *ad*



Ciò richiede di trovare un equilibrio fra approccio *top-down* ed approccio *bottom-up*.



hoc, fino alla razionalizzazione dell'approccio sotto forma di una sorta di "teoria locale". Inoltre, in contesti poveri di risorse l'approccio ascendente assume spesso connotazioni di "*bricolage*", inteso come risposta ai problemi attraverso l'uso di quanto disponibile, al di là della sua coerenza. Nel nostro caso di programmazione, lo schema *bottom-up* muove dalla raccolta delle varie esigenze/opportunità, procedendo ad una successiva loro ricomposizione in un contesto "di giustificazione" il più possibile coerente, almeno nelle forme, con il dettato comunitario.

I principi di azione esposti nei Regolamenti comunitari implicano la pratica di entrambi gli schemi, attribuendo grande importanza alla *governance* come modalità per declinare le linee *top-down* (gli obiettivi tematici di Europa 2020) nelle specificità applicative emergenti attraverso un movimento *bottom-up*. Agire in logica *middle-out* può essere una modalità per coniugare con maggior facilità le due esigenze. Si tratta di affrontare i problemi partendo dalla definizione di un "prototipo di azione" (un primo insieme intermedio di concetti e di loro relazioni chiave), successivamente sviluppato durante l'implementazione verso il "basso" (le caratteristiche reali del contesto) e verso l'"alto" (i modelli, i paradigmi, le pratiche assestate), secondo la progressione più coerente con le condizioni in divenire. È un approccio di natura iterativa ed aperta, coerente con contesti dalle proprietà "emergenti", in quanto non definibili interamente a priori ma, al contempo, interessati da alcune logiche evolutive attese. L'obiettivo è guidare l'azione attraverso l'apprendimento che essa stessa produce, cercando un equilibrio fra l'impostazione discendente (che al vantaggio della strutturazione contrappone i problemi della distanza dalle dinamiche reali) e quella ascendente (espressione delle caratteristiche e delle "dinamiche fini" del contesto, ma soggetta ai rischi di localismo dello sviluppo, non integrazione con il disegno generale ed eterogenesi dei fini). Una tipica dinamica *middle-out* può caratterizzare tutto il percorso di costruzione dei nuovi Programmi Operativi, dando forma all'esercizio dei processi partenariali con gli attori locali.

In conclusione, **affrontare la programmazione (e la gestione) in logica di integrazione richiede lo sviluppo di un importante insieme di risorse metodologiche e di strumenti di supporto**, parte della più generale dotazione "a futuro" della capacità di tutti gli attori di esprimere go-

verno di una situazione in sé sempre più complessa nelle sue dinamiche economiche (transitare fuori dalla crisi) e sociali (dare risposta ad una più ampia e contrastata struttura dei bisogni). Visto da questa prospettiva, è forse più chiaro il significato della scelta della Commissione Europea di rendere finanziabile in FSE, in tutti gli Stati/le Regioni, indipendentemente dal loro livello di sviluppo, il “*rafforzamento delle capacità delle parti interessate che operano nei settori dell’occupazione, dell’istruzione e delle politiche sociali; patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale*”. I cambiamenti di struttura sono evidentemente un’esigenza comune.



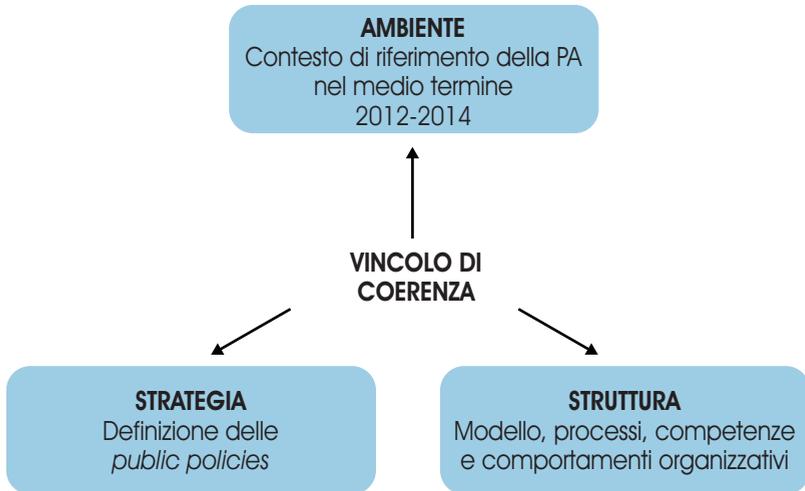
2. Organizzare l’integrazione: la rete come forma “necessaria ed ausiliaria” della P.A.

L’attenzione fino a qui posta al tema della programmazione non deve far perdere di vista l’ovvia necessità di dare concreta attuazione a quanto disposto. Detto in termini formali, perché ciò accada è necessario che vi sia una stretta coerenza fra: *i)* le dinamiche del contesto; *ii)* la definizione della strategia e *iii)* le caratteristiche di funzionamento dei soggetti a cui è affidato il compito di realizzare quanto definito. Il tema delle mutue coerenze fra ambiente, strategia e struttura (figura 3.1) è noto nella letteratura organizzativa come “teoria delle contingenze”: non esistono “di per sé” una strategia o una struttura “giuste” a priori; occorre invece un continuo lavoro di adattamento e sviluppo per garantire nel tempo la convergenza di pensiero ed azione, rispetto ad un contesto dinamico. Basta che uno dei tre legami venga meno per porre in crisi la capacità di produrre il valore atteso. Nel primo capitolo si è sinteticamente riflettuto sull’evoluzione dell’ambiente (in particolare dei Fondi Strutturali) e sulle implicazioni che ciò presenta sugli aspetti di strategia (la concezione delle *policies*); si sono successivamente introdotti alcuni riferimenti sulla formulazione della programmazione, attraverso l’opportuna conduzione del processo decisionale. Si tratta ora di affrontare con altrettanta sintesi il tema delle relazioni di coerenza attorno alla struttura, verso la strategia e l’ambiente.

La programmazione integrata richiede inoltre lo sviluppo di una coerente forma organizzativa...

FIGURA 3.1

Un modello di coerenze



...rivolta a favorire il coordinamento e la cooperazione fra i vari attori...

Con il termine “struttura” si intendono ai nostri fini sia l’assetto organizzativo della Pubblica Amministrazione “in sé”, sia l’insieme di relazioni che la legano ai diversi attori esterni (gli *stakeholder*), nell’esercizio delle dinamiche partenariali. Si è visto come la programmazione integrata presenti una significativa complessità, data dai processi cognitivi (il modo di pensare) richiesti agli attori, dal necessario affollamento del *set* decisionale e dalla ricca pluralità informativa da cui essa trae alimento. Nella pratica, tutto ciò richiede un grande lavoro, caratterizzato da un elevato insieme di scambi “molti a molti”. Si pone allora l’esigenza di **trovare un equilibrio fra i costi di transazione** (quante risorse è necessario impegnare per attivare e gestire il “traffico” relazionale) **e il valore prodotto**. Se i costi di comunicazione, coordinamento, confronto e negoziazione sono alti, l’ordinaria risposta appare quella di semplificare il processo, alterandone progressivamente le caratteristiche di “costruzione” viste nel precedente paragrafo. La *governance* ne esce così rarefatta e subalterna al *government*; schemi di interazione basati su un ristretto insieme di attori “forti” dal punto di vista della dotazione di potere dominano nettamente le dinamiche, definendone caratteristiche ed esiti. “In meno si fa prima” è una considerazione realistica, che risolve però in modo apparente il

problema del costo del processo. Una volta assunte le decisioni, la fase attuativa tenderà a riproporre la complessità del sistema, in assenza di una ricca dotazione di risorse comuni di governo. Si correranno dunque rischi di fallimento della realizzazione, tipicamente manifesti come allungamento dei tempi di esecuzione, scarso coinvolgimento degli attori implicati, presenza di micro-conflittualità e conseguenti maggiori costi per la sua regolazione, difficoltà di modifica *in itinere*, ove siano avvistate esigenze correttive. In presenza di misure di condizionalità *ex post* basate sulla verifica del rispetto delle scadenze di realizzazione, ciò può avere conseguenze severe. La variabile chiave su cui agire non è dunque tanto l'ampiezza della *partnership*, ma piuttosto il costo di funzionamento. Si tratta di **definire l'organizzazione in modo da ridurre strutturalmente i costi di transazione generati dall'adozione di strategie basate sul partenariato e l'integrazione**. La tipica forma coerente è quella dell'organizzazione "a rete". Bisogna dunque chiedersi se e come essa possa trovare spazio nell'agire della Pubblica Amministrazione.

Una rete è un luogo composto da due tipi di entità: i nodi e le relazioni che li legano. Nel nostro caso i nodi corrispondono ai singoli attori interessati a vario titolo dalla definizione e realizzazione delle *policies* basate sui Fondi Strutturali. Questa definizione mette implicitamente in evidenza la presenza di almeno due grandi tipologie di *network*: *i*) le reti istituzionali, i cui nodi sono dati dai soggetti collettivi (pubblici e privati) dotati di espliciti ruoli di rappresentazione di interessi e di regolazione di processi; *ii*) le reti interpersonali, i cui nodi sono invece costituiti dai singoli attori individuali (gli uomini e le donne) che operano nelle istituzioni, come in ogni altro soggetto organizzato (p.e. un'impresa, una agenzia formativa, ...), o sono diretti portatori di un interesse o di un bisogno particolaristico. Le due tipologie di *network* sono fra loro profondamente interdipendenti: i singoli attori godono nella maggior parte dei casi di condizioni di pluri-appartenenza, che ne rendono i ruoli complessi e multipolari. Possono avere attributi di autorità (sono i responsabili di organismi, servizi, uffici, ...), ma anche di potere (sono implicati in relazioni professionali e sociali più o meno rilevanti in termini di dotazione di possibilità di azione e di influenzamento), non necessariamente coincidenti con i primi. Dietro ad un *network* di istituzioni, vi è sempre un sistema sociale che agisce effettivamente i processi richiesti e, circolarmente, condiziona le dinamiche



...in modo
compatibile
con le risorse
disponibili.

Una via
possibile è
sviluppare una
"amministra-
zione a rete"...



70

...basata su un insieme di protocolli di relazione, funzionali alla riduzione dei costi di transazione.

formali. La semplice dicotomia formale/non formale non è sufficiente (ove non sia fuorviante) per caratterizzare questa situazione. Più opportunamente, i due tipi di rete vanno visti come piani compresenti di organizzazione ed azione, entrambi da riconoscere, promuovere, valorizzare e, nei limiti del caso, “progettare” come risorsa di governo della complessità. Il rapporto fra *government* e *governance* è molto sensibile a questa dinamica. Si tornerà a breve su questo aspetto.

Oltre ai nodi, si è detto che le reti sono costituite da legami: essi esprimono le relazioni in essere e/o possibili fra gli attori. Ai nostri fini, possiamo utilmente vedere i legami come un “protocollo”, ovvero un insieme definito di regole e convenzioni, che gli agenti – anche implicitamente – riconoscono e mutuamente adottano per gestire i propri scambi. Maggiore è l’“altezza” del protocollo (più riferimenti, linguaggi, modalità di comportamento sono condivisi dagli attori), minore è il costo di transazione all’interno della rete. In ragione del tipo di rete, anche il protocollo può avere natura formale (il “patto per lo sviluppo”, sottoscritto da tutti i soggetti locali) o informale (gli accordi fra gruppi di nodi, la condivisione di un credo valoriale, ...). Se si vuole rispondere al problema da cui si è partiti, ovvero rendere possibile una *governance* ricca e partecipata, bisogna **investire in costruzione di protocolli**, in modo da accrescere “dall’interno” l’efficienza e la possibilità degli scambi. Non è, nella sostanza, una indicazione diversa dallo sviluppo del capitale sociale di cui si è già avuto modo di parlare; qui l’enfasi è posta anche sugli aspetti “tecnici” di funzionamento delle relazioni (le conoscenze e le competenze comuni, le risorse tecnologiche di supporto, i ruoli attribuiti e riconosciuti dall’organizzazione formale, ...), al di là dei necessari presupposti di volontà, lealtà e fiducia.

Una rete è una forma organizzativa adattiva e flessibile...

Così definita la rete, più che un singolo, preciso, “oggetto”, è piuttosto uno spazio complesso ed intrinsecamente dinamico, espressione dei rapporti (di scambio ed anche di potere) fra gli attori, fra la componente istituzionale dei protocolli (un patto, la sottoscrizione di un accordo, le regole formali di governo assunte da una *partnership* locale, le disposizioni assunte in sede di Programma Operativo, ...) ed i ruoli spontaneamente emergenti dai funzionamenti reali, fra persone. Uno spazio dunque flessibile ed adattivo, che può facilmente riconfigurarsi attorno ai problemi, garantendo il rispetto del vincolo di coerenza fra strategia e struttura. Ciò, ovviamente, a condizione che vi sia una suffi-

ciente disponibilità degli attori ad adottare (e co-definire) il protocollo comune. Al medesimo tempo, la rete è instabile e, a volte, effimera: soprattutto nel caso dei *network* sociali (ma non è difficile trovare esempi anche nel novero delle reti istituzionali) le relazioni si sciolgono o vengono sostituite a mano a mano che mutano le percezioni della convenienza degli scambi. Alcuni attori abbandonano o assumono una collocazione periferica; altri si spostano in posizioni via via più centrali, attraverso meccanismi inclusivi basati sul loro riconoscimento da parte del resto della rete. In quanto organizzazioni perennemente “transitorie”, le reti si presentano molto coerenti con la gestione di progetti o attività a termine, dove occorra disporre di una elevata capacità di coordinamento ed interazione per un tempo limitato, in un orizzonte contingente di *performance*.

Per quanto, in linea di principio, anche l'usuale organizzazione formale sia anch'essa una rete (si può pensare il tradizionale organigramma come un insieme di nodi e relazioni, dove i primi sono costituiti dalle diverse unità e le seconde rappresentate dalla linea che le unisce), vi sono sostanziali differenze di struttura fra le due architetture. L'organizzazione gerarchico-funzionale è basata sul principio della divisione del lavoro, attraverso l'assegnazione precisa ed univoca di compiti e responsabilità ad ogni sua articolazione, lungo catene rigide e prescrittive di indirizzo, coordinamento e controllo. La forma risultante, tipicamente “a piramide”, determina elevati costi di transazione sia in verticale, lungo le linee di gerarchia, sia soprattutto in orizzontale, fra ambiti funzionali. Ciò appare assai evidente ove si cerchi di lavorare “per progetti” e, più estesamente, in logica di processo, ovvero in situazioni che richiedono strette e fluide relazioni trasversali alle unità organizzative, modalità di coordinamento non routinarie, assegnazioni di responsabilità non strettamente coerenti con il principio di gerarchia e tempi rapidi di presa delle decisioni. Al contrario, le *network organizations* si presentano come forme *ad hoc*, adattive rispetto al compito da svolgere e dotate di una gerarchia emergente, più che definita come condizione a priori. Una rete non è una casuale ed un po' anarchica sovrapposizione di comportamenti di ampia latitudine, praticati discrezionalmente dai singoli attori che la compongono. È facile invece distinguere in essa una pluralità di ruoli, determinati non solo dalla eventuale intenzionalità (p.e. l'attribuzione di responsabilità a suoi membri, da parte dell'organizzazione formale), ma dal-





72

...facendo
emergere una
trama informale
di ruoli e
funzionamenti...

...che
consentono
un miglior
equilibrio fra
specializzazione
e integrazione.

La rete è un
riferimento
organizzativo
molto
coerente con i
nuovi Fondi
Strutturali...

l'esito delle ripetute interazioni interne, a fronte della necessità di affrontare situazioni e risolvere problemi. I funzionamenti reali portano ad una progressiva strutturazione “dal basso”, non prevista a priori, espressione di una intrinseca capacità di autoregolazione. Alcuni nodi, per mutua e spontanea convergenza di comportamenti, assumono così vesti di “specialista” (un attore a cui molti si rivolgono in caso di determinati bisogni), “coordinatore” (un nodo dotato di una elevata centralità, espressa come numero di relazioni ad esso afferenti), “connettore” (un nodo posto fra altri, non in grado di parlarsi fra di loro, se non appunto passando attraverso di esso), “*gatekeeper*” (un nodo che funge da interfaccia fra un gruppo/un *subnet* ed il resto della rete), etc. Sono ruoli riconosciuti implicitamente, privi di una formalizzazione, messi in evidenza dall'osservazione dei funzionamenti del *network*, attraverso opportune tecniche di analisi. Ogni rete, in ogni istante del suo esistere, esprime nella sua mutevole forma l'equilibrio fra una dimensione di specializzazione (cosa ogni nodo è in grado di fare in modo distintivo rispetto agli altri), ed una di integrazione (quanto è ampio e diffuso il protocollo di relazione che struttura i rapporti fra le sue componenti). Una rete “ben fatta” massimizza al medesimo tempo la capacità di dare una risposta specifica (specializzazione) e sistemica (integrazione) ad un problema complesso, attivando circuiti di soluzione attraverso la mobilitazione selettiva e coordinata delle proprie competenze. La strutturazione interna giustifica l'espressione “forza dei legami deboli”, spesso utilizzata per connotare le peculiari proprietà dei *network*. La “debolezza” è intesa come assenza o scarsa importanza, nell'organizzazione formale, delle relazioni fra due o più nodi; la “forza” esprime la maggior capacità performante (p.e. in termini di capacità risolutiva di problemi) che da ciò deriva, in ragione della natura auto-costruita del protocollo di relazione. La volontarietà e la flessibilità rendono spesso i legami deboli maggiormente resistenti dei più “fragili” legami forti.

La breve carrellata sulle *network organizations* mette sufficientemente in evidenza la loro coerenza con i riferimenti guida della nuova programmazione dei Fondi Strutturali. Immediato è il rapporto con la costruzione e la gestione delle *partnership* locali, soprattutto nella prospettiva di medio-lungo termine propria della strategia Europa 2020. Fare rete nel territorio è, ad un tempo, una condizione ed un obiettivo delle politiche di sviluppo, a cui – come già richiamato – corrisponde

anche una specifica priorità di finanziamento nell'ambito della *capacity building*, agibile da tutte le regioni, indipendentemente dal loro livello di sviluppo. La *governance* stessa è definibile come esercizio della presa delle decisioni da parte di un insieme interdipendente di attori (non necessariamente posti tutti sullo stesso piano), espressione delle istituzioni pubbliche, private e della società civile. Una peculiare valenza delle reti è di essere "trasversali" ai confini delle diverse organizzazioni impegnate nel *decision making*, con un effetto di riduzione delle distanze fra le singole posizioni puntuali, attraverso la creazione di spazi "naturali" di mediazione. Molta letteratura internazionale dedicata al rapporto fra reti ed amministrazioni assume i processi decisionali *multiplayer* come un campo di osservazione privilegiato. Assai importante, anche se a prima vista meno evidente, è l'impatto sui funzionamenti interni alla P.A.: l'adozione di forme "a rete" appare rispondere in principio alle esigenze di integrazione fra servizi/articolazioni organizzative, ricomponendo la divisione per funzioni sulla base delle economie che si intendono attivare. Un caso tipico è l'esercizio del coordinamento fra FESR e FSE, per i rispettivi Assi di intervento relativi ai medesimi obiettivi tematici della strategia Europa 2020. Ancora maggiore è la coerenza con le esigenze di gestione di strumenti innovativi quali gli ITI – Investimenti Territoriali Integrati ed i PAC – Piani di Azione Comuni. Anche la gestione "per progetti", basata su logiche di *team*, implica forme a rete.

Vi è però un serio problema di fondo: al di là delle sue intrinseche rigidità e della connotazione negativamente burocratica, **il modello organizzativo formale è l'unico in grado di garantire le esigenze di trasparenza e conformità di procedimento degli atti amministrativi propri della P.A.** La rete, nella sua mutevole ed "opportunistica" forma, non soddisfa tali imprescindibili requisiti. La gestione di una procedura di evidenza pubblica (un appalto, la concessione di un finanziamento in conto capitale ad un'impresa, la redistribuzione di titoli di accesso individuale a beni e servizi, ...) richiede un processo decisionale ed una modalità di attuazione conformi al diritto e condotti da un potere reso legittimo dalla forma razionale-legale propria della burocrazia, nell'accezione positiva del termine. Il modello weberiano non appare, nei suoi fondamentali, positivamente superabile. Non è dunque possibile parlare in modo assoluto di "Pubblica Amministrazione a rete", contrapponendola idealmente alla sua forma "tra-





74

Si tratta invece di trovare una sintesi fra “modello tradizionale” e *network administration*...

...attraverso la costruzione di competenze di *public network management*...

dizionale”, quest’ultima essendo una condizione essenziale dell’agire pubblico.

La vera domanda a cui dare risposta è un’altra: **come rendere possibile e fruttuosa la “convivenza” fra burocrazia e *network***, fra razionalità formale prescrittiva e razionalità emergente dai comportamenti degli attori? La rete non può essere il modello teorico della P.A., ma non è neppure possibile immaginare che essa non esista nelle dinamiche reali: al di là delle intenzionalità, attorno all’atto amministrativo e – a maggior ragione – al governo delle *policies*, vi sarà sempre e comunque un rilevante strato di scambi e regolazioni informali, necessari per costruire il quadro di senso comune, interpretare i vincoli in ragione delle specificità dei casi, negoziare fra legittime, diverse posizioni, in vista del raggiungimento di un soddisfacente equilibrio. La diffusione delle tecnologie digitali dell’informazione accresce inoltre le possibilità di relazione fra gli attori, non solo in termini di efficienza ed efficacia delle transazioni, ma rafforzando la strutturazione di specifici circuiti di comunicazione, veri e propri luoghi di costruzione di identità (individuali e collettive) parallele. Un *network* può evolvere verso la creazione di una comunità, portatrice di istanze e richieste differenti da quelle originariamente alla base della sua nascita. In particolare le forme di *e-government/e-governance* modificano il rapporto fra cittadini ed amministrazioni, portando alla necessità di una revisione, “per coerenza”, anche dei funzionamenti ordinari, “analogici”, della macchina pubblica. Lo sviluppo dell’amministrazione digitale implica la presa in carico del rapporto fra l’organizzazione formale e le *network organizations* ad essa parzialmente sovrapposte. Lasciare la dimensione della rete alla apparente neutralità delle tecnologie ed alla discrezionalità degli attori, sperando in esiti non contraddittori, efficienti ed efficaci, non risponde alle esigenze in essere.

Sembra dunque utile **vedere le reti come una dimensione “necessaria ed ausiliaria” dell’architettura organizzativa e del funzionamento istituzionale della Pubblica Amministrazione**, assumendole come un esplicito, ancorché non esclusivo, riferimento per la progettazione e lo sviluppo delle azioni di *capacity building*. “Fare rete” è un ulteriore modo di agire sull’amministrazione, integrato e continuo – pur nelle sue specificità di metodi e strumenti – con le azioni rivolte alla qualificazione dell’assetto “tradizionale”. L’analisi delle esperienze reperibili in letteratura sull’evoluzione delle amministrazioni pubbliche corrobo-

ra questa interpretazione, evidenziando la natura incrementale e “sfumata” del cambiamento attivato dalle *network policies* in seno alla P.A. Vi è dunque da **costruire una specifica capacità di *public network management***, che veda l’amministrazione farsi attore competente, non solo per ruolo, dello sviluppo integrato di forme di rete a supporto dell’esercizio dei processi di governo, propri e comuni. Ciò è possibile agendo a più livelli, in assenza ovviamente di una “ricetta” valida a priori, in ragione del peso determinante delle caratteristiche dei singoli contesti di intervento.

Un primo insieme di azioni va rivolto a **creare condizioni favorevoli alla costituzione e all’azione di reti trasversali fra P.A. e *stakeholder***. Si tratta di evitare che le possibili difficoltà iniziali di interazione (l’inerzia collaborativa), derivanti dalla mancanza di una chiara visione dei vantaggi, si auto-amplifichino nel tempo, portando al radicamento di una sensazione di sfiducia ed impossibilità di azione. Le reti cooperative utili ai fini della *governance* sono molto sensibili al determinarsi di “profezie auto-avveranti” negative, soprattutto in presenza di lenti progressi dell’azione e di un senso di impiego del tempo non coerente con i risultati raggiunti. Spetta alla Pubblica Amministrazione svolgere un’adeguata funzione di *network management*, agendo al contempo per ridurre i costi di accesso/funzionamento ed accrescere il ritorno del valore prodotto. Un punto nodale è la gestione delle probabili situazioni di disequilibrio di potere fra attori, attraverso l’opportuna istituzione di regole di partecipazione e sistemi di incentivi e deterrenti. Una rete produce se è un luogo di redistribuzione, *in primis* di soggettività, da tutti percepito come tale. Riconoscere e far emergere la soggettività dei singoli attori implica l’esercizio di una *leadership* della delega, attribuendo a tutti loro autonomia, soprattutto sul piano delle relazioni personali. Si è già ricordato come le reti istituzionali siano sempre accompagnate dalle reti sociali, caratterizzate da una maggior possibilità di sperimentare comportamenti utili a far avanzare, nell’informalità, il *problem solving*. Maggiore è l’autonomia, maggiore è la possibilità di assorbire l’incertezza. Questa dimensione parallela va valorizzata evitando di cadere nella sindrome della “necessità del controllo”, una esigenza che viene già assolta dalla P.A. in sé, nella funzione istituzionale esercitata nella *governance* ed ancor più attraverso il *government*. La rete, come si è detto, assume un ruolo ausiliario: attraverso di essa si rende maggiormente possibile superare i blocchi all’azione amministrativa, creando le condizioni per una più so-



...creando
condizioni
favorevoli allo
sviluppo di
relazioni,
anche
informali, fra
gli attori...



stenibile produzione/interpretazione delle norme rispetto alle caratteristiche reali dei contesti di azione; la garanzia del rispetto della legittimità resta in ogni caso nelle competenze “ultime”, proprie dell’istituzione. La maggiore latitudine di comportamento che è possibile adottare nel contesto di rete (soprattutto per gli aspetti di interazione sociale nella risoluzione di problemi) è molto legata al riconoscimento del valore dell’appartenenza, che limita i possibili eccessi di autoreferenzialità dei singoli attori e, d’altra parte, accresce di molto il “senso di perdita”, nel caso si intendessero perseguire strategie di uscita. Una rete “ben formata” genera di per sé rilevanti proprietà coesive.

Dal punto di vista pratico, si tratta di procedere su un doppio binario, affiancando agli strumenti formali di creazione e governo (tipicamente costituiti da patti, protocolli di intesa, cabine di regia, etc., già ben noti e collaudati nell’ambito della programmazione negoziata) ambienti ed occasioni di interazione meno strutturati e di libera interpretazione (come, sotto opportune attenzioni di metodo, gli spazi collaborativi virtuali *internet-based*), da utilizzare per dare alimento alla razionalità sociale. Luoghi pubblici, ma non sinonimi di Pubblica Amministrazione.

3. Pensare alla specializzazione in termini di integrazione: verso un assetto amministrativo efficiente e flessibile

Il secondo fronte di lavoro necessario per procedere nella direzione della *network public administration* consiste nel costruire adeguate condizioni organizzative interne, tali da facilitare le relazioni con il sistema degli attori esterni. Non si può pensare di essere rivolti a fare rete “fuori”, se non si assume una sufficiente coerenza “dentro”. L’espressione “burocrazia a rete”, di recente diffusione nella letteratura angloamericana sulla *new public administration*, non è una contraddizione in termini. Differentemente dalla originaria burocrazia procedurale, essa sviluppa un assetto organizzativo basato sui seguenti presupposti:

- **forte ricorso alla digitalizzazione**, come condizione per la netta riduzione dei costi di transazione ed il supporto trasparente alla condivisione delle informazioni e della conoscenza. Si tratta in particolare di



favorire lo sviluppo di “pratiche di comunità”²⁹, rivolte a valorizzare dirigenti e funzionari pubblici come “*professional* dell’azione istituzionale”, attraverso l’esercizio del confronto fra pari ed una più visibile rappresentazione – per loro stessi e verso l’esterno – dei ruoli e delle competenze. Ciò non solo per dare una risposta ad esigenze organizzative di natura procedurale-amministrativa, ma per incentivare lo sviluppo delle reti sociali in seno ai soggetti pubblici, stanti le ragioni di efficacia, flessibilità ed integrazione poco sopra discusse. La strutturazione delle relazioni è favorita dall’estensione delle “comunità” fra diverse amministrazioni, attorno a tematiche comuni. L’interpretazione dei Regolamenti comunitari, la messa in conformità rispetto alle misure di condizionalità *ex ante*, lo sviluppo di modalità di attuazione e – all’interno di singoli territori – il governo degli interventi integrati, sono tutti casi in cui riferirsi alle “pratiche di comunità”. Il tema non è la semplice introduzione di tecnologie digitali di collaborazione, più o meno innovative, ma il modo con cui il processo è condotto, dal disegno dell’architettura alle modalità di coinvolgimento dei destinatari;

- **ridefinizione dei confini e delle attribuzioni delle singole unità organizzative della “burocrazia amministrativa” in logica di processo.** È ancora frequente imbattersi in modelli organizzativi basati su una (estrema) *ratio* di divisione funzionale, con la conseguente frammentazione dei procedimenti in una pluralità di uffici “specializzati” per componente di attività. Esce così ridotta la possibilità di leggere (e governare) in modo unitario e riconoscibile i “prodotti” dell’amministrazione, ovvero le singole realizzazioni di *policy*. La regia del processo (dalla concezione dell’intervento alla sua realizzazione, incluse le eventuali azioni correttive) richiede in tal modo un impegno molto rilevante di risorse (tempo/uomo) di coordinamento, rivolte alla ricomposizione dei diversi segmenti di attività. Anche la possibilità di applicare modalità di *project management* è ridotta, in ragione della frammentazione delle responsabilità. Ancor più improba è l’integrazione

...sostenendo l'introduzione di logiche organizzative "per processi"...

²⁹ Si preferisce fare riferimento a questa espressione, o quella ai nostri fini equivalente di “*network* di pratica”, in luogo del più usuale (ma più specifico e ristretto) termine “Comunità di Pratica”. Nelle pratiche di comunità sono comprese le diverse strutture di cooperazione che nascono attorno alla condivisione di informazioni e alle attività comuni di *problem setting* e *solving* di un gruppo di attori, anche non riferiti strettamente alla medesima identità professionale.



fra interventi, visto che ognuno di essi si trova a competere con gli altri per l'accesso "privilegiato" alle risorse di ogni segmento amministrativo che attraversa. Più spinta è la logica funzionale, minore è la propensione del sistema socio-professionale ad adottare comportamenti da gioco "a somma positiva", prevalendo una cultura dell'adempimento. In queste condizioni, la possibilità di introdurre schemi di rete è oggettivamente molto ridotta. La ricomposizione organizzativa richiede l'individuazione di una *ratio* comune, sulla cui base rileggere e riaccorporare le funzioni. Possono essere adottati diversi approcci, sulla base delle esigenze del contesto: convergenza sugli obiettivi di *policy*, coincidenza dei destinatari, contenuti di intervento, ambito di materia interessato. Alcuni tipici criteri di scelta riguardano il vantaggio portato dalla riduzione dei costi di transazione interni ed il costo necessario per "riconvertire" l'organizzazione in essere. In ogni caso, sembra sconsigliabile avviare progetti di "messa in rete" in contesti organizzativi strettamente funzionalisti: si rischia alternativamente il fallimento del tentativo o l'attivazione di una aspra critica allo stato in essere;

...ridisegnando
le istanze di
coordinamento...

- **istituzione di istanze "fluide" di coordinamento di secondo livello.** La ricomposizione delle funzioni in logica di processo consente, inoltre, di affrontare su migliori basi il tema dell'integrazione ad ampia scala dell'intera amministrazione, o fra amministrazioni. Si è già più volte richiamata la crescente necessità di garantire la convergenza, su sistemi territoriali o realtà complesse, di una pluralità di interventi fra loro in relazione di propedeuticità, vincolo o complementarità degli effetti. I contenuti del coordinamento non sono solo di natura amministrativa (come nel caso, per alcuni versi analogo, delle Conferenze dei Servizi), ma più ampiamente di definizione concertata delle modalità di attuazione e di *project/program management*. Si attende dunque l'esercizio di schemi di cooperazione, rivolti a massimizzare il contributo di ogni programma/attività nel raggiungimento del "meta-obiettivo" alla scala più ampia di un sistema di beneficiari, un territorio, una *policy* complessa. Si pensi all'esempio sull'integrazione fra FESR ed FSE rispetto agli obiettivi tematici di Europa 2020, proposto nel precedente capitolo. La forma organizzativa coerente con questo processo non ha natura burocratica: non si tratta di creare una ulteriore "casella" in organigramma, una istanza stabile incardinata nel disegno dell'amministrazione. Occorre invece puntare sulla "forza dei legami deboli", sviluppando pratiche di rete modellate caso per caso sulle reali esigenze di

coordinamento di secondo livello. Detto in altro modo, si tratta di “promuovere” ad una più consapevole attenzione politica ed organizzativa l’insieme delle pratiche informali di rapporto fra uffici già in essere, premiando i comportamenti individuali virtuosi, accrescendo la trasparenza dell’azione ed attivando il tessuto relazionale nei luoghi meno spontaneamente rivolti all’integrazione. Perché ciò avvenga in modo non casuale ed anarchico, va preventivamente sviluppato un “codice delle pratiche di rete”, inteso come insieme di minime regole formali comuni che indicano i casi, i modi ed i ruoli di attivazione e governo di tali forme temporanee di organizzazione: chi ne promuove l’avvio, a chi ne spetta l’esercizio del coordinamento, come gli effetti da esse prodotte sono recepiti nei funzionamenti ordinari della Pubblica Amministrazione, divenendo atti formali. Il codice va visto come la base formale del protocollo su cui fondare e condurre gli scambi;

- **costruzione di interfacce fra istituzione ed ambiente, basate su logiche di rete.** Una ulteriore caratteristica della *network administration* è la “porosità” dei propri confini, nei confronti del contesto in cui opera. Si tratta di ridurre i costi di transazione di tutti gli scambi che consentono una più efficiente azione amministrativa, con particolare attenzione all’acquisizione di informazioni, all’esercizio della partecipazione e alla comunicazione di obiettivi, processi e realizzazioni delle *policies*. L’interfaccia più fluida ed efficiente è rappresentata dalla creazione di spazi di collaborazione virtuale, sovrapposti ed integrati con l’organizzazione per processi. Non si tratta di pensare soltanto a siti/pagine a contenuto informativo, sul tipo della “vetrina digitale”, comunque importanti. Il tema guida deve essere il supporto a processi di interscambio, che agiscono anche sui ruoli degli attori, facendoli evolvere verso una maggiore consapevolezza e capacità di partecipazione. È il tema ampio e complesso dell’*e-government/e-governance*, non oggetto di questa pubblicazione, rispetto al quale è utile rimarcare la necessità di una intenzionale co-progettazione fra aspetti tecnologici ed aspetti organizzativi. La semplice attivazione di modalità a basso costo di comunicazione interattiva nell’ambito dell’agire di una Pubblica Amministrazione (si pensi ai banali esempi di Facebook e di Twitter), può avere potenzialmente effetti dirompenti (anche nell’accezione negativa del termine) se i flussi così generati non trovano un’adeguata gestione nei funzionamenti ordinari. Si rischia di generare attese a cui non è possibile dare risposta, oltre a pos-





sibili sovrapposizioni discordanti dei diversi flussi discorsivi: tutte situazioni che portano a consumare capitale sociale, invece di produrlo. Ottenere un vantaggio implica lavorare molto a monte, sulla definizione delle interdipendenze fra comunicazione da/verso la Pubblica Amministrazione e processi interni. Ciò in modo che, proprio in una logica di rete, non vi sia distanza fra l'agire endo- ed eso-organizzativo, evitando che la riduzione dei costi di transazione si traduca in un drammatico aumento dei costi di mantenimento della coerenza della comunicazione fra amministrazione ed "amministrati".

In conclusione, il principio guida comune alle indicazioni sopra esposte è **sviluppare la forma della P.A in modo non autoreferenziale, progettando l'organizzazione "verso l'esterno"**, in una logica di produzione di valore. Per citare un principio del pensiero sistemico "*si tratta di apprendere a pensare le cose in termini di relazioni*".

La rete non è ovviamente l'unico riferimento per realizzare l'integrazione. Il dibattito sviluppato in sede di riforma dei Fondi Strutturali è stato più volte attraversato dall'idea di superare la divisione fra FESR e FSE, attraverso la definizione di uno strumento di programmazione unico. La soluzione basata sul modello di programmazione "a matrice", di cui si è discusso nel precedente capitolo, ripropone il tema a livello di (micro)progettazione organizzativa delle singole amministrazioni. Una possibile risposta non di *network* è istituire a livello regionale una Autorità di Gestione unica per entrambi i Fondi, che assolverebbe in sé le esigenze di coordinamento delle *policies*. Attorno a questo oggetto complesso, resterebbero in ogni caso da disegnare le modalità di relazione con le articolazioni regionali responsabili delle diverse politiche di dominio interessate dai Fondi. Una esigenza che rimanda ai temi poco sopra trattati.

4. Un caso di progettazione organizzativa "propedeutica" all'integrazione

Alcuni casi recenti mostrano la possibilità di porre le basi dell'evoluzione verso forme di network administration...

Pensare alla specializzazione in termini di integrazione ha una valenza generale, al di là dell'evoluzione della P.A. verso forme a rete. Un caso applicativo affrontato nell'ambito del progetto "Competenze in Rete" ha riguardato il supporto alla progettazione dell'assetto della Direzione Generale "Sviluppo economico, Turismo e Attività produttive" della Regione Campania (vedi scheda seguente). Esso discende dall'at-

tuazione del nuovo ordinamento amministrativo di cui al Regolamento 12/2011, che introduce forti elementi di razionalizzazione del disegno organizzativo della Regione, a livello di macrostruttura. L'intervento di Formez PA ha riguardato il passaggio successivo, come declinazione di una ipotesi completa di definizione dell'articolazione interna della nuova Direzione Generale in oggetto. Il valore esemplificativo del caso è negli aspetti di metodo. Si è scelta una modalità di lavoro basata sul diffuso coinvolgimento degli interlocutori direttamente interessati dalla riattribuzione delle responsabilità (dirigenti), affrontando tematiche quali il rapporto fra modello "per funzioni" e modello "per processi", le esigenze di coordinamento e l'effettiva sostenibilità dei possibili scenari di cambiamento organizzativo.



...attuando
una micro-
progettazione
condivisa.

Riorganizzare guardando alle esigenze di integrazione – L'ipotesi di assetto della nuova Direzione Generale "Sviluppo Economico, Turismo e Attività produttive" della Regione Campania*

Il progetto "Competenze in Rete" ha dato l'opportunità, a partire da novembre 2011, al personale dell'Area Generale di Coordinamento 12 "Sviluppo economico" della Regione Campania che coordinino, di consolidare le competenze in tema di gestione dei Fondi Strutturali ed affrontare soprattutto i temi strategici della programmazione comunitaria 2014-2020, in particolare gli aspetti legati alla condizionalità. Nella fase di cambiamento per l'amministrazione regionale della Campania derivante dalla definizione di un nuovo modello organizzativo, è stato richiesto, inoltre, a Formez PA, un intervento a diversi livelli, per avviare una riflessione condivisa su come articolare l'organizzazione interna dell'Area, rispetto al nuovo ordinamento amministrativo regionale, di cui al Regolamento n. 12 del 15 dicembre 2011. Nello specifico, il Regolamento n. 12 ha rivisto l'ordinamento, l'organizzazione e le funzioni degli uffici della Giunta regionale, in osservanza dei criteri generali stabiliti dall'articolo 1, commi 1 e 12, della legge regionale 20 luglio 2010, n. 7 (Norme per garantire risparmio, trasparenza ed efficienza in Regione Campania), istituendo 5 Dipartimenti:

- Dipartimento della Programmazione e dello Sviluppo economico;
- Dipartimento della Salute e delle Risorse naturali;



- Dipartimento delle Politiche territoriali;
 - Dipartimento dell'Istruzione, della Ricerca, del Lavoro, delle Politiche culturali e delle Politiche sociali;
 - Dipartimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali,
- all'interno dei quali, sono previste specifiche Direzioni Generali che sostituiscono le attuali Aree Generali di Coordinamento. Il percorso di affiancamento è stato costruito sulla base di un modello condiviso con la dirigenza dell'Area 12 al fine di declinare una nuova struttura organizzativa interna che rafforzasse, al contempo, la capacità di lettura ed implementazione della stessa, in una logica di maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, in particolare per la gestione dei Fondi Strutturali.

Nello specifico, l'attuale organizzazione amministrativa, è fondata su un modello strutturato per fasi del processo, mentre la nuova strategia dei Fondi Strutturali, impone una maggiore trasversalità organizzativa, per favorire l'integrazione e la concentrazione degli interventi, sia nella fase programmatica, sia nella fase attuativa. Per superare l'approccio per fasi, separando i diversi step procedurali collegati alle fasi di programmazione, gestione e comunicazione degli interventi, è risultato utile delineare un modello finalizzato a creare integrazione sia tra gli interventi che tra le risorse professionali coinvolte nel processo, al fine di generare sinergie orizzontali a vantaggio dell'efficienza dell'intera Area. Il percorso di affiancamento, pertanto, è stato fortemente condiviso con il personale interno e in modo particolare con i colleghi dirigenti, che sono stati coinvolti in tutte le fasi della riflessione sul modello organizzativo, partendo dall'analisi dell'assetto normativo e delle scelte di programmazione compiute dalla Regione Campania. In particolare, attraverso la verifica delle competenze interne, ci si è concentrati sulla definizione dei profili professionali delle Unità operative dirigenziali (UoD) previste nella Direzione Generale per lo Sviluppo economico, il Turismo e le Attività produttive, di cui al Regolamento n. 12/2011 che costituisce una delle tre Direzioni che fanno capo al Dipartimento della Programmazione e dello Sviluppo economico”.

* *Testimonianza del dr. Luciano Califano, Coordinatore dell'Area Generale di Coordinamento 12 “Sviluppo economico” della Regione Campania, che si ringrazia per la collaborazione fornita.*

Nella sua specificità, il caso illustra la possibilità di affrontare il tema della definizione di assetti organizzativi coerenti con il quadro in essere, ma al contempo dotati di potenzialità di ulteriore sviluppo, anche verso future forme di Pubblica Amministrazione a rete. La costruzione di capacità è un processo incrementale continuo.





CAPITOLO 4

85

UNA PIÙ FORTE *CAPACITY BUILDING*: RIFLESSIONI CONCLUSIVE PER UN PERCORSO DI LAVORO



Nei capitoli precedenti si è cercato di argomentare un ragionamento articolato attorno al tema del cambiamento, sintetizzabile nei seguenti passaggi:

- la nuova programmazione dei Fondi Strutturali, congiuntamente alla gestione della crisi economica, pone in primo piano la necessità di produrre maggior valore ad invarianza o decrescita delle risorse, attraverso lo sviluppo di economie da esternalità positiva e di rete, oltreché perseguendo l'efficienza dei processi;
- ciò richiede una maggiore capacità della Pubblica Amministrazione di definire ed attuare strategie basate su una forte integrazione fra obiettivi, risorse e strumenti, soprattutto a scala territoriale, migliorando le *performance* di presa delle decisioni, coordinamento, monitoraggio e valutazione;
- una forte ed effettiva integrazione è a sua volta possibile in presenza di funzionamenti organizzativi caratterizzati da bassi costi di transazione, all'interno delle amministrazioni e fra di essi e gli *stakeholder*, nell'esercizio dei processi di *governance* e di attuazione, condizione per una più efficace gestione dei fattori produttivi;
- l'evoluzione verso forme "necessarie ed ausiliarie" di amministrazione a rete appare, in questo senso, una via importante (anche se non esclusiva), richiedendo lo sviluppo di specifici modelli, pratiche, competenze e comportamenti, all'interno delle P.A. e verso gli attori delle *partnership* locali.

In conclusione, si tratta di interrogarsi sul contributo della *capacity building*, partendo da una rilettura critica della sua impostazione di fondo. Come si osserva nella figura 4.1, immagine di sinistra, lo schema tipico di intervento della costruzione di capacità è rivolto alla qualificazione dell'organizzazione, nelle sue diverse componenti di:

L'evoluzione
delle forme
organizzative
della P.A....

...rende utile
l'evoluzione
delle azioni di
*capacity
building*...



- modello (il supporto al ridisegno della struttura formale, ai livelli macro e micro);
- processi (l'introduzione di logiche di gestione basate sulla ricomposizione delle funzioni; il *project management*);
- competenze (la dotazione professionale di conoscenze e schemi di azione);
- comportamenti (l'adozione di modalità di azione ispirate da valori coerenti con gli obiettivi di *policy*).

Lo sviluppo di capacità si focalizza dunque sulla struttura, vista come “variabile di aggiustamento” rispetto alla strategia e alle caratteristiche dell'ambiente. Si tratta di un approccio corretto, relativamente semplice e adeguato a situazioni stabili e ben definite. Dove, in sostanza, la complessità non è eccessiva, vi è un discreto tempo per agire e i problemi da affrontare sono più puntuali e circoscritti che di sistema. Un regime di cambiamento effettivo, ma relativamente ordinario.

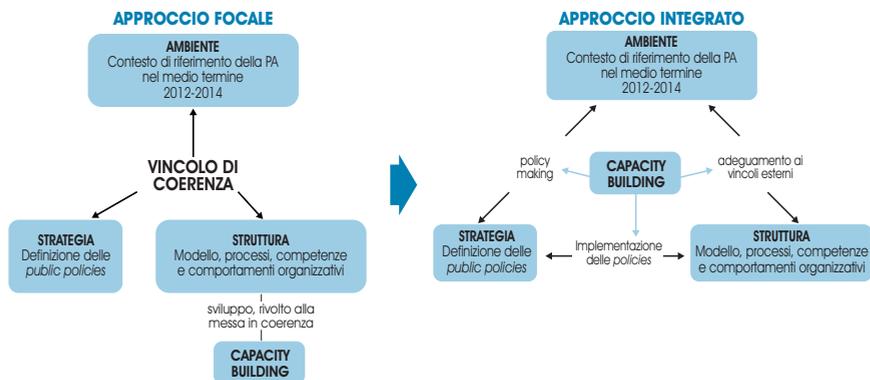
Lo scenario discusso in questa pubblicazione presenta caratteristiche diverse. Il “combinato-disposto” di riforme in atto ed effetti della crisi economica acuisce la rilevanza dei problemi ed accresce l'incertezza, scaricando complessità sui processi decisionali. Ad una cornice di lungo termine (p.e. Europa 2020) si affianca un intenso lavoro di definizione di comportamenti di breve e medio periodo. La necessità di ottenere maggior valore in un orizzonte di risorse scarse modifica la distribuzione dei ruoli e delle responsabilità, superando i confini tradizionali fra pubblico, privato e società civile, verso forme di integrazione che richiedono un più intenso esercizio della *governance*. Le esigenze di regolazione del sistema prevalgono sulla possibilità di definire percorsi lineari di sviluppo, richiedendo una maggiore capacità (e volontà) di adattamento. Tutto ciò senza che venga meno il ruolo di garante del bene comune, fondamento della Pubblica Amministrazione. La “macchina amministrativa” è interessata al medesimo tempo dai nuovi processi di *policy* e dall'impatto delle riforme rivolte agli obiettivi generali di efficienza, trasparenza e merito. Forze ed azioni che richiedono di essere portate fra loro a sintesi, attraverso un'azione integrata. Detto con termini propri della letteratura manageriale, la Pubblica Amministrazione ha oggi bisogno di gestire una continua interazione fra *project design* (la concezione e progettazione esecutiva delle politiche) e *process management* (la gestione delle condizioni

organizzative necessarie per la loro attuazione). Uno scenario assai lontano dall'“adempimento attraverso l'atto amministrativo”. In questa più complessa situazione la *capacity building* “tradizionale” rischia di non essere percepita come una effettiva risorsa di cambiamento, ma come un “di più” che si sovrappone, ma non si integra, con i complessivi (e critici) funzionamenti.



FIGURA 4.1

La transizione ad un diverso approccio alla *capacity building*



Si tratta allora di **passare da un approccio focalizzato sullo sviluppo della struttura ad un rivolto alle relazioni fra ambiente, strategia ed organizzazione**. Come si osserva ancora in figura 4.1, immagine di destra, ciò significa agire, in modo integrato, a supporto di:

- ***policy making***, inteso come la definizione delle strategie con cui la P.A. intende dare risposta alle caratteristiche del proprio contesto. Il contributo della *capacity building* può interessare l'introduzione di schemi di azione rivolti all'ottenimento di economie da esternalità positiva, come la presa in carico anticipata delle conseguenze organizzative proprie delle singole politiche, in una prospettiva di maggiore sostenibilità. In modo ancor più ambizioso, è possibile adottare logiche di *co-design*, dove le scelte di struttura divengono una componente esplicita dell'agenda politica. Del resto, *mutatis mutandis*, è quanto la Commissione Europea ha inteso fare, definendo i vincoli di condizionalità *ex ante* nella nuova programmazione;

...verso schemi più complessi di azione...



- **implementazione delle *policies***, intesa come lo sviluppo delle condizioni necessarie per la loro attuazione da parte della P.A. Si tratta, sulla base delle specificità dei singoli contesti, di agire per l'adeguamento delle risorse normative, tecnico-procedurali, organizzative e di sistema informativo, professionali, nella comune prospettiva della crescita del livello di autonomia degli attori interessati. L'aspetto chiave dell'intervento è l'accompagnamento dell'amministrazione allo sviluppo delle proprie capacità, evitando schemi di mera sostituzione, strutturalmente deboli. Anche in questo caso, i differenti piani di lavoro richiedono una visione integrata e co-costruttiva: definire una norma "ben formata" richiede di interrogarsi da subito sulla sua trasferibilità in procedura, sulla coerenza delle risorse organizzative che dovranno assicurarne la gestione, sull'intensità e i tempi del cambiamento richiesto. Vi è altrimenti il rischio di introdurre vincoli e contraddizioni, complicatezza invece che complessità. In senso più ampio, è a questo livello che vanno definite le sinergie con le azioni di sviluppo discendenti dall'attuazione dei D.lgs. 150/2009 e 235/2010;
- **adeguamento ai vincoli esterni**, inteso in senso estensivo come l'adattamento dei funzionamenti della P.A. alle condizioni del contesto in cui agisce. Si ritrovano in particolare qui i temi dell'integrazione a rete con le altre pubbliche amministrazioni e con gli *stakeholder*, nell'esercizio della *governance*. Come più volte richiamato, il nuovo FSE 2014-2020 pone a disposizione risorse non solo per sviluppare le capacità di relazione dell'amministrazione, ma anche a favore dell'evoluzione dei soggetti esterni. Il riferimento è la costruzione di "reti di capacità", a cui affidare la realizzazione delle *policies* integrate. L'adeguamento ai vincoli va visto quindi anche come capacità attiva dell'amministrazione di modificare il proprio ambiente.

Al di là dell'ampiezza degli interventi che può contenere, l'approccio integrato per la *capacity building* richiede una forte relazione fra pubbliche amministrazioni interessate e soggetti di supporto. Non si tratta di acquistare un servizio formativo o di consulenza, ma di costruire un progetto di sviluppo contestuale ed organico alle *policies* generali adottate. L'avvio della programmazione dei nuovi Fondi Strutturali è il primo, strategico, terreno su cui questo modello può essere posto in atto.

Le riflessioni fino a qui svolte lasciano facilmente intendere la necessità di una coerente co-evoluzione dell'organizzazione e delle caratteristiche del sistema socio-professionale che in essa opera. Un importante fronte di lavoro è lo sviluppo di un vero e proprio set di competenze per l'integrazione, trasversali alla pluralità degli attori della Pubblica Amministrazione. Si tratta di agire privilegiando la dimensione orizzontale (sviluppare le medesime competenze in una ampia platea di destinatari, fra loro diversi per ruoli all'interno della P.A.) rispetto a quella verticale (creare singoli *professional* specializzati per stretto ambito tematico di competenza). Anche questo è chiaramente un approccio di rete. Alcuni ambiti di sapere e capacità su cui sembra opportuno focalizzare lo sviluppo sono:

- i modelli di programmazione basati sull'integrazione di obiettivi, risorse e strumenti, con particolare riferimento applicativo ai nuovi Fondi Strutturali e agli interventi complessi, a scala territoriale;
- il *management* delle risorse intangibili (informazione, conoscenza, capitale relazionale e sociale) e dei processi di rete, anche nelle loro rilevanti implicazioni sullo sviluppo della Pubblica Amministrazione digitale;
- il *project/program management*, con particolare attenzione alla gestione dei rapporti fra P.A., soggetti del mercato e del terzo settore, nel caso di schemi complessi ed integrati di co-realizzazione di politiche, anche basati su forme innovative di finanziamento;
- le modalità di *e-governance*, in stretta relazione alla possibilità di determinare una riduzione potenziale significativa dei costi dei controlli e una diminuzione del carico di lavoro, così come auspicato dalla Commissione in sede di Regolamento comune;
- i metodi e gli strumenti di implementazione delle riforme della P.A. su trasparenza, efficienza e valutazione delle performance, letti come risorse di azione a supporto del cambiamento organizzativo.

Adeguare le professionalità si pone come una precondizione per favorire il cambiamento, in una logica di sviluppo incrementale. Far evolvere i riferimenti di conoscenza, capacità e rappresentazione consente di rendere pensabile "il nuovo", riducendo i costi della transizione ad una diversa amministrazione. Alla tradizionale espressione "ci crederò quando lo vedrò", occorre sostituire nelle pratiche del cambiamento la più realistica, "lo vedrò quando ci crederò". Come ricorda un



...particolarmente attenti allo sviluppo delle competenze per l'integrazione...

...attraverso un processo progressivo e continuo.



importante antropologo, “*ciò che non è buono da pensare non è neppure buono da mangiare*”, e questo ovviamente al di là del fatto che ciò che si ha davanti agli occhi sia effettivamente edibile o meno. Si può morir di fame di fronte ad un cibo non percepito come tale. La realtà è una costruzione cognitiva e sociale: creare diffusamente le condizioni per rendere visibile il futuro è, in definitiva, l’unico modo sensato per poterlo poi costruire.



APPENDICE

Il progetto Competenze in Rete

Finalità e obiettivi generali

Il progetto è finalizzato a supportare le Regioni dell'Obiettivo Convergenza nella definizione di assetti organizzativi e modalità operative efficaci per l'attuazione dei PO 2007-2013, da condividere con gli OI (in primo luogo le Province) e i beneficiari (in primo luogo i Comuni), rafforzando le competenze dei diversi livelli istituzionali (e in particolare del livello sub-regionale), al fine di qualificare le azioni di programmazione, gestione e valutazione degli interventi cofinanziati, e di indurre miglioramenti permanenti nei sistemi della formazione, del lavoro e dell'istruzione, che sono quelli prioritariamente interessati dagli Assi del POR FSE.

Con il progetto s'intende, in particolare favorire la creazione e il consolidamento di una rete di relazioni tra amministrazioni pubbliche coinvolte a vario titolo nella programmazione e attuazione degli interventi strutturali, al fine di favorire il confronto e lo scambio di informazioni ed esperienze su temi di interesse diffuso e l'awio di comunità professionali e tematiche in presenza e *on line*, anche attraverso lo sviluppo e l'animazione di ambienti web dedicati: <http://fondistrutturali.foomez.it/content/competenze-rete> <http://www.innovatoripa.it/groups/competenze>

Localizzazione geografica d'interesse del progetto

Regione Campania, Regione Calabria, Regione Sicilia, Regione Puglia, Regione Basilicata (solo per azioni di sistema trasversali)

Tipologia destinatari intervento

Regioni, Province, Comuni, Partenariato socio-economico

Durata del progetto

maggio 2010 – 30 settembre 2012





La governance verticale

Descrizione intervento

Le politiche per il decentramento sono contrassegnate da una pluralità di riferimenti normativi e da diverse modalità e stadi di sviluppo ed hanno dato avvio a un significativo processo di conferimento di funzioni e compiti amministrativi statali a favore delle Regioni e degli Enti Locali, ispirato prioritariamente al principio di sussidiarietà.

Parallelamente la programmazione comunitaria ha visto rafforzarsi il processo di decentramento di parte delle attività che attengono alla gestione di programmi o parti di programmi a titolarità regionale.

In tale contesto l'intervento realizzato con il progetto Competenze in Rete ha previsto la realizzazione di azioni che hanno coinvolto il livello di governance regionale, ma che sono state destinate a impattare soprattutto sulle Province e, ove pertinente, anche sui Comuni (Organismi Intermedi /Beneficiari), mirando ad accrescere le competenze delle une e degli altri, necessarie per lo svolgimento delle funzioni connesse all'assunzione del ruolo, sia esso di governo o di gestione diretta degli interventi.

Puglia

Percorso di affiancamento alle amministrazioni provinciali per il rafforzamento delle competenze per il ruolo di Organismo Intermedio.

Percorso di affiancamento alla Provincia di Barletta Andria Trani e alla Provincia di Brindisi, per il rafforzamento delle competenze connesse all'esercizio delle funzioni istituzionali in qualità di Organismi Intermedi del PO FSE 2007-2013 della Regione Puglia: il percorso è stato realizzato attraverso l'organizzazione di incontri di lavoro a carattere laboratoriale rivolti sia alle singole amministrazioni provinciali sia ad entrambe con la finalità di incrementare la capacità di condivisione e fare rete.

Sicilia

Intervento a supporto della struttura regionale e dei beneficiari di interventi cofinanziati FESR in tema di monitoraggio fisico e finanziario. L'intervento è stato mirato a rafforzare le competenze dei funzionari interni all'amministrazione regionale, ma anche di quelli esterni (beneficiari), in particolare i Comuni nell'utilizzo del sistema informativo di monitoraggio in relazione agli interventi cofinanziati FESR.

Lo sviluppo organizzativo

Descrizione intervento

Una condizione necessaria per procedere nella direzione del rafforzamento della capacità di attuazione e gestione dei PO regionali 2007-2013, nonché la capacità di creare condizioni favorevoli per la programmazione post 2013 è l'adeguamento del modello e dei processi della Pubblica Amministrazione, verso una sua maggiore e strutturata capacità di **agire in logica di rete**, non contrapposta all'organizzazione "funzionale" e "gerarchica" che, strutturalmente, la connota.

L'intervento sviluppato nell'ambito del progetto Competenze in Rete è stato, pertanto, mirato al riassetto organizzativo di Dipartimenti/Aree di amministrazioni regionali dell'Obiettivo Convergenza attraverso interventi fortemente condivisi con le risorse interne in termini di condivisione del progetto, rafforzamento e adeguamento delle competenze del personale interessato, revisione delle procedure di lavoro interne e costruzione del disegno riorganizzativo.

Campania

Area Generale di Coordinamento "Sviluppo Economico": intervento a supporto dei processi riorganizzativi interni all'Area per il rafforzamento delle capacità attuative e programmatiche dell'amministrazione regionale durante la fase di programmazione dei Fondi Strutturali nonché di impostazione di condizioni di partenza efficienti per la programmazione del post 2013.

Area Generale di Coordinamento 01 – Settore 05 "Rapporti con Province, Comuni, Comunità Montane e Consorzi": intervento rivolto alla sistemizzazione del sistema procedurale delle relazioni interne ai team di obiettivo operativo FSE e di rafforzamento delle competenze del personale interno in esso impegnato.

Sicilia

Servizio 7 – Dipartimento Funzione Pubblica e del personale: intervento volto a favorire la qualificazione del sistema della formazione interna e la capacità amministrativa della stessa amministrazione regionale attraverso:

- 1) audit organizzativo e definizione di un piano di riassetto del Servizio 7
- 2) qualificazione delle conoscenze e delle competenze delle risorse professionali ad oggi impegnate in qualità di "Referente Formativo".





Il rafforzamento delle competenze a supporto delle funzioni I controlli di I livello

Descrizione intervento

Nell'ambito del processo di rafforzamento della capacità delle amministrazioni regionali dell'Obiettivo Convergenza per la qualificazione delle azioni di programmazione, gestione e valutazione degli interventi cofinanziati è emerso un fabbisogno generalizzato di supporto nel miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza delle attività di controllo degli interventi cofinanziati. Per tale motivo nell'ambito del progetto Competenze in Rete sono state progettate e realizzate azioni di affiancamento in materia che hanno agito su vasta scala per la qualificazione delle competenze di funzionari e dirigenti responsabili dei controlli di I livello sia in ambito FSE, sia in ambito FESR. In particolare sono stati costruiti percorsi operativi, definiti in base alle competenze di partenza dei partecipanti, in alcuni casi molto differenziate anche all'interno dello stesso contesto amministrativo, caratterizzati dal coinvolgimento di esperti tecnici che non solo hanno attivato riflessioni di carattere generale mirate alla sistematizzazione delle conoscenze ma hanno supportato attraverso la predisposizione e somministrazione di esercitazioni e simulazioni la risoluzione di problematiche concrete. Per facilitare lo scambio delle esperienze, la costruzione della rete e la standardizzazione dei comportamenti è stato, inoltre, utilizzato lo strumento della web community di progetto.

Calabria

Intervento di affiancamento on the job alla AdG del PO FSE 2007-2013 finalizzato al rafforzamento della struttura responsabile per i controlli di I livello anche attraverso il supporto all'innalzamento delle competenze del personale interno impegnato in materia.

Campania

Intervento di affiancamento on the job alla AdG del PO FSE 2007-2013 finalizzato all'innalzamento delle competenze del personale interno responsabile in materia.

Sicilia

Intervento di affiancamento on the job alle AdG del PO FSE e del PO FESR 2007-2013 finalizzato al supporto all'innalzamento delle competenze del personale interno responsabile.

Il rafforzamento delle competenze a supporto delle funzioni I controlli di II livello

Descrizione intervento

Al fine di innalzare l'efficacia e l'efficienza del sistema di gestione e controllo delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, con il progetto Competenze in rete è stata fornita una risposta alla richiesta di affiancamento avanzata dalle Autorità di Audit (AdA) delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza che, dovendo esercitare un ruolo in parte nuovo rispetto a quello degli uffici addetti al controllo di secondo livello nella precedente programmazione, hanno espresso la necessità di rafforzare la capacità di intervento operativo delle proprie risorse, nonché la capacità di costruire relazioni efficienti e continuative con le altre Autorità impegnate nella attuazione e gestione dei Fondi Strutturali, in modo particolare il FSE.

Ciò è stato realizzato sia attraverso attività di affiancamento on the job direttamente rivolte alle risorse delle AdA della Calabria e della Regione Puglia, sia attivando il confronto sulle attività e sui compartimenti più diffusi, individuando soluzioni efficaci anche attraverso lo scambio con quelle realtà amministrative che hanno già adottato soluzioni operative con risultati soddisfacenti mediante l'uso della web community di progetto.

Calabria e Puglia

Intervento di affiancamento on the job a supporto degli Uffici dell'Autorità di Audit attraverso la realizzazione di incontri di lavoro nell'ambito dei quali sono state analizzate e approfondite tematiche legate al miglioramento della capacità di intervento delle risorse della AdA anche attraverso l'analisi e la sistematizzazione di problematiche operative.

Interregionale

Intervento di affiancamento on the job alle AdA dell'Obiettivo Convergenza finalizzato alla creazione di una rete interistituzionale attraverso la quale favorire lo scambio ed il confronto operativo su questioni di interesse diffuso delle stesse AdA. A tal fine è stato attivato un gruppo di lavoro on line all'interno della web community di progetto nella quale sono stati condivisi materiali di lavoro, report di approfondimento nonché proposte questioni ed ipotesi di risoluzione di problematiche comuni.





Il rafforzamento delle competenze a supporto delle policies legate agli obiettivi del PO FSE

Descrizione intervento

Con la finalità di qualificare le azioni di programmazione, gestione e valutazione degli interventi cofinanziati, e di indurre miglioramenti permanenti nei sistemi della formazione, del lavoro e dell'istruzione, che sono quelli prioritariamente interessati dagli Assi dei POR FSE, nell'ambito del Progetto Competenze in rete, sono state avviate attività di scouting volte ad individuare le aree di maggiore fabbisogno. A tal fine è emersa la necessità di attivazione di un percorso *ad hoc* in Regione Campania in materia di orientamento e apprendistato e di un percorso interregionale in tema di apprendistato.

Nell'ambito delle azioni realizzate, si è favorita la creazione, e il consolidamento, di una rete di relazioni tra amministrazioni pubbliche coinvolte a vario titolo nella programmazione e attuazione degli interventi strutturali, al fine di promuovere il confronto e lo scambio di informazioni ed esperienze su temi di interesse diffuso e l'avvio di comunità professionali e tematiche in presenza e on line.

Campania

Intervento a supporto dell'Area Generale di Coordinamento 17 finalizzato alla crescita della capacità di gestione delle politiche strutturali, in particolare, attraverso il rafforzamento delle competenze sia delle risorse responsabili di realizzare gli audit *in loco* in relazione ai **processi di accreditamento**, sia delle risorse inserite nei **processi di orientamento professionale**.

Interregionale

Percorso di affiancamento in materia di **Apprendistato**. A fronte della rilevazione di un fabbisogno generalizzato di approfondimento e affiancamento in materia di apprendistato, il progetto ha attuato un intervento teso a promuovere lo scambio di esperienze e il confronto interregionale, anche alla luce di casi internazionali e con il coinvolgimento di Regioni non rientranti nell'Obiettivo Convergenza. Il percorso è stato articolato in attività laboratoriali in presenza e attività *on line* realizzate nell'ambito della web community di progetto.

I numeri di Competenze in Rete (al 30 agosto 2012)

Attività in presenza

- 270** giornate di intrattenimento on the job
- 145** giornate di workshop
- 235** amministrazioni pubbliche coinvolte
- 1652** partecipanti
- 4245** presenze

Attività on line

- 1 community on line
- 126 partecipanti → 5 gruppi
- 5 forum attivi → 19 discussioni
- 1 canale tematico 1 speciale
- 400 notizie 250 documenti





BIBLIOGRAFIJA

103



Si indicano di seguito alcune fra le fonti utilizzate per la redazione del testo, privilegiando i contributi internazionali di letteratura accademica e manageriale sull'evoluzione dei modelli di Pubblica Amministrazione o ad essi direttamente applicabili. Ciò al fine di supportare – in una prospettiva aperta al confronto transnazionale – gli approfondimenti dei lettori, in un campo non sempre di facile accesso.

Barca F., a cura di (2009), *Agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*. Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale.

Bertelli A.M., Smith C.R. (2010), "Relational Contracting and Network Management", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Suppl. 1, pp. i21-140.

CE, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020 def.

Coase R.H. (2001), *La natura dell'impresa. Il problema del costo sociale*, Trieste, Asterios Editore (ed. or. 1960).

Didehvar F., Danaeefard H. (2010), "Virtual Governance Networking Policies: A Comparative Analysis", *Public Organization Review*, n. 10, pp. 1-16.

Dubet F. (2010), Integrazione, coesione e disuguaglianze sociali, *Stato e Mercato*, n. 88, pag. 33-58.



- Ekbia H.R., Kling R. (2005), "Network Organizations: Symmetric Cooperation or Multivalent Negotiation?", *The Information Society*, n. 21, pp. 155-168.
- Gherardi S. (2008), "Dalla comunità di pratica alle pratiche della comunità: breve storia di un concetto in viaggio", *Studi organizzativi*, n. 1, pp. 49-72.
- Herranz Jr. J. (2007), "The Multisectoral Trilemma of Network Management", *Journal of Public Administration Research*, n. 18, pp. 1-31.
- Klijn E-H., Steijn B., Edelenbos J. (2010), "The Impact Of Network Management On Outcomes In Governance Networks", *Public Administration*, Vol. 88, n. 4, pp. 1063-1082.
- Kuhlmann S. (2010), "New Public Management For The 'Classical Continental European Administration': Modernization At The Local Level In Germany, France And Italy", *Public Administration*, Vol. 88, n. 4, pp. 1116-1130.
- Kwon S-W., Lee I.W., Feiock R.C. (2010), "Transaction Cost Politics And Local Service Production", *International Review of Public Administration*, Vol. 14, n. 3, pp. 37-52.
- Lewis J. M. (2011), "The future of network governance research: strength in diversity and synthesis", *Public Administration*, Vol. 89, n. 4, pp. 1221-1234.
- McGuire M., Agranoff R. (2011), "The limitations of public management networks", *Public Administration*, Vol. 89, n. 2, pp. 265-284.
- Natalini A., Stolfi F. (2012), "Mechanisms and public administration reform: italian cases of better regulation and digitalization", *Public Administration*, Vol. 90, n. 2, pp. 529-543.
- Natalini, A. (2010), "How Italian Regulatory Policy Encounters Europe", *European Political Science Review*, Vol. 2, n. 2, pp. 29-50.
- O'Toole L. (1997), "Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration", *Public Administration Review*, n. 57, pp. 45-51.

Ongaro E., Valotti. G. (2008), "Public Management Reform in Italy: Explaining the Implementation Gap", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, n. 2, pp. 174-204.

Orlikowsky W.J. (2002), "Knowing in practice: enacting a collective capability in distributed organizing", *Organization Science*, Vol. 13, n. 3, pp. 249-273.

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006, Bruxelles, 11.09.2012 COM(2012) 496 definitivo.

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il Regolamento (CE) n. 1080/2006, Bruxelles, 6.10.2011 COM(2011) 614 definitivo.

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il Regolamento (CE) n. 1081/2006, Bruxelles, 14.03.2012 COM(2011) 607 final/2.

Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione 2010-2011.

Saz-Carranza A., Ospina S.M. (2010), "The Behavioral Dimension of Governing Interorganizational Goal-Directed Networks. Managing the Unity-Diversity Tension", *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 21, pp. 327-365.

Tolkki H., Haveri A., Airaksinen J., Valkonen E. (2011), "Governance in Regional Development. Between Regulation and Self-regulation", *Public Organization Review*, n. 11, pp. 313-333.



Welp Y., Urgell F., Aibar E. (2007), "From Bureaucratic Administration to Network Administration? An Empirical Study on E-Government Focus on Catalonia", *Public Organization Review*, n. 7, pp. 299-316.



Williamson O.E. (1981), "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach", *The American Journal of Sociology*, Vol. 87, n. 3, pp. 548-577.



Quaderni

- 73.** I servizi pubblici locali nelle regioni meridionali
- 74.** 12° Rapporto nazionale sulla formazione nella PA
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
- 75.** La PA vista da chi la dirige – Rapporto 2010
- 76.** La PA vista da chi la dirige – Rapporto 2011

Strumenti

- 38.** Governare con il territorio
- 39.** Guida evolutiva del contenzioso del lavoro pubblico

Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione

- 30.** Le competenze della PA per l'internazionalizzazione
- 31.** Linee guida per la misurazione di tempi e oneri amministrativi nelle regioni
- 32.** L'attuazione nelle regioni e negli enti locali della legge 69/2009

Formez PA

Centro servizi, assistenza, studi e formazione
per l'ammodernamento delle P.A.
viale Marx 15, 00137 Roma
www.formez.it

Coordinatore attività editoriale

Consigliere Angelo Raffaele Dinardo

Area Comunicazione e Servizi al cittadino

tel. 06/84892643
editoria@formez.it

Stampa STR Press S.r.l. - Pomezia (Roma)

Finito di stampare nel mese di settembre 2012
Pubblicazione non in vendita