

IL NODO DELLA QUALITÀ PROGETTUALE: POLITICHE DI SVILUPPO NEL MEZZOGIORNO D'ITALIA NELL'EUROPA CHE CAMBIA.

di **ANGELO COSTA**

Senior Fellow Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton

Questa riflessione vuole prendere le mosse dalla presa di coscienza che oggi occorrono per lo sviluppo del Meridione d'Italia, azioni tese a segnare una nuova tappa nel processo di creazione di un'Unione Europea sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e siano più vicino possibile ai cittadini.

Penso che sin dallo stadio preliminare della programmazione comunitaria dovrebbe essere possibile cogliere alcune scelte di contenuto piuttosto definite, che dovrebbero influenzare le politiche di sviluppo locale nel prossimo periodo, e le risorse umane ed organizzative da mettere in campo per realizzarle. In continuità con le passate esperienze di programmazione, il *territorio* dovrà rappresentare il criterio guida delle politiche di sviluppo nel senso che la programmazione dello sviluppo dovrà continuare a fondarsi e partire dall'analisi e dalla considerazione degli elementi idiosincratici del *territorio*. A questo aspetto si deve aggiungere il richiamo, che è poi un auspicio, verso un coinvolgimento sempre maggiore dei vari attori locali, incluse le popolazioni locali, in tutte le fasi di costruzione dei progetti territoriali al fine di dividerne scelte e visione strategica di sviluppo del proprio territorio¹.

Le regioni, particolarmente quelle meridionali, dovrebbero concentrare la progettazione integrata su città grandi ed altre città, con l'idea che la valorizzazione delle aree urbane, in cui sono concentrati la maggior parte dei servizi avanzati e che si caratterizzano per un più alto grado di attrattività, possono avere un effetto di traino per l'intero sviluppo regionale². Tuttavia, è evidente che in virtù del principio di cooperazione leale nelle relazioni tra le istituzioni e gli Stati membri, questi dovranno fare in modo di non pregiudicare la corretta

¹ cfr. AAVV, *L' euro e le politiche per lo sviluppo e l'occupazione*, Roma - stampa 1998, pp. 212-220

² cfr. L. MONTI, *L' Europa delle regioni*, Roma - 2005, pp. 190-197

applicazione delle scelte programmate e di rispettare le norme stabilite spettanti alle istituzioni.

L'accesso a un documento, ad esempio, elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Affinché i cittadini possano esercitare effettivamente i diritti di cui godono, ciascuna istituzione dovrebbe rendere accessibile un registro di documenti. L'accesso al registro dovrebbe aver luogo in forma elettronica, cosa che manca in moltissime realtà meridionali. I riferimenti ai documenti dovrebbero essere iscritti senza indugio nel registro. Le istituzioni, quindi, dovrebbero mettere a punto le buone prassi amministrative al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso garantito. Le istituzioni locali dovrebbero creare un comitato interistituzionale per esaminare le migliori prassi, affrontare eventuali divergenze e discutere i futuri sviluppi dell'accesso del pubblico ai documenti.

In linea di principio, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico. Tuttavia, taluni interessi pubblici e privati dovrebbero essere tutelati mediante eccezioni. Si dovrebbe consentire alle istituzioni di proteggere le loro consultazioni e discussioni interne quando sia necessario per tutelare la propria capacità di espletare le loro funzioni. Nel valutare le eccezioni, le istituzioni dovrebbero tener conto dei principi esistenti nella legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali, in tutti i settori di attività dell'Unione³.

L'Unione Europea ha lanciato proprio in questo anno, un programma d'azione per la riduzione di quegli *oneri*, che a me piace definire, *per la progettualità* nei Paesi membri: si tratta di un programma ambizioso che mira ad individuare e a tagliare (del 25% entro il 2012) gli *oneri per la progettualità* inutili. Gli *oneri per la progettualità* sono le informazioni che non saranno raccolte se le disposizioni normative non lo richiedono. Nel 2006, si valuta che il costo degli *oneri per la progettualità* era abbastanza elevato: pertanto una radicale azione riformatrice potrebbe consentire un risparmio fino a 150 miliardi di euro (pari all'1,3 % del PIL europeo) e maggiori investimenti in aree problematiche come il Mezzogiorno d'Italia,

³ *cf.* J. L. MATHIEU, *L'union européenne*, Paris – 1994 e D. HEATER, *The idea of European unity*, Leicester - London – 1992, pp. 54-79

nonchè per le stesse aree sarebbe una sorta di maggiore alleggerimento particolarmente per le piccole-medie imprese soffocate da spesso inutili gravami amministrativi.

La riduzione degli *oneri per la progettualità*, chiamati anche "lungaggini burocratiche" o "costi della burocrazia", è un elemento determinante per giungere all'attuazione di un quadro normativo favorevole per il mondo degli affari e favorire la crescita del Mezzogiorno, senza per questo ridurre il livello attuale o le ambizioni delle nuove politiche. Troppi adempimenti burocratici rappresentano un ostacolo alla crescita particolarmente quando le aziende operano su territori difficili come può essere il Sud d'Italia: la legislazione europea impone spesso troppi *oneri per la progettualità* alle imprese. Si tratta di un progetto ambizioso, la riduzione degli *oneri per la progettualità* è solo un tassello di una politica nuova⁴ a favore delle imprese, al fine di agevolare l'accesso delle piccole e medie imprese (PMI) al mercato, aumentare le loro potenzialità di crescita, promuovere l'imprenditoria e le competenze, nonché migliorare il dialogo con le parti interessate.

Questo è quanto si propone, tramite anche diverse voci autorevoli, l'Europa: ma vediamo cosa comporterebbe ciò in rapporto al Meridione d'Italia e cosa rappresenterebbe per le regioni del Sud una simile azione.

C'è innanzi tutto da fare un'osservazione preliminare: al fine di migliorare le complementarità e semplificare l'esecuzione dell'azione di riduzione degli *oneri per la progettualità*, sarebbe auspicabile programmare congiuntamente una serie di programmi operativi in materia di piccole medie imprese e territorio ed avere una copertura geografica nazionale. Una seria programmazione dovrebbe assicurare il coordinamento delle azioni sia tra di loro sia con gli altri strumenti finanziari esistenti, con la BEI e con il Fondo europeo per gli investimenti. Tale coordinamento dovrebbe includere altresì la preparazione di piani di finanziamento complessi e di partenariati tra settore pubblico e privato.

Uno dei principali obiettivi della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione è stato quello di migliorare la competitività internazionale dell'Unione: la risposta alla concorrenza crescente delle economie a basso salario dell'Asia e di altre regioni è noto che si basa su un rilancio della competitività, della produttività e della produzione ad alto valore aggiunto. Uno dei modi per favorire la competitività e migliorare il quadro normativo per le imprese è certamente quello di creare condizioni favorevoli per lo sviluppo e la crescita in ricerca:

⁴ *cf.* S. BORRAS, *The innovation policy of the European Union: from government to governance*, Cheltenham, 2003, pp. 197-231

da questo punto di vista il Meridione d'Italia potrebbe essere terreno privilegiato, a patto che però l'amministrazione dei fondi destinati alla ricerca sfugga logiche clientelari e mafiose. Molti *oneri per la progettualità* sono utili e necessari alle autorità pubbliche per attuare con successo politiche e/o per la raccolta di informazioni. Pertanto la riduzione degli *oneri per la progettualità* rappresenta una sfida alla quale sono chiamate le regioni italiane, particolarmente quelle meridionali, che attraverso i processi di semplificazione a favore dei cittadini, potranno non solo incrementare la propria competitività, ma soprattutto garantire i fondamentali diritti di cittadinanza⁵.

Questa politica di trasparenza⁶ dovrebbe consentire una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantire una maggiore legittimità⁷, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 6 del trattato UE e dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il rafforzamento e completamento delle analisi, ovvero individuazione delle condizioni necessarie e delle modalità per completare i relativi percorsi progettuali e garantirne la coerenza interna rispetto agli obiettivi, rappresenta uno dei nodi cruciali per una seria politica di sviluppo, accanto ad una integrazione tra i vari *iter* amministrativi, ovvero accompagnamento delle Amministrazioni nel percorso progettuale, conferendo a quest'ultimo il valore aggiunto derivante dall'impiego di tecniche e strumenti di *project management* e rafforzando nel contempo l'impegno e la responsabilizzazione delle Amministrazioni stesse.

Il nodo della qualità progettuale – ovvero della capacità di ideare, costruire, valutare e realizzare progetti e interventi efficaci e quindi in grado di contribuire al conseguimento degli obiettivi della politica regionale – rimane sostanzialmente un tema di grande attualità quando si parla di Europa e Mezzogiorno⁸. Su questo tema i progressi sono più lenti soprattutto in ragione del fatto che avanzamenti e miglioramenti significativi qui dipendono

⁵ M. C. PENSOVECCHIO, *La cittadinanza europea : i diritti dei cittadini dell'Unione Europea*, Palermo – 1994, pp. 112-167

⁶ a questo proposito risulta illuminante il saggio di A. SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano -2004

⁷ cfr. N. VEROLA, *L' Europa legittima: principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, prefazione di Giuliano Amato, Firenze – 2006, pp. 200-279

⁸ cfr.V. BISCOTTI, *L' orizzonte europeo nella globalizzazione: una riflessione sul significato della nostra presenza tra le incognite di questa epoca*, Città di Castello – 2005, pp. 97-128

non solo dall'efficacia delle azioni di *capacity* (che sono in corso anche con qualche successo), ma anche e soprattutto dalla rimozione di alcuni aspetti ad esse esogeni (le incertezze nella normativa sulle opere pubbliche, lo scarso orientamento al progetto di molte Amministrazioni, lo scarso collegamento fra le diverse fasi del ciclo progettuale) che incidono pesantemente sui risultati effettivamente conseguibili e quindi sulla stessa convinzione delle Amministrazioni di impegnarsi in modo organico per migliorare la qualità dei loro progetti. Su quest'ultimo aspetto si è detto, in diverse occasioni, dei parziali ma anche significativi segnali positivi collegati all'applicazione a questo tema dei sistemi di premialità. Sugli strumenti attraverso i quali si può conseguire un miglioramento della qualità progettuale si deve comunque dire che, pur fra difficoltà e ritardi, soprattutto nel corso dell'ultimo anno si è registrata una notevole maturazione della riflessione sull'analisi di fattibilità quale tecnica in grado di migliorare la qualità della progettazione aumentando il livello della valutazione e quindi della partecipazione nel determinare le scelte e le decisioni pubbliche. Una riflessione che nei prossimi mesi dovrà continuare e diventare ancor più propositiva anche in relazione alle innovazioni che si prevedono in tema di attuazione (si pensi al criterio generalizzato della maggiore selettività che è richiesto in tutte le priorità o anche, e più incisivamente, alla nuova configurazione intorno a "progetti cardine") e nell'ambito della quale è importante cominciare a individuare alcuni punti fermi.

In materia di sviluppo locale, il Quadro Strategico Nazionale ed i Documenti Strategici Regionali hanno introdotto una sorta di discontinuità rispetto al periodo di programmazione precedente sia dal punto di vista dell'assetto organizzativo-istituzionale, sia dal punto di vista dei contenuti dell'intervento prospettato. Il primo aspetto - organizzativo e di metodo - non rappresenta un elemento neutrale, ma è invece determinante per l'efficacia delle politiche di sviluppo locale, per via dell'aumento del livello di complessità istituzionale all'interno della quale prendono forma e attuazione queste politiche. Tale aumento di complessità è in parte esito del citato processo di decentramento amministrativo ormai da tempo avviato, che ha accresciuto i ruoli che Regioni, Province ed Enti Locali sono chiamati ad esercitare nella promozione dello sviluppo locale, moltiplicando i centri decisionali e di produzione di beni e servizi pubblici⁹. Con i rispettivi documenti strategici, le Amministrazioni Centrali e Regionali hanno cercato di dare contenuti operativi a tale processo di decentramento.

⁹ cfr. J. F. AUBY, *Les services publics en Europe*, Paris – 1998

Ciascuna istituzione, pertanto, dovrebbe adottare i necessari provvedimenti per informare il pubblico in merito alle nuove disposizioni vigenti, particolarmente per rendere i cittadini di regioni periferiche come Calabria e Basilicata, informati circa le nuove opportunità che offre l'UE e per formare il proprio personale a dare assistenza ai cittadini.

Sono convinto che per rendere più agevole ai cittadini l'esercizio dei loro diritti, occorre in particolare che ciascuna istituzione renda facilmente accessibili tutte le novità comunitarie.

Tra gli elementi nuovi dell'assetto organizzativo e del riparto di responsabilità tra i vari livelli coinvolti nelle politiche regionali¹⁰, si segnala l'assegnazione alle Province di un ruolo di maggiore protagonismo rispetto al recente passato. In alcuni casi, questa delega da parte delle Regioni va oltre quanto richiesto dall'assetto normativo e costituzionale nazionale, prevedendo per le Province un ruolo di programmazione e gestione diretta di interventi in diversi ambiti (ambiente¹¹, formazione professionale, inclusione sociale¹², servizi alle imprese ed alla collettività).

Occorre per il Mezzogiorno una programmazione destinata ad intervenire nelle fasi dello sviluppo progettuale e prevalentemente riguardante l'attività di diagnosi e pianificazione, ovvero verifica e analisi dei risultati degli studi di fattibilità al fine di individuare ed esplicitare gli obiettivi dell'intervento, le priorità progettuali, gli *stakeholder*, le sinergie con altri interventi, e di sviluppare una adeguata progettazione finanziaria.

Sin dalla sua progettazione, una politica seria di sviluppo si deve intrecciare con la discussione sulle strategie per il 2007-2013, alla quale deve contribuire con un'analisi "dal basso e dall'interno" dei processi di attuazione, e con proposte di rafforzamento della politica di sviluppo locale. Il lavoro di campo delle azioni pilota dovrebbe produrre indicazioni specifiche su come accrescere le capacità di progetto delle Amministrazioni locali. Tre le proposte principali, forse quelle più urgenti sarebbero:

a) spezzare l'autoreferenzialità dei territori¹³. È importante agire sulle istituzioni locali affinché assumano consapevolezza che, di norma, non tutta la conoscenza necessaria a

¹⁰ cfr. G. VIESTI, *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna – 2005

¹¹ cfr. L. DE PAULI, *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, Milano - 2002

¹² cfr. R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo: attori, procedure, prospettive*, Milano – 2001, particolarmente l'introduzione: pp. I-XIII

¹³ cfr. J. HUFFSCHMID, *Euroland: Herrschaft des Finanzkapitals, Chancen für eine neue Ökonomie*, Hamburg – 1999, si tratta di un lavoro di sole 38 pagine, ma ricco di spunti interessanti.

progettare lo sviluppo locale è presente e disponibile localmente: serve il coinvolgimento di competenze esterne¹⁴;

b) rinnovare il modello di apprendimento e l'approccio di assistenza tecnica. Il modello di apprendimento lineare (trasferimento di conoscenze) si mostra poco efficace nella politica di sviluppo locale: ogni contesto è diverso dall'altro per tratti, problemi, risorse e potenzialità. In condizioni di elevata variabilità, più che "copiare e imitare", o tentare di replicare soluzioni che hanno funzionato altrove, conviene adottare un insieme di soluzioni facilmente adattabili alle varie situazioni;

c) rafforzare la coerenza di sistema. Le relazioni tra Amministrazioni locali e sovralocali (in primo luogo la Regione), sono decisive nell'incentivare o scoraggiare di fatto, impegno, innovazione dei comportamenti, investimento in nuove capacità. La coerenza di approccio al livello di tutto il sistema che contribuisce alla realizzazione della politica di sviluppo, è essenziale per ottenere risultati¹⁵. Per promuovere tale coerenza, i mezzi normativi (regole, direttive, linee guida) sono necessari ma non bastano. Serve anche che i vari livelli amministrativi abbiano modo di maturare un'interpretazione condivisa delle norme, condividere un linguaggio, allineare i valori di riferimento; risultati conseguibili creando luoghi autorevoli di interazione, e occasioni di lavoro e di progetto comune.

Per quanto possibile, le istituzioni dovrebbero rendere direttamente accessibili al pubblico i documenti riguardanti le opportunità offerte dalla UE, sotto forma elettronica o attraverso un registro, in conformità delle disposizioni previste dall'istituzione in questione.

L'accesso a un documento, però, qualora contenga riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione¹⁶.

Negli ultimi due anni la Regione Sardegna, ad esempio, si è impegnata nel promuovere i partenariati locali e la formazione dei progetti, per mezzo di "Laboratori territoriali di progettazione" appositamente costituiti. Il processo è stato esaminato su richiesta della Regione, interessata all'analisi e al giudizio di un osservatore indipendente dando luogo a due rapporti valutativi.

¹⁴ *cf.* J. H. JUPILLE, *Procedural politics: issues, influence, and institutional choice in the European union*, Cambridge – 2004, pp. X-43

¹⁵ *cf.* M. MASCIA, *Il sistema dell'Unione europea: appunti su teorie, attori, processi*, Padova – 2001, pp. 198-231

¹⁶ J. E. BEENEN, *Citizenship, nationality and access to public service employment: the impact of European community law*, Groningen – 2001

Sembra opportuno a questo punto soffermare l'attenzione su un altro momento decisivo, in questo contesto: la qualità dell'analisi di fattibilità e la chiara percezione della sua utilità. Lo studio di fattibilità per essere utile dovrà avere due caratteristiche: I) essere realizzato in tempi compatibili con obiettivi di tempestiva realizzazione delle opere (non solo quindi non deve essere realizzato in troppi mesi ma, se possibile, per essere efficace deve indicare vie atte a risparmiare tempo nelle fasi successive); II) fornire non solo tutte le risposte necessarie a valutare convenienza e opportunità/utilità del progetto (analisi della domanda, analisi finanziaria, analisi della gestione e del funzionamento e così via), ma anche spingersi, sul piano della fattibilità tecnico-amministrativa, (no a definire un percorso e uno stato di definizione assai vicini (il più vicino possibile) al progetto preliminare.

Occorrerebbero programmazioni atte a contribuire allo sviluppo progettuale degli interventi contemplati negli studi di fattibilità e alla loro traduzione in progettazione operativa. A questa attività dovrebbe accompagnarsi un'azione di qualificazione e consolidamento delle competenze tecniche delle Amministrazioni pubbliche per aumentare la loro capacità di selezionare e rafforzare autonomamente i programmi e i progetti da avviare a realizzazione.

Le conclusioni delle riunioni del Consiglio europeo di Birmingham, Edimburgo e Copenaghen hanno messo in evidenza la necessità di garantire una maggiore trasparenza nel lavoro delle istituzioni dell'Unione, consolidando le iniziative già adottate dalle istituzioni al fine di migliorare la trasparenza del processo decisionale¹⁷.

Per esempio, per regioni a forte vocazione agricola e con un grande patrimonio boschivo, come quelle meridionali, bisognerebbe investire in una ricerca sulla gestione del patrimonio forestale e sulle potenzialità di sviluppo di attività di lavorazione e trasformazione del legno, in vista della creazione di una partnership di progetto con i Comuni, proprietari della maggior parte dei boschi. Accompagnate allo start-up dell'Agenzia di sviluppo locale, contributo alla realizzazione di analisi economiche-territoriali funzionali alla definizione di progetti di intervento.

Inoltre, appare questa la sede opportuna per proporre una nuova dimensione del principio dell'integrazione territoriale, che va al di là dell'integrazione di settori tematici di intervento e delle relative istituzioni responsabili. Si tratta dell'integrazione come coordinamento e consolidamento *ex post* delle precedenti esperienze di progettazione attive a livello

¹⁷ cfr. G. BERTRAND, *La prise de decision dans l'Union europeenne*, Paris – 1998, pp. 100-142

territoriale¹⁸. Un esempio è il caso della Regione Marche, in cui è proposto lo strumento delle ARSTEL (Agende Regionali Strategiche per lo Sviluppo Territoriale Locale), concepite come uno strumento della programmazione strategica attivato per riportare a coerenza le diverse iniziative progettuali di carattere socio-economico ed urbanistico-ambientale che investono uno stesso territorio locale. Similmente, in Campania sono stati introdotti “accordi di reciprocità”, che rappresentano una modalità innovativa con cui i progetti integrati, insieme agli altri strumenti di programmazione negoziata e di programmazione settoriale già operanti sul territorio regionale convergono in un quadro unitario.

Tale iniziativa progettuale sarà condizionata alla presenza di garanzie di solvibilità, di buona gestione finanziaria e di competenza nell’organismo intermedio, ed il livello e l’ampiezza del suo utilizzo dovrà tener conto del concetto di proporzionalità con le risorse disponibili a livello regionale. In ogni caso, sarebbe auspicabile, che i programmi operativi indichino le modalità di gestione prescelte.

Si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti europei, intesi come opportunità, nei casi in cui le istituzioni agiscano in veste di legislatore, anche in base a competenze delegate, preservando nel contempo l’efficacia del loro processo di formazione delle decisioni. Nella più ampia misura possibile tali documenti dovrebbero essere resi direttamente accessibili.

A questo punto sarebbe opportuno interrogarsi sul problema del ciclo del progetto e della capacità delle Amministrazioni di migliorare la qualità progettuale emerse una serie di indicazioni insieme alla necessità di affrontare, con urgenza, alcuni nodi di rilievo, ovvero: a) come conseguire l’obiettivo di collegare più strettamente priorità strategiche e programmatiche e progetti in grado di conseguirle¹⁹; b) come assicurare che la programmazione operativa possa far riferimento a un parco progetti con livelli di istruzione e di definizione adeguati a consentire scelte più consapevoli e informate; c) quali sono le condizioni da promuovere perché l’analisi di fattibilità, ovvero la *valutazione ex ante* del progetto (della sua realizzabilità, utilità e convenienza), sia funzionale all’obiettivo di creare un parco progetti coerente ed efficace rispetto alle priorità di programmazione.

¹⁸ cfr. M. J. BAUN, *An imperfect union: the Maastricht treaty and the new politics of european integration*, Boulder – 1996, pp. XVI, 182

¹⁹ cfr. M. MAGGIORANI, *La sfida dell’Unione: storia, economia e cultura dell’Europa unita*; con un saggio introduttivo di Patrizia Dogliani, Bologna – 2004, pp. 46-87

Definendo, inoltre, i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano l'accesso ai documenti in modo tale da garantire l'accesso più ampio possibile.

Un modello di accesso interattivo, basato sul dialogo tra conoscenze diverse: una conoscenza "situata" (che conosce bene il territorio specifico e quasi nulla delle condizioni esterne intervenienti, di mercato e istituzionali) e una conoscenza "globale" (che sa molto delle condizioni di mercato e istituzionali, e nulla del territorio). Il processo da favorire sarebbe, in sostanza, di conversione e integrazione tra tipi di sapere socio-economico tra loro assai diversi²⁰. In una parola: nel Sud bisogna investire per creare una nuova mentalità.

In quasi tutti i documenti strategici regionali, si individua in progetti integrati territoriali il luogo privilegiato per la realizzazione dell'integrazione delle politiche comunitarie. Le esperienze maturate con la progettazione integrata, ancorché lacunose sotto l'aspetto dei risultati economici attesi, hanno comunque contribuito a promuovere la partecipazione diffusa, la condivisione di scelte e idee progettuali territoriali e istituzionalizzato in molti casi forme di partenariato a livello locale (come ad esempio nel caso della Regione Sardegna che ha istituito tavoli permanenti di accompagnamento a tutte le fasi della progettazione integrata).

L'assistenza tecnica efficace tende a coincidere con l'allestimento di uno spazio cooperativo, di analisi e di progetto, che a più riprese intreccia dati di diversa origine, si interroga sulla loro interpretazione, disegna soluzioni specifiche, con una serie di azioni pilota che mantengono l'approccio descritto. Pertanto, tali soluzioni dovrebbero essere applicate alla creazione di una conoscenza di prima mano dei contesti locali, e a un lavoro progettuale partecipato per la definizione di iniziative rilevanti, centrate e alla portata delle comunità locali.

La programmazione per le città e per i sistemi territoriali dovrà favorire il decentramento alle Amministrazioni Locali per quanto concerne le funzioni rilevanti per una efficace definizione ed attuazione di programmi o progetti integrati. Nel caso di città metropolitane e di altre realtà urbane rilevanti per la programmazione regionale, in virtù delle loro maggiori dimensioni e risorse è abbastanza complessa e meriterebbe una trattazione del tutto particolare.

²⁰ *cf.* L. LETIZIA, *Il bilancio comunitario: ruolo e funzioni nella politica economico-finanziaria dell'Unione europea*, Napoli - 2005, pp. 79

Il processo sin qui descritto, verrebbe poi accompagnato dalla stipula di una serie di piani territorio-regione, tra gli attori istituzionali, nazionali, regionali e sub-regionali che già programmano ed attuano azioni sullo stesso territorio. Tale ipotesi di piani, verrebbe ad assumere la veste di uno strumento di coordinamento con una funzione di cabina di regia per la definizione unitaria degli interventi finanziati dalle Regioni, indipendentemente dalle fonti di finanziamento e dalle responsabilità gestionali. Questo tipo di configurazione avrebbe come fine quello di accrescere nelle Amministrazioni Centrali e Regionali la consapevolezza della necessità di un aumento delle competenze e dell'opportunità di individuare nuovi meccanismi di coordinamento tra i vari livelli decisionali. Si richiede così una partnership istituzionale che riduca le duplicazioni e sovrapposizioni di progetti, migliori la qualità e l'efficienza della spesa, e costruisca una visione strategica ed integrata dello sviluppo territoriale. In particolare, in alcune regioni molto svantaggiate come la Calabria, tale opportunità troverebbe una sua prescrizione chiara laddove si afferma la necessità di far discendere dalla natura dei progetti modalità efficaci di cooperazione anche tra livelli di governo diversi per l'ideazione e l'attuazione delle iniziative. Anche il tema dell'integrazione delle politiche²¹, già centrale nell'attuale programmazione comunitaria, trova ampio spazio in un quadro di rinnovata progettualità locale e costituisce un *frame* generale entro cui viene impostata la strategia di sviluppo di tutte le regioni italiane, anche enfatizzando alcuni aspetti nuovi rispetto al passato. In conclusione, questa rinnovata progettualità che in questa sede si auspica, abbinata anche ad un radicale rinnovamento delle classi dirigenti locali, in linea con gli orientamenti comunitari, dovrebbe servire, in ultima istanza, ad individuare le città meridionali quali luoghi privilegiati per l'attuazione di politiche di sviluppo locale proponendosi l'intento di realizzare nelle aree urbane politiche integrate di valorizzazione dell'ambiente urbano, l'inclusione sociale, la promozione e garanzia di servizi essenziali ed innovativi, la sicurezza²² e la legalità.

Alcune Regioni, penso alla Lombardia, hanno pienamente recepito questi orientamenti prevedendo che la progettazione integrata si realizzi su una dimensione prevalentemente urbana. Ne è un esempio, anche, la Regione Toscana in cui, in base a quanto programmato nel Documento Strategico Regionale, sono in cantiere progetti integrati da attuarsi essenzialmente sulle aree urbane regionali, considerate quali luoghi strategici per lo sviluppo

²¹ *cf.* B. LAFFAN, *Europe's experimental union: rethinking integration*, London - New York - 2000, pp. XI-32

²² *cf.* F. ATTINA, *La politica di sicurezza e difesa dell'Unione europea: il cammino europeo dopo il trattato di Amsterdam*, Gaeta - s.d.

della competitività e dell'attrattività dei territori regionali, e comunque sulla base di un rapporto equilibrato tra realtà urbane e sistemi rurali. Su questi aspetti più tecnici si sta lavorando per ora soprattutto su iniziativa centrale e in particolare del DPS nell'ambito dei due programmi operativi: l'uno rivolto specificamente al miglioramento della qualità e dell'efficacia dello strumento "studio di fattibilità", l'altro maggiormente indirizzato a migliorare la qualità della programmazione "a monte" della valutazione di fattibilità ed efficacia di un progetto. Il Programma di Advisoring per gli Studi di Fattibilità, per esempio, attuato da Sviluppo Italia, diretto a migliorare la qualità progettuale attraverso una attività di Advisoring alla selezione e valutazione di fattibilità di interventi programmati dalle Amministrazioni Regionali, dovrebbe rivelarsi abbastanza utile.

Forti elementi di discontinuità rispetto all'esperienza passata devono riguardare:

- a) una maggiore e più efficace integrazione²³ rispetto agli altri strumenti territoriali ed alla programmazione settoriale regionale, nonché un migliore raccordo con la programmazione di scala superiore al livello locale²⁴.
- b) una maggiore selettività dei progetti, che innalzi la qualità progettuale territoriale;
- c) l'apertura a conoscenze esterne, per superare il vincolo dell'assenza di competenze più sofisticate sul territorio locale. In questa prospettiva, viene sollecitata la creazione di reti ed il collegamento con centri di competenza nazionali detentori di conoscenze specialistiche;
- d) una maggiore concentrazione di risorse sulle esperienze che hanno prodotto risultati migliori;

E' decisivo, a questo punto, sottolineare il legame con la programmazione: perché una buona azione progettuale possa essere apprezzata è necessario che il fabbisogno che è collegato alla sua attuazione costituisca una priorità nella programmazione e che la sua fattibilità (tecnica, istituzionale, economica, finanziaria dato un vincolo temporale) sia quindi valutabile in relazione a quel fabbisogno.

Nel quadro che si delinea, alle Regioni verrebbe, pertanto, riservato il ruolo di governo del processo di programmazione complessivo, con funzioni di indirizzo strategico.

Per garantire una crescita dei territori meridionali, si dovrebbe applicare un procedimento amministrativo in due fasi, preferendo:

- a) l'interesse pubblico, in ordine:

²³ *cf.* R. MANFRELLOTTI, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino – 2004

²⁴ *cf.* U. TRIULZI, *Dal mercato comune alla moneta unica: le politiche di integrazione dell'Unione europea*, prefazione di Lamberto Dini, Formello - 1999

- alla sicurezza pubblica,
- alla difesa e alle questioni militari,
- alle relazioni internazionali²⁵,
- alla politica finanziaria, monetaria o economica²⁶ della

b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria.

Quella sul nodo progettuale vuole essere solo una proposta per la portata dell'esercizio di misurazione in considerazione del peso della legislazione nazionale ed europea nella generazione di costi per la progettualità e delle relazioni tra tali legislazioni, risulta evidente, però, che la misurazione deve interessare entrambi i livelli. Inoltre, data la vastità dell'esercizio, è chiaro che devono contribuire alla progettualità sia la Commissione sia gli Stati membri. In pratica, è bene dirlo, esistono tre diverse possibilità con riguardo alla portata dell'esercizio di progettazione dell'UE. Il programma potrebbe mirare all'individuazione degli obblighi di informazione e alla progettazione dei costi per la progettualità:

- dei regolamenti e delle direttive dell'UE (compresi gli obblighi di informazione in forza del diritto internazionale);
- dei regolamenti e delle direttive dell'UE e delle misure nazionali di esecuzione adottate per recepire le direttive;
- dei costi delle prescrizioni di trasmettere informazioni derivanti da tutte le fonti legislative.

Una vasta parte della legislazione comunitaria è stata concepita per correggere le inefficienze di mercato e garantire condizioni concorrenziali omogenee a livello comunitario²⁷. Questo risultato può essere ottenuto soltanto attraverso l'imposizione di obblighi di fornire informazioni e di riferire sull'applicazione delle norme legislative. Alcune delle procedure previste sono tuttavia diventate inutilmente dispendiose in termini in tempo, eccessivamente complicate o persino superflue.

La Commissione europea ha elaborato un'ambiziosa strategia per misurare i costi per la progettualità e ridurre gli oneri progettuali nell'UE, che comprende la fissazione di un

²⁵ *cf.* D. MCGOLDRICK, *International relations law of the European Union*, London - New York - 1997, pp. 211-232

²⁶ D. HILDEBRAND, *The role of economic analysis in the EC competition rules*, The Hague Kluwer law international - 1998, pp. 345-400

²⁷ *cf.* R. PEROTTI, *Sustainability of public finances*, London Bonn -1998

obiettivo comune dell'UE di riduzione in totale del 25% di tali oneri nel medio periodo. Ciò attesta l'impegno della Commissione per una migliore regolamentazione nell'ambito della strategia in favore della crescita e dell'occupazione. Una crescita più intensa e maggiori posti di lavoro per tutte le regioni e città dell'Unione europea sono gli obiettivi della politica di coesione tra il 2007 e il 2013. In questo arco di tempo le risorse destinate alla coesione, ben 308 miliardi di euro, saranno volte a sostenere le agende regionali della crescita e di stimolare la creazione di posti di lavoro. L'81,54% dell'importo complessivo sarà concentrato sull'obiettivo "Convergenza", di cui possono fruire gli Stati membri e le regioni più svantaggiate, quindi il Mezzogiorno d'Italia. Nelle regioni rimanenti, circa 15,95% dei Fondi strutturali verranno destinati a sostegno dell'innovazione, dello sviluppo sostenibile, di una migliore accessibilità e di progetti di formazione contestualmente all'obiettivo "Competitività regionale e occupazione". Un altro 2,52% sarà inoltre disponibile per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

Le prescrizioni progettuali, è opportuno quindi sottolineare, possono essere ulteriormente suddivise in obblighi di informazione. Per obbligo di informazione si intende ciascuna specifica prescrizione di una normativa che contenga disposizioni per la trasmissione di informazioni (ad esempio, la regolare trasmissione di un certificato di conformità a un'autorità pubblica). È importante operare una netta distinzione tra le informazioni che le imprese raccoglierebbero anche in assenza della legislazione in questione e le informazioni che non verrebbero invece rilevate senza apposite disposizioni in materia. Le prime costituiscono costi progettuali; le seconde oneri progettuali. La strategia per il miglioramento della regolamentazione della Commissione è diretta a misurare i costi progettuali e a ridurre gli oneri progettuali.

La metodologia del modello dei costi standard è stata adottata da diversi Paesi e il suo impiego ha consentito anche lo sviluppo di una rete di membri (paesi) che intendono farvi ricorso per misurare i propri costi per la progettualità o che agiscono in veste di osservatori²⁸.

Alcuni Stati membri dell'UE sono attualmente membri della rete e quattro di essi (Regno Unito, Paesi Bassi, Repubblica ceca e Danimarca) hanno completato una misurazione su

²⁸ *cf.* J. L. QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne: des Communautés économiques à l'Union politique*, Paris – 2005, pp. 32-65

scala reale della propria legislazione e hanno potuto individuare l'origine (nazionale o internazionale) delle loro prescrizioni giuridiche in tema di fornitura di informazioni per favorire una migliore progettualità²⁹. Molti di essi hanno fissato ambiziosi obiettivi di riduzione. La metodologia comune dell'UE presenta comunque numerose specificità. Tali differenze riguardano i soggetti interessati dagli obblighi di informazione (compresi i cittadini e il terzo settore), l'inclusione o meno delle informazioni fornite a terzi, la valutazione o meno di costi *una tantum* rilevanti e le modalità di fissazione di una soglia di esclusione per gli obblighi di informazione. L'esecuzione di una misurazione a livello comunitario è confrontata a numerose sfide metodologiche. In primo luogo, l'uso della metodologia presuppone una precisa *mappatura* di tutti gli obblighi di informazione giuridicamente richiesti dall'atto legislativo. In secondo luogo, è evidente che per una misurazione a livello comunitario è indispensabile una certa armonizzazione e la determinazione degli obblighi da misurare. Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) è il documento di orientamento strategico che l'Italia ha presentato alla Commissione il 2 marzo 2007. Esso è il risultato di un esteso e intenso percorso e confronto partenariale fra amministrazioni centrali e regionali, esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale avviato il 3 febbraio 2005 con l'approvazione, da parte della Conferenza Unificata, delle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013".

Per costi progettuali si intendono i costi sostenuti dalle imprese, dal terzo settore, dalle amministrazioni pubbliche e dai cittadini per soddisfare l'obbligo giuridico di fornire, alle autorità pubbliche o a privati, informazioni sulle rispettive attività (produzione). Si tratta di costi diversi dai costi di adeguamento alle normative che derivano da generiche prescrizioni della legislazione, quali i costi determinati dallo sviluppo di nuovi prodotti o processi che ottemperano a nuovi standard sociali e ambientali.

Ciascuna di tali variabili è suscettibile di critica, anche soprattutto se si è convinti, come chi scrive, che sembrerebbe opportuno basare l'esercizio sulle definizioni dei parametri forniti nell'ambito comunitario. Si potrebbe proporre, con riguardo a questo primo esercizio di misurazione, di limitarlo alle sole imprese, in conformità con la strategia di crescita e di occupazione, dato che permangono numerosi problemi irrisolti riguardo alla valutazione

²⁹ *cf.* L. NEAL, *The economics of the European Union and the economics of Europe*, New York – Oxford – 1998, pp. 298-346

dei costi imposti agli altri gruppi³⁰. Si sa per esperienza che i costi dipendono in larga misura da un numero limitato di obblighi di informazione. Secondo tale progetto, sembra esserci una forte concentrazione dei costi in un numero ristretto di ambiti politici. Dai risultati della misurazione olandese e di quella danese emerge, ad esempio, che una minima parte dei costi deriva da misure di recepimento e di applicazione, mentre notevoli sono i costi connessi a obblighi nazionali e internazionali. I dati del Regno Unito non sono ancora pienamente disponibili, ma saranno pubblicati entro breve tempo. Il principale punto di forza di tale tesi è l'elevato livello di dettaglio consentito in sede di misurazione dei costi per la progettualità tramite, ad esempio, la valutazione delle singole attività. Una conclusione fondamentale di un eventuale progetto pilota sarebbe l'individuazione di specifici obblighi di informazione tesi a costituire la base del programma di misurazione. Quantunque il loro numero vari notevolmente da uno Stato membro all'altro, risulta più semplice confrontare tali obblighi che intere normative diverse da paese a paese. Questo implica una chiara classificazione degli obblighi di informazione negli atti di base e nelle susseguenti norme di esecuzione, a livello sia dell'UE sia nazionale. La Commissione è impegnata a ridurre quanto più possibile tali oneri inutili. I costi progettuali sono rilevanti in quanto le imprese in tutta la Comunità sono tenute a dedicare molto tempo alla compilazione di moduli e a riferire su un'ampia gamma di materie.

Grazie alla riduzione degli obblighi di informazione ridondanti, il personale delle imprese può dedicare più tempo alle attività fondamentali dell'impresa, con la possibile diminuzione dei costi di produzione e l'esercizio di attività innovative e di investimento aggiuntive che a loro volta potrebbero migliorare la produttività e la concorrenzialità globale. Attualmente solo quattro Stati membri hanno proceduto a una misurazione dei costi per la progettualità. Sulla base di un'estrapolazione dei dati dei Paesi Bassi si può tuttavia ritenere che i costi per la progettualità ammontino a circa lo 0,9% del PIL dell'UE. Lo schema di un modello UE dei costi per la progettualità netti è stato successivamente modificato e migliorato nel corso di una fase pilota condotta tra aprile e settembre del 2005. Durante tale fase si intendevano testare le modalità di valutazione dei costi per la progettualità imposti dalla normativa comunitaria, ciò che ha permesso alla Commissione di presentare una metodologia riveduta denominata anche "SCM comunitario". Questo è fondamentale per la misurazione quantitativa, la fissazione di appropriati obiettivi di riduzione (riferimenti globali, per

³⁰ *cf.* M. CURTARELLI, *Obiettivo occupazione: le strategie dei paesi europei*, Roma – 2000

politica, per Stato membro, per autorità nazionale/regionale) e l'attribuzione delle responsabilità ovvero la determinazione di chi deve intervenire per ridurre i costi. La politica di coesione e la politica regionale dovrebbero stimolare nelle regioni in ritardo di sviluppo una crescita ulteriore con la conseguente creazione di nuovi posti di lavoro³¹. Queste le principali novità rispetto al periodo 2000-2006:

1. un collegamento più forte con la rinnovata agenda per la crescita e l'occupazione, che prevede un maggior coinvolgimento del livello regionale e locale³²;
2. un approccio più strategico;
3. una maggiore semplificazione (strumenti ridotti da sei a tre, fasi della programmazione ridotte da tre a due, un principio di "proporzionalità" rinnovato, maggiore responsabilità e trasparenza nella gestione dei fondi da parte degli Stati membri e delle regioni). Sulla base del nuovo regolamento generale dei Fondi strutturali, e degli Orientamenti strategici comunitari da questi previsti, gli Stati membri preparano i Quadri strategici di riferimento nazionali e i Programmi operativi nazionali e regionali.

Sappiamo che l'attività economica risulta gravemente ostacolata dalla presenza di costi per la progettualità inutili e sproporzionati, che costituiscono anche una considerevole fonte di irritazione per le imprese e la cui riduzione è spesso indicata come una priorità nelle consultazioni in materia di semplificazione³³.

Il 23 marzo 2005 il Consiglio europeo ha invitato, in maniera indiretta, la Commissione e il Consiglio a esaminare una metodologia comune per la misurazione dei costi per la progettualità prefiggendosi l'obiettivo di pervenire ad un accordo entro la fine del 2005. Il 16 marzo 2005 la comunicazione della Commissione intitolata "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea" conteneva nell'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione uno schema dettagliato di una sorta di modello UE dei costi per la progettualità netti. L'Europa valuta i vantaggi derivanti dallo sviluppo di un'impostazione comune per la misurazione dei costi per la progettualità. Tra i previsti benefici di un'impostazione comune figurano:

³¹ R. LEONARDI, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Bologna - 1998

³² *cf.* G. DI NARDI, *Piena occupazione e scambi internazionali nell'unione europea*, Estr. da: *Rivista Europa*, maggio-giugno 1949 - anno 5, fasc. 5, Roma - 1949, pp. 28

³³ *cf.* P. CASELLI, *La politica fiscale nei paesi dell'Unione europea negli anni Novanta*, Roma - 1998

- maggiore chiarezza sulle eventuali differenze nelle procedure adottate a livello dell'Unione e dei vari Stati membri³⁴;
- maggiore facilità di raffronto transnazionale e transettoriale, analisi comparativa e definizione di buone pratiche;
- economie di scala per quanto riguarda la raccolta e la convalida dei dati.

Al fine di facilitare la codifica e il recupero delle informazioni, l'UE stabilisce tipologie di obblighi di informazione e di iniziative richieste. Ancora più importante è forse il fatto che la sua relazione consente di collegare le misure di esecuzione con l'atto originario e registra le placature. Infine, l'ordinamento comunitario quando è applicato per una valutazione di impatto (*ex ante*) segue un approccio dei “costi netti”, intendendo con ciò i costi introdotti dalla misura proposta, dedotti quelli da essa eliminati a livello comunitario e/o nazionale. Quest'ultima caratteristica concepita per un'analisi *ex ante* non è adatta, come tale, alla misurazione dei costi della legislazione vigente. Solitamente il recepimento non presenta difficoltà grazie alla presenza di riferimenti incrociati o di considerando all'inizio dell'atto giuridico. I costi per la progettualità provengono principalmente da quattro fonti: diritto internazionale, diritto comunitario, diritto nazionale e diritto subnazionale (regionale). Il diritto internazionale necessita sempre di un'attuazione nell'ordinamento giuridico nazionale. Perché un trattato internazionale abbia efficacia, i firmatari devono provvedere a dotare le sue disposizioni di forza di legge (nazionale), ossia attuarle nel loro ordinamento giuridico. Per contro, una parte del diritto comunitario è direttamente applicabile (“regolamenti”), una parte necessita di essere recepita (“direttive”).

Le linee guida hanno dato seguito alla riforma della politica di coesione europea unificando la programmazione della politica regionale comunitaria - cofinanziata dai Fondi strutturali - e della politica regionale nazionale - sostenuta dal Fondo per le aree sottoutilizzate. Nel QSN gli obiettivi, le priorità, le regole della politica regionale di sviluppo sono stabilite in modo unitario e orientano la programmazione operativa e l'attuazione di entrambe le fonti di finanziamento³⁵ della politica regionale comunitaria e nazionale. I contenuti del Quadro riflettono la consapevolezza che la politica regionale di sviluppo può offrire un forte contributo alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze, una maggiore concorrenza dei

³⁴ *cf.* N. MOUSSIS, *Manuel de l'Union européenne: institutions et politiques*, Rixensart – 1994, pp. 98-176

³⁵ *cf.* A. ZATTI, *Il finanziamento dell'Unione europea e il sistema delle risorse proprie*, introduzione di Alberto Majocchi, Padova – 2002, pp. 164-198

mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali, incentivi appropriati per favorire l'innovazione pubblica e privata.

La Commissione ha elencato numerosi possibili miglioramenti dell'ordinamento comunitario, mettendo in chiaro che una tale ottimizzazione non costituiva un presupposto fondamentale per la sua applicazione. Poiché gli Stati membri che hanno già completato le loro misurazioni di base hanno adottato varianti leggermente diverse rispetto all'ordinamento olandese originario, i confronti tra Paesi dei dati ottenuti risultano difficili, in particolare allorché si tenti di aggregare i risultati e di determinare l'origine degli obblighi di informazione.

Alla luce dei dati disponibili per i paesi che hanno effettuato misurazioni dei costi, l'ultima opzione appare come la più appropriata. Per motivi pratici, tuttavia, si propone che nel quadro di una seria programmazione si proceda, attraverso il progetto di misurazione coordinato dalla Commissione, soltanto alla misurazione dei regolamenti e delle direttive dell'UE e delle correlate misure di esecuzione nazionali. In particolare, i documenti legislativi, vale a dire i documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri, dovrebbero essere resi direttamente accessibili.

Tale metodologia dovrebbe rendere possibile la produzione di dati sui costi standardizzati delle risorse utilizzate dalle imprese per ottemperare a norme specifiche e a determinati decreti di attuazione. In pratica, è necessario individuare gli obblighi contenuti nelle disposizioni che richiedono alle imprese di fornire informazioni alle autorità pubbliche o a terzi³⁶. È possibile, benché sia spesso difficile, suddividere tali obblighi di informazione nelle cosiddette “prescrizioni di trasmettere dati”. Per ottemperare agli obblighi di informazione previsti – o piuttosto per produrre l'informazione richiesta – le imprese in questione devono normalmente esplicitare attività amministrative aggiuntive. I costi di tali attività supplementari possono discendere dall'uso interno del tempo di lavoro dei dipendenti o dal consumo esterno di risorse (ad esempio, onorari di esperti esterni, costi di *outsourcing*). Nei Paesi Bassi, ad esempio, tale metodologia è stata usata per effettuare nel 2003 un'intera serie di misurazioni di riferimento. Le misure di riduzione dei costi per la progettualità si limitano pertanto a snellire le procedure di fornitura di informazioni e non

³⁶ *cf.* S. RICCI, *La buona amministrazione: ordinamento comunitario e ordinamento nazionale*, Torino – 2005, pp. 197-205

influenzano la struttura di base della legislazione. Questo implica che le misure di semplificazione volte a ridurre i costi per la progettualità sono di più facile formulazione delle disposizioni finalizzate a modificare la natura o la portata della legislazione in questione. In considerazione della loro natura e alla luce dell'esperienza acquisita negli Stati membri che hanno sviluppato programmi di riduzione dei costi per la progettualità, tali misure di riduzione devono essere di semplice concezione e di facile applicazione. Tali iniziative si differenziano pertanto totalmente dalle azioni di deregolamentazione.

Il presente lavoro vuole semplicemente essere una sorta di ausilio e di dettagliata riflessione sugli elementi che costituiscono la strategia comunitaria finalizzata a misurare i costi per la progettualità e a ridurre gli *oneri per la progettualità* proposta in tale documento³⁷. Tali elementi sono stati elaborati sulla base di alcuni studi pilota sulla quantificazione degli *oneri per la progettualità* realizzati negli anni scorsi. Per quanto possibile, gli altri documenti, in particolare quelli relativi alla formulazione di una politica o di una strategia, dovrebbero essere resi direttamente accessibili.

Con il presente lavoro si intende, quindi, avviare un'ampia discussione sul modo migliore in cui ridurre gli *oneri per la progettualità* nell'UE. Per il programma di misurazione previsto per l'UE sarà necessario un livello minimo di armonizzazione per consentire la convalida e la comparazione dei dati, per produrre risultati significativi a livello comunitario e per stabilire obiettivi di riduzione *ad hoc*. Alla luce dei risultati del programma pilota è necessario procedere a un'armonizzazione dei seguenti parametri:

- definizione di una “impresa efficiente”;
- classificazione degli obblighi di informazione secondo l'origine;
- quozienti dei costi standardizzati (costi generali);
- tipo di attività in questione e popolazioni (segmentazione del numero di settori/imprese) interessate;
- enti in questione (ad esempio, famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche, ecc.).

Le linee guida hanno dato seguito alla riforma della politica di coesione europea³⁸ unificando la programmazione della politica regionale comunitaria - cofinanziata dai Fondi strutturali - e della politica regionale nazionale - sostenuta dal Fondo per le aree sottoutilizzate. In questo quadro gli obiettivi, le priorità, le regole della politica regionale di

³⁷ *cf.* C. HEN, *L'Union Européenne*, Paris – 2001, pp. 12-28

³⁸ *cf.* S. BORRAS, *op. cit.*, pp. 197-209

sviluppo sono stabilite in modo unitario e orientano la programmazione operativa e l'attuazione di entrambe le fonti di finanziamento della politica regionale comunitaria e nazionale.

I contenuti di questa breve riflessione esprimono la consapevolezza che la politica regionale di sviluppo può offrire un forte contributo alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze, una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali, incentivi appropriati per favorire l'innovazione pubblica e privata³⁹.

Le notevoli discordanze che emergono tra gli Stati membri considerati sono da attribuire probabilmente a differenze tra le metodologie di misurazione utilizzate, ma possono anche essere riconducibili a disparità settoriali tra le economie nazionali e a tradizioni giuridiche e culture amministrative differenti. Tali dati sono comunque importanti in quanto individuano l'origine dei costi e, di conseguenza, il livello al quale possono essere introdotte misure di semplificazione. È evidente che l'obiettivo comune dell'UE proposto dalla Commissione richiede un'azione sia a livello nazionale sia a livello comunitario. Soltanto uno sforzo congiunto può migliorare in maniera significativa il contesto in cui operano le imprese nell'UE. Nel frattempo, gli Stati membri provvedono a quantificare le prescrizioni in materia di informazione che discendono esclusivamente dalla loro legislazione nazionale. Ciò garantisce un uso efficiente delle risorse disponibili.

Ciò significa, in conclusione, che sarebbe opportuno, per lo meno in un primo esercizio di misurazione a livello comunitario, stabilire un ordine di priorità e prendere in considerazione ai fini di una misurazione quei settori che appaiono, sulla base degli attuali esercizi di misurazione nazionali e di altre informazioni, come i più gravati da costi. Ciò non impedisce l'adozione da parte della Commissione di iniziative volte a ridurre gli *oneri per la progettualità* gravanti sui cittadini, sulle amministrazioni pubbliche e/o sul terzo settore. Tali dati, condivisi con la Commissione per facilitare la sperimentazione, sembrano confermare tuttavia la rilevanza degli obblighi nazionali. È evidente che una quota consistente dei costi è originata a livello nazionale. Ne discende pertanto che per migliorare il contesto in cui operano le imprese è necessario, accanto agli sforzi della Commissione, un forte impegno nazionale. Se l'atto oggetto di valutazione recepisce un atto adottato ad un altro livello, la relazione fornisce l'articolo e il paragrafo dell'atto "originario" in cui è

³⁹ *cf.* J. F. AUBY, *op. cit.*, pp. 12-43

definito ciascun obbligo di informazione. Di conseguenza, alcuni provvedimenti nazionali e comunitari recepiscono obblighi internazionali (Organizzazione mondiale del commercio, Protocollo di Kyoto, ecc.), mentre alcuni provvedimenti nazionali e subnazionali recepiscono il diritto comunitario. Anche la determinazione della misura della “placcatura” risulta abbastanza semplice se l'obbligo fissato da un trattato internazionale o da un atto comunitario è chiaro, preciso e incondizionato. La responsabilità dell'autorità che lo recepisce è limitata soltanto alla parte che essa aggiunge a tale obbligo⁴⁰. Quando tali condizioni non sono soddisfatte può essere necessario ricorrere al giudizio di esperti. In linea con il principio dell'analisi proporzionata, la metodologia dell'UE attribuisce particolare importanza alla definizione delle soglie più adatte da utilizzare per individuare gli obblighi di informazione che vanno esclusi dall'analisi.

Il confronto tra i costi per la progettualità è reso difficile anche dalla difformità delle legislazioni dei vari Stati membri. Per migliorare la comparabilità è più utile esaminare gli obblighi di informazione anziché intere normative. Gli obblighi di informazione costituiscono pertanto gli elementi essenziali di qualsiasi programma di riduzione dei costi per la progettualità.

Nel determinare l'origine di una normativa è capitale riuscire a determinare con precisione se la disposizione recepisce o meno un obbligo stabilito a un livello superiore e se l'autorità che la recepisce ha aggiunto o meno qualcosa all'obbligo “originario” (placcatura). Ciò è importante perché le responsabilità devono essere chiaramente determinate per motivi politici ma anche pratici. Le misure “interne” e le misure “di recepimento” richiedono un trattamento differente: un obbligo “creato” o integrato da un'autorità può essere liberamente ridotto o abrogato da questa; un obbligo semplicemente recepito richiede di solito una decisione collettiva.

Le principali caratteristiche metodologiche proposte dalla UE in questi ultimi anni presentano per la maggior parte forti somiglianze con quelle del prototipo originariamente sviluppato nei Paesi Bassi. Ad esempio, la Commissione propone di utilizzare lo stesso calcolo, gli stessi pertinenti parametri di costo (ad esempio, tariffe interne/esterne, costo delle attrezzature e delle forniture) e le stesse formule per esprimere la frequenza delle attività amministrative, nonché l'identico approccio nella valutazione delle prestazioni di un “ente normalmente efficiente”.

⁴⁰ J. H., *op. cit.*, pp. 1-33

L'azione amministrativa al Sud, quindi, dovrebbe essere impegnata nelle politiche di sviluppo, per ottenere più di un significativo segnale nella direzione di quel "salto di qualità" che costituisce il risultato di un'accumulazione, estesa nel tempo di elementi costitutivi delle "capacità": fra queste la capacità delle amministrazioni di collaborare e di operare secondo modelli di *governance multilivello* e la capacità delle amministrazioni di analizzare e approfondire andamenti ed esiti delle loro scelte in tema di sviluppo (la capacità di misurare e valutare)⁴¹. Pertanto, gli indicatori della premialità dei fondi strutturali, costituivano nella maggior parte dei casi obiettivi intermedi riferiti a precondizioni per l'attuazione di aspetti strategici del Programma di sviluppo. Pertanto, il completamento del sistema di premialità dei fondi strutturali e la conseguente assegnazione di premi o sanzioni non costituisce il termine dei processi in corso e non esaurisce le esigenze conoscitive di monitoraggio. I contributi dei Fondi strutturali non sostituiscono le spese strutturali, pubbliche o assimilabili, di uno Stato membro. Per le regioni che rientrano nell'obiettivo «Convergenza»⁴², la Commissione e lo Stato membro determinano il livello di spese strutturali, pubbliche o assimilabili che lo Stato membro mantiene in tutte le regioni interessate nel corso del periodo di programmazione. Lo Stato membro trasmette alla Commissione le informazioni richieste per consentire la verifica della conformità al livello di spese strutturali pubbliche o assimilabili definite *ex ante*. In sede di concezione del programma d'azione comunitario è importante prendere atto del lavoro già svolto dagli Stati membri che hanno agito da pionieri in materia di misurazioni e attingere all'esperienza acquisita. Gli sforzi condotti dal ministero delle Finanze dei Paesi Bassi per quantificare i costi per la progettualità hanno portato all'elaborazione del modello dei costi standard. E' necessario oggi disporre di un metodo semplificato e coerente per misurare e quindi ridurre l'incidenza delle normative sulle imprese. Per le prospettive di miglioramento delle capacità delle amministrazioni pubbliche rimane, invece, decisivo il tema della formazione diretta di tali capacità. Nel 2006 si è continuato a operare nel senso di migliorare radicalmente l'offerta formativa specialistica per la pubblica amministrazione e, insieme, di creare le premesse di una nuova leva di operatori delle politiche di sviluppo. Sono stati conseguiti risultati significativi e sono divenuti pienamente operativi una serie di strumenti e di progetti specifici basati, come necessario, sulla ricerca di condizioni di eccellenza e

⁴¹ *cf.* G. NAGLE, *A geography of the European union: a regional and economic perspective*, Oxford -1996

⁴² *cf.* R. Leonardi, *op. cit.*

specializzazione delle attività formative, sulla selezione attenta dei beneficiari, su un rapporto al tempo stesso più stretto e più dialettico con il mondo accademico e della ricerca scientifica.



CHI SIAMO

Il Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

MISSION

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione tecnologica, del welfare e delle riforme politico-istituzionali. A tal fine, il Centro invita chiunque fosse interessato a fornire materiale di riflessione che sarà inserito nelle rispettive aree tematiche del Centro.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-imprenditoriale e quello politico-istituzionale.