

Libro Verde Programma Nazionale di Cambiamento delle Amministrazioni dello Stato

Capitolo 4.2.

L'INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA PER IL *POLICY CHANGE*. IL CASO DEL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE *di Erica Melloni e Gabriele Pasqui*

1. Premessa: cos'è il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione

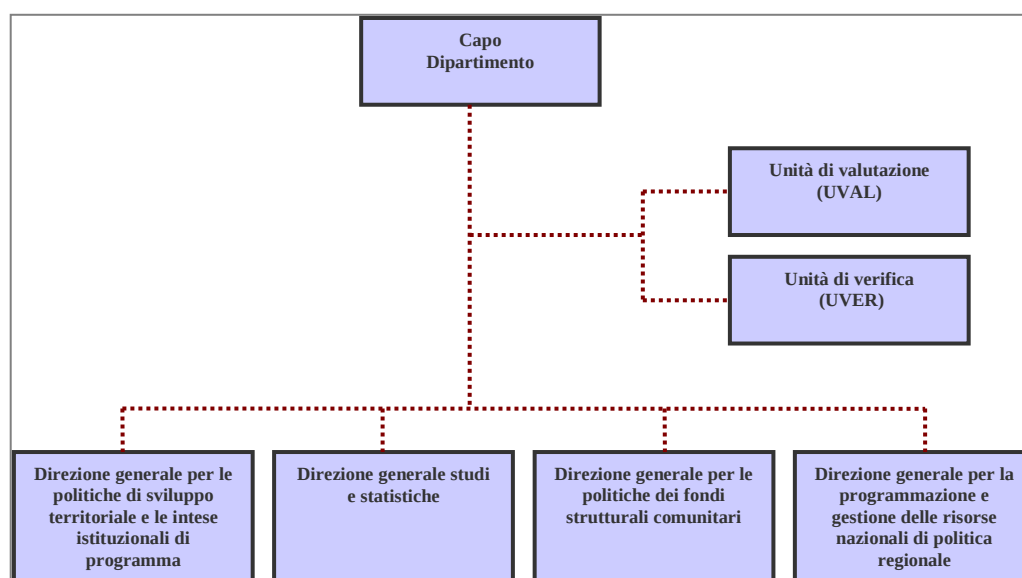
Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico è stato istituito nel 1998 nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze (allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica), con l'obiettivo di realizzare, secondo il dettato costituzionale, gli obiettivi di coesione e riequilibrio economico-sociale tra diverse aree del Paese. Dal 18 maggio del 2006 è stato trasferito presso il Ministero dello Sviluppo economico.

Il Dipartimento svolge una pluralità di ruoli ascrivibili in termini generali al campo delle politiche di sviluppo regionale. Ha coordinato l'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni italiane dell'Obiettivo 1 e oggi coordina l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013. Il DPS promuove la programmazione degli investimenti pubblici e degli incentivi finanziati con il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e la loro attuazione attraverso le Intese Istituzionali di Programma, sottoscritte tra Stato e Regioni, e gli Accordi di Programma Quadro in cui queste si articolano. Il Dipartimento svolge inoltre una serie di attività di servizio nei confronti di altre amministrazioni e del pubblico: produce analisi delle tendenze economiche territoriali e dei flussi finanziari per lo sviluppo, contribuendo all'elaborazione dei documenti economici e programmatici del Governo; svolge valutazioni degli investimenti di amministrazioni e soggetti che operano con finanziamenti pubblici e ne verifica l'attuazione; disegna e sostiene progetti di modernizzazione e di rafforzamento della capacità istituzionale delle amministrazioni che gestiscono la spesa in conto capitale. Infine il DPS promuove e gestisce

gemellaggi istituzionali e progetti di cooperazione bilaterale con Paesi candidati all'adesione all'Unione Europea e Paesi Terzi.

La struttura organizzativa del Dipartimento è oggi la seguente: alle dipendenze del Capo Dipartimento vi sono quattro Direzioni generali (DG per le politiche di sviluppo territoriale e le intese istituzionali di programma; DG studi e statistiche; DG per le politiche dei fondi strutturali comunitari; DG per la programmazione e gestione delle risorse nazionali di politica regionale) e due strutture di staff (l'Unità di Valutazione e l'Unità di Verifica).

Figura 1 - Organigramma del DPS (2008)



Fonte: www.dps.tesoro.it/

Questo rapporto intende ricostruire la nascita ed il ciclo di vita del DPS al fine di riflettere sulle caratteristiche, le condizioni ed i problemi di una significativa esperienza di innovazione amministrativa, realizzata nell'ambito di una struttura centrale dello Stato.

La struttura del rapporto è la seguente: nel § 2 vengono presentate le ipotesi di lavoro e vengono discusse alcune ragioni che hanno portato a riconoscere nel DPS un caso di successo di innovazione amministrativa; nel § 3 viene narrata la storia del Dipartimento, intrecciando le vicende "interne" alla struttura organizzativa con quelle esterne relative agli orientamenti di *policy* e agli assetti politico-istituzionali; nel § 4 viene discusso il ruolo dei diversi attori e dei loro sistemi di relazione e interazione; nel § 5 sono presentati gli elementi che appaiono centrali per dar conto dell'innovazione costituita dal DPS; nel § 6 sono proposte alcune brevi considerazioni conclusive.

2. Il DPS come caso di successo? Alcune ipotesi di lavoro

Oggi, a dieci anni dalla sua istituzione, il DPS rappresenta, per unanime riconoscimento, una esperienza rilevante nella Pubblica Amministrazione italiana sotto due profili. Da una parte, si tratta di un laboratorio innovativo dal punto di vista della ridefinizione e della strutturazione di un campo

di *policy*: le politiche di sviluppo regionale e in particolare gli interventi volti al riequilibrio economico-sociale e allo sviluppo del Mezzogiorno. Dall'altra, si tratta di un cantiere sperimentale sotto il profilo del cambiamento e dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione.

L'obiettivo di questo rapporto di ricerca¹ è quello di mettere alla prova entrambe le asserzioni precedenti sulla base di una ipotesi forte: l'innovazione amministrativa rappresentata dal DPS è una variabile dipendente dell'innovazione di *policy* in tema di sviluppo. Ciò significa affermare che gli elementi di cambiamento rintracciabili nell'esperienza del DPS, sia sotto il profilo organizzativo sia sotto il profilo del *management*, sono la conseguenza di una rottura significativa nei presupposti culturali, nelle strategie e negli indirizzi operativi avvenuta nella prima metà degli anni '90 con riferimento alle politiche regionali di sviluppo e coesione.

Sulla base di questa ipotesi di lavoro le pagine seguenti intendono verificare anche le modalità concrete nelle quali si è definito il nesso tra cambiamento di *policy* e cambiamento organizzativo e gli effetti di *feedback* sugli orientamenti di *policy* dovuti a scelte organizzative e gestionali.

Prima di sviluppare l'argomentazione è tuttavia necessario motivare brevemente le ragioni che hanno indotto a considerare il DPS come un caso di successo in tema di innovazione amministrativa. Si tratta di ragioni che hanno a che vedere almeno con quattro dimensioni e che sono indipendenti dal giudizio, senza dubbio controverso e conteso², sul successo della politica che il DPS ha promosso e guidato nel corso di questo decennio.

In primo luogo, il DPS si è caratterizzato per una forte *autonomia* e capacità di *adattamento* a fronte di mutamenti anche radicali del quadro politico e istituzionale. Nato dall'intuizione politica di Carlo Azeglio Ciampi nella stagione del centro-sinistra al governo, il DPS ha attraversato tre legislature (non considerando quella attualmente al via), si è confrontato con governi di segno opposto e molti ministri, si è misurato con mutamenti rilevanti dell'assetto istituzionale (a partire dalla riforma costituzionale del Titolo V) ed organizzativo, fino al suo stesso trasferimento, nel 2006, dal Ministero dell'Economia al Ministero dello Sviluppo. Come vedremo tra poco, non si è trattato di cambiamenti privi di conseguenze anche sul fronte dell'organizzazione interna e delle relazioni tra il DPS ed altri attori. Tuttavia, a fronte di questi mutamenti spesso improvvisi e in qualche caso imprevedibili, il Dipartimento "ha tenuto": è stato cioè in grado di consolidare e irrobustire il proprio assetto interno e di continuare a giocare con autonomia un ruolo rilevante nella gestione di una *policy* significativa.

Questa persistenza rispetto a cambiamenti anche radicali di contesto, ed è il secondo elemento di sicuro interesse nella vicenda del DPS, è dipeso in modo prioritario dall'*autorevolezza*, innanzitutto tecnica, della struttura, riconosciuta sia dentro la Pubblica Amministrazione (l'Unione

¹ Il caso studio è stato realizzato a partire da un'analisi di testi e documenti ufficiali prodotti dal DPS e in merito all'esperienza del Dipartimento. Per la realizzazione di questo rapporto sono state inoltre realizzate, tra marzo ed aprile 2008, interviste ai seguenti soggetti: Paolo De Ioanna, Capo di Gabinetto del Ministero dell'Economia; Fabrizio Barca, ex Capo Dipartimento DPS, attualmente consigliere ministeriale; Letizia Ravoni, ex direttore generale DPS, attualmente consigliere ministeriale; Alberto Versace, ex direttore generale DPS, attualmente consigliere ministeriale; Laura Raimondo, ex responsabile Unità di Valutazione, attualmente vice presidente UPCM (*University of Pittsburgh Medical Center*).

² Come è noto, e come diremo meglio più avanti narrando la vicenda del DPS, a partire dal 2004-2005 il dibattito pubblico, culturale e politico, sulle scelte compiute dal DPS nella costruzione e gestione delle politiche per il Mezzogiorno, ed in particolare nella programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione Europea, è stato molto aspro. Sono emersi da più parti (un caso per tutti: Rossi, 2005) giudizi molto severi sull'efficacia e sull'efficienza di un'intera stagione di politiche per il Mezzogiorno, oltre che sul ruolo giocato dal DPS. Per una risposta articolata alle critiche, che tuttavia non si sottrae alla necessità di una rivisitazione critica dell'esperienza, si rinvia a Barca (2006).

Europea, le Regioni, gli Enti locali), sia da parte di interlocutori economici e sociali, sia nel mondo dell'università e della ricerca, laddove il DPS è stato considerato e indagato come un luogo di eccellenza dal punto di vista delle *competenze* e delle *capabilities*. Da questo punto di vista il DPS rappresenta davvero una eccezione piuttosto rara nella Pubblica Amministrazione italiana³: i suoi documenti e le sue elaborazioni, per quanto controverse e criticate, sono state oggetto di attenzione all'esterno della Pubblica Amministrazione e hanno cercato consapevolmente di alimentare il dibattito sull'intervento pubblico. D'altra parte, il DPS è stato promotore di una cultura dell'*accountability* e dell'auto-riflessività, non mancando di mettere a fuoco problemi e criticità della sua stessa azione amministrativa.

Autorevolezza tecnica e logica dell'*accountability* possono essere inoltre considerate buone ragioni per spiegare la capacità del DPS di gestire con successo alcuni dossier cruciali. In particolare, ed è il terzo elemento di interesse dell'esperienza, il Dipartimento è stato in grado di costruire efficacemente una relazione innovativa lungo la filiera alta della *governance verticale* (nei confronti dell'Unione Europea), manifestando una capacità di influenza sulle politiche europee in larga misura indipendente dalla contrattazione politico-diplomatica e sicuramente innovativa per l'amministrazione pubblica italiana. L'esempio più significativo, anche se non così noto, è il successo, per certi aspetti straordinario, nella gestione del negoziato con l'Unione Europea relativamente alla distribuzione delle risorse e alla definizione delle regole per il ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013. Nonostante l'allargamento a 25 dell'Unione Europea, ed il conseguente abbassamento della soglia media del reddito pro capite comunitario, l'Italia è riuscita ad aggiudicarsi, per il periodo 2007-13, un ammontare di risorse per il Mezzogiorno (22,9 miliardi di euro) di poco inferiore a quello accordato nel settennio precedente. A questi dati si aggiungono il cofinanziamento nazionale e, soprattutto, le risorse FAS⁴, di provenienza nazionale, che portano a 101,6 miliardi di euro le risorse per le regioni del Sud.

Tabella 1 - Quadro finanziario QCS 2000-06 (in milioni di euro)

	Contributo comunitario	Contributo nazionale	Contributi privati	Contributo totale
Totale nazionale	31.692,68	31.667,82	1.143,87	64.504,37
- di cui Mezzogiorno (Obiettivo 1 ⁵)	23.957,64	21.517,14	598,99	46.073,77

Fonte: MEF/IGRUE, *Le Politiche strutturali dell'Unione Europea – L'attuazione in Italia, 2006*

Tabella 2 - Quadro della programmazione unitaria 2007-13 (in milioni di euro)

	Contributo comunitario⁶	Fondo di cofinanziamento	Fondo Aree Sottoutilizzate⁷	Contributo totale
--	---	---------------------------------	---	--------------------------

³ Uno dei pochi esempi paragonabili è quello dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia, dal quale non a caso viene colui che ha gestito il Dipartimento per tutta la fase di avvio e consolidamento (Fabrizio Barca), oltre che alcuni dirigenti importanti.

⁴ Fondo Aree Sottoutilizzate – le cui risorse sono state assegnate dalla Legge 27 dicembre 2006 - Finanziaria 2007.

⁵ L'Obiettivo 1 della programmazione 2000-2006 comprendeva le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e il Molise in sostegno transitorio o *phasing out*.

		nazionale ai fondi strutturali	(FAS)	
Totale nazionale	27.965,315	31.933,641	63.273,000	123.171,956
- di cui Mezzogiorno ⁸	22.992,548	24.311,049	53.782,050	101.085,647

Fonte: delibera Cipe n. 166 del 21.12.2007 “Attuazione del quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013. Programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate”

Infine, a fronte di questi elementi innovativi che riguardano i rapporti tra il Dipartimento e i suoi interlocutori esterni, può essere segnalato un ulteriore elemento di interesse nell’esperienza: la *flessibilità* nella struttura organizzativa e nella gestione del personale⁹, sulla quale torneremo ampiamente più avanti, che ha permesso di re-interpretare una funzione tradizionale per la Pubblica Amministrazione (il Dipartimento in definitiva svolge un ruolo di supporto all’indirizzo politico a livello di sistema), utilizzando le risorse umane in modo certamente innovativo.

Nel loro insieme questi quattro aspetti, attinenti sia le dinamiche interne al DPS, sia il sistema di relazioni che la struttura ha instaurato con altri attori, delineano i tratti di un cambiamento significativo anche rispetto agli “stili” tradizionali delle amministrazioni centrali italiane, e giustificano certamente un approfondimento sulle condizioni, sulle modalità e sui limiti di questa esperienza.

3. La storia: fasi e rotture

Il DPS nasce nel 1998, come uno dei 4 dipartimenti in cui si articola il nuovo e potente Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, creato nel 1997¹⁰ dall’unificazione di due dicasteri¹¹. Il presidente del Consiglio Prodi, vincitore alle elezioni del 1996, aveva condotto la campagna elettorale nel segno dell’Europa. Il nuovo Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, affidato a Carlo Azeglio Ciampi, costituiva lo strumento per il risanamento dei conti pubblici e per il conseguimento dell’ammissione dell’Italia nell’Unione Monetaria Europea.

⁶ Non comprende le risorse dell’Obiettivo “Cooperazione territoriale”.

⁷ Per il FAS, la chiave di riparto tra macro aree è 85% al Mezzogiorno e 15% al Centro-Nord.

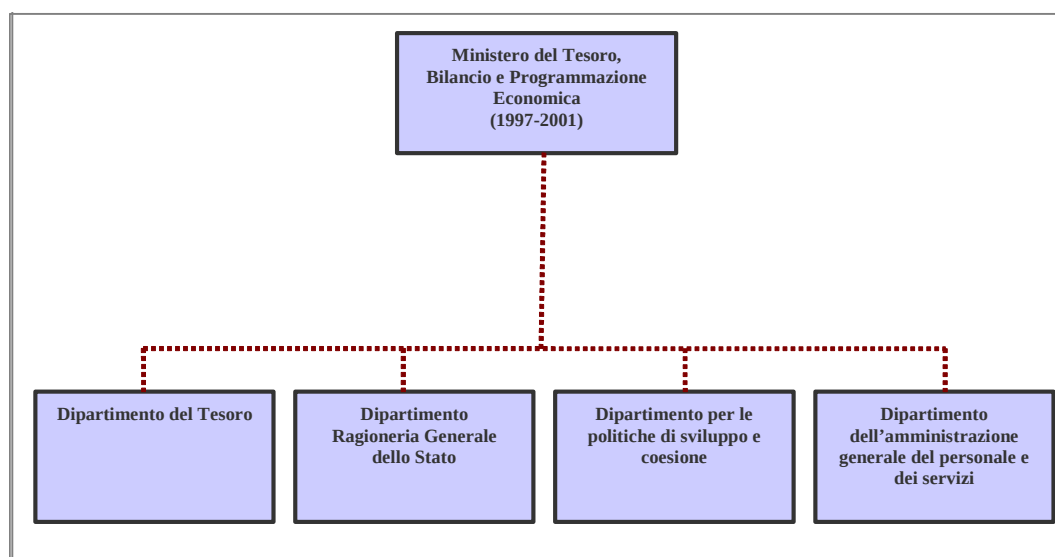
⁸ Nella Programmazione 2007-2013 le 8 regioni del Mezzogiorno sono così ripartite: 5 nell’Obiettivo “Convergenza” (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata in *phasing out*) e 3 nell’Obiettivo “Competitività” (Abruzzo, Molise e Sardegna in *phasing in*).

⁹ Un dato per tutti: il tasso di turn-over della struttura nel suo insieme è stato molto elevato. Tra i dirigenti presenti nella struttura alla data della sua costituzione, oggi soltanto XXX svolgono ancora un ruolo nel Dipartimento.

¹⁰ Legge n. 94 del 3 aprile 1997.

¹¹ Il Ministero del Tesoro e il Ministero del Bilancio e della Programmazione.

Figura 2 - Organigramma del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica (1997-2001)



E' questo il contesto in cui nasce il progetto del DPS. Per comprendere a pieno i motivi e la vicenda della sua creazione è tuttavia necessario fare un passo indietro nel tempo e guardare ad alcune importanti trasformazioni avvenute negli anni precedenti.

3.1 Le premesse del cambiamento

In primo luogo, nel 1992 il Ministro del Bilancio Beniamino Andreatta aveva abolito l'intervento straordinario e chiuso l'esperienza dell'Agenzia per il Mezzogiorno, nata dalla Cassa. Si tratta di una cesura rilevante nella politica italiana di intervento per il Sud. La Cassa per il Mezzogiorno, nata nel 1950, era stata concepita come uno strumento di amministrazione straordinaria, capace cioè, almeno nelle intenzioni, di superare i vincoli e le lentezze della burocrazia ordinaria e dare così efficacia alla politica di sviluppo del meridione. In effetti, l'intervento straordinario aveva consentito, soprattutto nei primi anni, di realizzare importanti opere strutturali (quali ad esempio il grande programma interregionale degli acquedotti) e aveva contribuito a sostenere nel Mezzogiorno un tasso di crescita quasi pari a quello, elevatissimo, del Centro-Nord. E tuttavia già a partire dagli anni '60 la politica della Cassa per il Mezzogiorno aveva iniziato a mostrare i suoi limiti, diventando progressivamente l'emblema del cattivo uso delle risorse pubbliche. Più in generale, la politica per il Mezzogiorno è stata accusata di avere causato nel meridione "un profondo disincentivo a rischiare e a «concorrere», soprattutto per i giovani, di uno svilimento dell'immagine del Mezzogiorno nel Centro-Nord, all'estero e nel Mezzogiorno stesso" (Barca, 2006, 41).

La logica dell'intervento straordinario avrebbe dovuto trasformarsi, dopo la recisa chiusura del 1992, in una politica regionale gestita per via ordinaria che, tuttavia, non fu immediatamente avviata. Per alcuni anni dopo il 1992 la politica del Mezzogiorno scomparve di fatto dall'agenda del governo nazionale, per rientrarvi poi, con nuovo slancio, nel 1998. Fu questo infatti l'anno dell'ammissione dell'Italia nell'Unione Monetaria. Il 3 maggio 1998 il Consiglio europeo decise

(98/317/EC) che 11 Stati membri dell'Unione Europea, tra cui l'Italia¹², soddisfacevano i criteri di convergenza fissati dal Trattato CE ai fini dell'ingresso nell'UEM e il 31 dicembre 1998 fissò, per le rispettive valute, tassi di conversione irrevocabili con l'euro. Il ministro del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica Ciampi, che aveva guidato la procedura di ammissione imponendo anche notevoli sacrifici fiscali agli italiani, dichiarò nell'Esposizione Economico-Finanziaria del 1° ottobre 1998 che il Mezzogiorno si trovava di fronte ad un bivio: “fra il concreto rischio di un ulteriore arretramento relativo rispetto al resto del Paese e dell'Europa e la credibile occasione di un salto di sviluppo”¹³.

È questo il punto di avvio della politica di “Nuova programmazione”, una politica che ribalta il tradizionale approccio *top down*, centralistico, delle politiche per il Sud a favore di una costruzione dal basso dei processi di composizione delle scelte di sviluppo. Mentre le Regioni assumono un ruolo fondamentale per la programmazione della spesa (alle Regioni è assegnata la gestione del 70% delle risorse complessive), la Nuova programmazione lascia al centro (cioè all'amministrazione statale) un ruolo di “promozione e di diffusione di metodi, di prassi migliori e di idee forti”. Il nuovo progetto politico fu presentato nel Congresso di Catania “100 nuove idee per il Sud”¹⁴, nel quale furono lanciate diverse idee-progetto per l'avvio della programmazione comunitaria 2000-2006, e fu poi sancito nel “Patto di Natale”¹⁵ del 22 dicembre dello stesso anno, con il quale il governo raccolse il consenso delle parti sociali e delle organizzazioni del terzo settore.

Intorno a questa nuova interpretazione del ruolo del centro si sviluppa il progetto per la costruzione del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, la cui struttura veniva avviata contemporaneamente alla diffusione degli indirizzi della Nuova programmazione.

3.2 *Lo start-up*

La nascita ed avvio del DPS si svolge in un lasso di tempo piuttosto breve: circa otto mesi dall'individuazione del Capo Dipartimento - caduta sull'ex direttore dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia, Fabrizio Barca - alla completa operatività della struttura. La rapidità era dovuta all'impellenza dell'avvio della nuova programmazione comunitaria 2000-2006 e alla necessità di rafforzare il presidio e la capacità di spesa della programmazione in via di chiusura, vale a dire quella del periodo 1994-1999. L'obiettivo era, da una parte, quello di non disperdere i fondi comunitari a rischio di disimpegno del QCS 1994-99, dall'altra la necessità di predisporre il necessario sistema di presidio della nuova programmazione, che per il periodo 2000-06 stanziava per l'Italia oltre 31 miliardi di euro di fondi comunitari, di cui 23,9 a vantaggio delle regioni meridionali (cioè quelle inserite nell'Obiettivo 1)¹⁶. Ai fondi europei si aggiungevano i fondi nazionali e i diversi strumenti negoziali previsti per la loro definizione. Tra questi, le Intese

¹² Gli altri Paesi furono: Austria, Belgio, Germania, Finlandia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

¹³ Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione, 1° ottobre 1998.

¹⁴ Poi pubblicato con il titolo *Cento idee per lo sviluppo* (DPS, 1999).

¹⁵ Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, 22 dicembre 1998.

¹⁶ Si veda in proposito MEF-IGRUE (2006).

Istituzionali di Programma¹⁷ (IIP), finanziate con fondi CIPE, e i relativi strumenti attuativi, gli Accordi di Programma Quadro (APQ).

Il miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse non poteva prescindere da un incremento dell'efficacia delle politiche di sviluppo, ed in particolare della parte più debole e deprivata del territorio italiano, il Sud.

Agli inizi del 1998, grazie alla collaborazione tra il Capo di Gabinetto, Paolo De Ioanna, e il Ministro Ciampi, e in accordo con il disegno organizzativo ideato dal nuovo Capo Dipartimento, furono approvati i due regolamenti¹⁸ in materia di attribuzioni e di articolazione organizzativa del DPS. Per il DPS veniva individuata un'articolazione in 5 servizi¹⁹, ciascuno dei quali identificato da uno specifico "cliente" esterno al fine di limitare le possibili sovrapposizioni di ruolo. In particolare, il Servizio per le politiche di sviluppo territoriale aveva come referente principale le Regioni per la stipula delle Intese Istituzionali di Programma e i relativi Accordi di Programma Quadro; il Servizio per la programmazione negoziata interloquiva con i soggetti economici privati, con lo scopo di completare i contratti di programma già avviati e gli altri strumenti di promozione dello sviluppo locale; il Servizio per le politiche dei fondi comunitari doveva costruire un rapporto di interlocuzione forte con l'Europa, per la migliore organizzazione e gestione dei fondi strutturali; il Servizio centrale di segreteria del CIPE avrebbe dovuto curare i rapporti con la parte ministeriale. Nel 2002 la struttura del DPS veniva rafforzata, concentrando nel Servizio studi e statistiche le attività di analisi economica e finanziaria dei territori e di elaborazione dei documenti di programmazione diretti al Parlamento.

In staff al Capo Dipartimento veniva collocato il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, composto da 60 membri suddivisi in due unità operative: l'Unità di Valutazione (UVAL) e l'Unità di Verifica (UVER). Il Nucleo di valutazione non era un organismo completamente nuovo, ma riprendeva e valorizzava una esperienza avviata già nel 1980 con il "Nucleo di Esperti", composto da 15 unità, che avrebbe dovuto sostenere l'attuazione del Fondo

¹⁷ Le Intese Istituzionali di Programma (IIP) sono lo strumento di programmazione tra Stato, Regioni e province autonome per la definizione degli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare gli interventi infrastrutturali di interesse comune per lo sviluppo del territorio regionale. Le IIP sono state istituite con la legge n.662 del 23 dicembre 1996. La delibera CIPE n.29 del 21 marzo 1997 ss.mm. specifica le finalità, le modalità attuative nonché gli impegni dei soggetti sottoscrittori delle IIP.

¹⁸ DPR 20 febbraio 1998, n. 38 *Regolamento recante le attribuzioni dei dipartimenti del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, nonché disposizioni in materia di organizzazione e di personale, a norma dell'articolo 7, comma 3, della Legge 3 aprile 1997, n. 94*. DPR 28 aprile 1998, n. 154, *Regolamento recante norma sull'articolazione organizzativa e le dotazioni organiche dei dipartimenti del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, a norma dell'articolo 7 comma 3 della Legge 3 aprile n. 94*.

¹⁹ I servizi del DPS individuati dal regolamento n. 154/1998 erano:

- Servizio per le politiche di sviluppo territoriale e le intese,
- Servizio per la programmazione negoziata,
- Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari,
- Servizio centrale di segreteria del CIPE,
- Servizio dipartimentale per gli affari generali e contabili, il personale e la qualità dei processi e dell'organizzazione.

A seguito del cambiamento istituzionale che affidava le competenze per la programmazione negoziata al Ministero delle Attività produttive, con DPR n. 202/2002 in sostituzione del Servizio programmazione negoziata, si aggiungevano 2 Servizi:

- Servizio progetti studi e statistiche,
- Servizio relazioni con i Paesi terzi in materia di politiche di sviluppo territoriale.

Investimenti e Occupazione (FIO) attraverso l'utilizzo di metodi e tecniche (quantitative e basate sull'analisi costi-benefici) per la valutazione delle operazioni di spesa pubblica.

Il nuovo Nucleo di valutazione, con compiti di supporto all'intera attività del DPS (oltre che di altre strutture del Ministero), costituiva un elemento centrale nel progetto del DPS, e a questo scopo il suo personale doveva rispondere a caratteristiche di elevata e comprovata specializzazione professionale. I membri del Nucleo dovevano essere nominati con decreto del Ministero per un periodo di 4 anni, rinnovabile solo una volta.

Inoltre, nell'impostazione originaria data dai Regolamenti costitutivi del Dipartimento, il Nucleo di valutazione risponde soltanto di fronte al Parlamento (che peraltro non eserciterà mai esplicitamente questo ruolo di controllo). Ciò rafforza ulteriormente l'autonomia e la legittimazione della struttura, fornendo un ulteriore fattore di motivazione che viene speso sia nella fase del reclutamento, sia nella costruzione di una forte "fidelizzazione" da parte dei membri dell'UVAL verso il progetto avviato.

L'organizzazione del DPS prevedeva inoltre che il Nucleo di valutazione si avvallesse di un importante strumento di supporto alla programmazione: la Banca Dati Conti Pubblici Territoriali (CPT). Avviati a partire dal 1994 nell'ambito dell'Osservatorio Politiche Regionali, i CPT costituiscono un sistema informativo per la misurazione dei flussi finanziari sul territorio e lo strumento necessario alla verifica dell'addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali. Una rete di nuclei operativi territoriali (uno per ciascuna regione e provincia autonoma) costituiva l'organizzazione territoriale dei CPT, che negli anni aveva subito progressivi rafforzamenti²⁰ fino all'inserimento, nel 1998, nella struttura del DPS attraverso un nucleo centrale operante presso l'UVAL.

La procedura di selezione per la composizione dell'organico del DPS fu rivolta sia all'interno, verso i dirigenti e funzionari delle strutture preesistenti, sia all'esterno, per la ricerca di esperti con esperienze in strutture internazionali di rilievo. In tal modo al personale interno, di carriera amministrativa, venivano ad aggiungersi esperti di alto profilo con provenienze molto diverse (dalla Banca d'Italia, da organismi internazionali come la Banca Mondiale o dal settore privato). Inoltre, diversi settori del DPS andavano ad assorbire un buon numero di tecnici provenienti dall'Agenzia per il Mezzogiorno.

Per quanto riguarda la selezione degli esperti esterni, fu effettuata sia a chiamata diretta, sia attraverso inserzioni sui giornali. I curricula inviati venivano preselezionati da soggetti esperti e i colloqui furono effettuati personalmente dal Capo Dipartimento. Nel complesso le candidature di esperti esterni furono circa 70: 18 di essi entrarono a fare parte del gruppo di lavoro a fianco dei funzionari già presenti. Sul processo di selezione, un'intervistata ricorda ad esempio che:

"Non ci sono stati filtri di nessuna natura, non conoscevo Barca ed ero lontana dall'Italia da molto tempo: questa modalità di reclutamento è stato un elemento determinante nella mia scelta perché era il segnale del tipo di progetto implicito nell'istituzione che mi stava reclutando. Per me era importante l'idea che il processo di selezione fosse serio, e a ciò ha contribuito il fatto che non ho dovuto fare nessun compito scritto, ma che ha contato il valore delle esperienze, certo opportunamente verificate".

²⁰ Il progetto CPT, nato nell'ambito dell'Osservatorio Politiche Regionali su impulso di Mariella Volpe, viene inserito nel 1996 nella Cabina di Regia Nazionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nel 1997 la Rete dei Nuclei CPT viene ulteriormente consolidata (Decreto ministro Ciampi del 18.11.1997). Il progetto viene finanziato nell'ambito del PON ATAS 1994-99 e successivamente nel PON ATAS 2000-2006.

A settembre 1998 la procedura di selezione era stata completata. L'organico del DPS²¹ era di poco inferiore alle 500 unità, con un'elevata percentuale di personale di fascia alta (dirigenti e categoria C) sul totale del personale. Proprio sul personale di fascia alta si era concentrato il più consistente sforzo di rinnovamento, con una modifica di circa i 2/3 degli incarichi.

Tabella 3 - Il personale del DPS

Area di inquadramento	Personale (31.12.2000)
Dirigenti	38
C (C.3, C.2, C.1)	227
B (B.3, B.2, B.1)	198
A	18
Totale	481

La *leadership* di Fabrizio Barca e la sfida della Nuova programmazione garantivano un elevato *commitment* del gruppo di lavoro, anche a dispetto di qualche difficoltà nell'integrazione tra nuovi reclutati e funzionari "tradizionali". In realtà, le interviste effettuate confermano che i primi anni di funzionamento del DPS furono caratterizzati da un grande slancio, anche ideale nei confronti dell'innovazione in corso, e da un'elevata adesione motivazionale verso il progetto di rinnovamento delle politiche per il Sud. A questo proposito, un intervistato ricorda le difficoltà, ma anche le sorprese, dell'incontro tra culture private e pubbliche:

"Per quanto riguarda la differenza tra la mia cultura ed esperienza e le altre che ho trovato venendo a lavorare al Ministero, ho avuto una difficoltà iniziale sul modo di scrivere e comunicare della burocrazia. Una delibera del CIPE ha un linguaggio tutto suo, quasi incomprensibile... Però, a differenza di quello che mi aspettavo, ho trovato qui, in numerose persone, un grande senso dello Stato, la percezione diffusa di compiere un lavoro che ha come beneficiario il cittadino. E molti tecnici dalla professionalità elevatissima, che avrebbero fatto fortuna nel privato e invece hanno scelto di restare qui".

3.3 Il consolidamento

A settembre 1998 il DPS è già in grado di produrre il primo documento della sua storia: il rapporto "Politiche per il Mezzogiorno", in cui il Ministro Ciampi delineava il ruolo del DPS nell'attività di programmazione del Ministero e che costituiva il documento propedeutico (straordinariamente in anticipo rispetto ai normali tempi della programmazione) delle linee di intervento della programmazione 2000-06²². Il 30 settembre 1999 fu inviato alla Comunità Europea il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) con i relativi programmi operativi predisposti da parte delle Amministrazioni attuatrici, regionali e nazionali, e nel 2000 fu completato il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-06 (QCS). Uno dei punti di forza del nuovo organismo era infatti quello di avere mantenuto al suo interno una serie di competenze di alta amministrazione provenienti dal mondo della programmazione economica del vecchio Ministero del Bilancio, e che permetteva, al gruppo

²¹ Dati al 31.12.2000.

²² Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 sarà completato ad ottobre 2000.

di lavoro appena allestito, di realizzare direttamente i propri documenti. Queste attività si rivolgevano sia all'analisi macroeconomica che a quella microeconomica. Non si tratta di un elemento di poco conto: molte amministrazioni centrali (probabilmente la maggioranza) dipendono oggi dall'esterno per la realizzazione dei propri documenti, mentre il DPS aveva in sé tutte le competenze necessarie a questo scopo.

Parallelamente, la struttura privilegiava (in misura del tutto innovativa nel panorama amministrativo italiano) una funzione specialistica nel campo delle procedure e tecniche di misurazione (finalizzata alla produzione di informazioni sistematiche sulle caratteristiche del territorio e degli interventi finanziati) e in quello della valutazione, cioè della più ampia riflessione sulle politiche e strategie di intervento. Al potenziamento diffuso delle capacità valutative concorreva il progetto – avviato con la L.144 del 1999 – di promozione e costituzione dei Nuclei di valutazione centrali e regionali e la Rete dei Nuclei di valutazione, avviata nel 2003.

La programmazione 2000-06 fu il banco di prova dell'attività del nuovo Dipartimento. La gestione da parte centrale della nuova programmazione implicava la messa in atto di una serie di strumenti innovativi per il presidio, il coordinamento e la valutazione delle attività di programmazione delle Regioni, con una forte rilevanza di meccanismi di premialità per incentivare la buona performance dell'attività istituzionale.

La messe di attività e documenti prodotta dal DPS in questo periodo è decisamente copiosa, con particolare rilevanza del ruolo del Nucleo tecnico di valutazione: oltre alle attività di accertamento e valutazione degli investimenti pubblici realizzati nel precedente periodo di programmazione, il ruolo del Nucleo tecnico di valutazione degli investimenti per la programmazione 2000-06 ha progressivamente fornito una serie di attività connesse alla valutazione *ex ante* degli interventi pubblici, attraverso la definizione di metodi, procedure e linee guida per l'esercizio della valutazione dei programmi e dei progetti a tutti i livelli di governo, per l'impostazione di documenti generali di programmazione, per la valutazione di grandi progetti. Particolare rilevanza, in questo ambito, è stata accordata alla definizione di obiettivi misurabili, di procedure e metriche di monitoraggio e valutazione degli interventi, e alla definizione di una serie di incentivi e penalizzazioni associate al grado di raggiungimento degli obiettivi programmati (premialità²³).

A questo si sono aggiunti i rapporti di collaborazione, supporto metodologico e operativo nei riguardi delle regioni e autonomie locali: questo è stato realizzato attivando all'interno dell'UVAL una serie di gruppi di lavoro regionali che svolgevano, in accordo con gli altri Servizi del DPS, e in particolare in materia di Intese Istituzionali di Programma, le istruttorie connesse alle diverse situazioni territoriali e all'analisi delle priorità di intervento.

Particolare sviluppo ebbe la gestione della programmazione negoziata, avviata nel 1996 con non poche difficoltà, e rafforzata dal presidio del DPS. Le attività in questo campo riguardavano i Patti territoriali (nel 1999 erano stati approvati 61 patti per un totale di 370 miliardi di lire), i Contratti d'area (sempre nel 1999 furono rapidamente approvati tutti i contratti d'area per i quali era stato

²³ L'introduzione di meccanismi premiali e sanzionatori rappresenta una delle principali novità della politica adottata, specie al Sud. In base a tali meccanismi, un livello di governo che finanzia i progetti (quello statale e comunitario per i Fondi strutturali e nazionali, ma a cascata può riguardare anche gli altri livelli di governo), subordina il conferimento alle Amministrazioni destinatarie di una parte delle risorse al conseguimento da parte di queste ultime di risultati predeterminati (Rapporto annuale del DPS, 2003, p.212). L'Italia ha scelto di rafforzare il sistema di premialità già sostenuto dalla Comunità Europea: per premiare l'efficacia delle performance è istituita una riserva di premialità del 10%, comprensiva della riserva del 4% di cui all'art. 44 del Regolamento comunitario 1260/1999 e di una riserva aggiuntiva nazionale del 6%.

assunto un impegno e alcuni nuovi contratti d'area, per un totale di investimenti pari a circa 5.100 miliardi di lire, di cui circa 3.000 finanziati dal CIPE), i Contratti di programma, gli incentivi sulla L.488. Nel 1999 fu inoltre costituita la società Sviluppo Italia, finalizzata al sostegno dello sviluppo nelle aree depresse, che in convenzione con il DPS doveva tra l'altro intervenire sulla comunicazione e animazione dei patti territoriali.

Altra sfida del periodo erano i completamenti di opere infrastrutturali: all'UVAL era stato affidato il compito di provvedere alla gestione della procedura di riparto delle risorse da realizzare nelle aree depresse, assegnate alle Intese dalla delibera CIPE n. 70 del 9 luglio 1998. La procedura scelta privilegiava l'attualità e la rapida cantierabilità delle opere da completare, mediante un sistema di selezione trasparente e di promozione della competitività tra Regioni²⁴.

Tabella 4 – I fondi attribuiti alle Intese istituzionali di programma per i completamenti

	Risorse assegnate (miliardi di lire)
Regioni del Mezzogiorno (Ob.1)	3.000
Regioni Marche e Umbria	150
Centro Nord (zone Ob. 2 e 5b)	350
Totale	3.500

Fonte: delibera CIPE n. 70 del 9 luglio 1998

Grande attenzione è stata inoltre attribuita agli aspetti di trasparenza ed *accountability* dell'attività del DPS, che oltre a contribuire con le proprie competenze alla redazione dei principali documenti di programmazione e analisi economica del governo, ha predisposto dal 1998 in poi e con cadenza annuale un rapporto sullo stato di attuazione delle politiche di sviluppo.

Tabella 5 – I documenti alla cui redazione partecipa il DPS

Documenti	Soggetti responsabili
▪ Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) (30 giugno)	▪ Dipartimento Tesoro ▪ Ragioneria Generale dello Stato ▪ Dipartimento Politiche Sviluppo ▪ Dipartimento Politiche Fiscali
▪ Relazione previsionale e programmatica (RPP) (entro il 30 settembre)	▪ Dipartimento Tesoro ▪ Ragioneria Generale dello Stato ▪ Dipartimento Politiche Sviluppo ▪ Dipartimento Politiche Fiscali

²⁴ La procedura per il finanziamento dei completamenti a valere sulle risorse CIPE prevedeva che:

- a) il 70% delle risorse destinate al Sud (3.000 miliardi) e al Centro-Nord (350 miliardi) fosse ripartito per regione sulla base di quote preassegnate tenuto conto della popolazione regionale e di elementi di correzione (reddito, stock infrastrutturale disponibile) e quindi assegnato alle migliori proposte fra quelle presentate per ogni regione dalle Amministrazioni centrali, regionali e locali in concorrenza fra loro;
- b) la restante quota del 30%, da considerarsi “premiale”, fosse attribuita sulla base di una “competizione” tra tutte le proposte, non finanziate nel 70%, presentate rispettivamente nel complesso del Mezzogiorno e del Centro-Nord (Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Relazione sull'attività svolta nel 1998 e sulle prospettive per il 1999).

▪ Relazione DPS (31 gennaio)	▪ Dipartimento Politiche Sviluppo
▪ Relazione sull'Andamento dell'Economia nell'Anno precedente e Aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso (AGGRPP) (28 febbraio)	▪ Dipartimento Tesoro ▪ Ragioneria Generale dello Stato ▪ Dipartimento Politiche Sviluppo ▪ Dipartimento Politiche Fiscali
▪ Relazione Generale sulla situazione economica del Paese (RGE)	▪ Dipartimento Tesoro ▪ Ragioneria Generale dello Stato ▪ Dipartimento Politiche Sviluppo ▪ Amministrazioni di Settore

Fonte: MEF, I documenti programmatici, 2006

Nel frattempo, il governo Prodi era rapidamente entrato in crisi. A ottobre 1998 la presidenza del Consiglio passò nelle mani di Massimo d'Alema, e due anni dopo (da aprile 2000 fino a giugno 2001) in quelle di Giuliano Amato. Ciampi restò a capo del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica fino a maggio 1999; a fine anno fu eletto al Quirinale. I suoi successori al Ministero furono, nel 1999, Amato e in seguito Visco. L'instabilità di governo ebbe ripercussioni, più che sull'operatività della struttura del DPS, sul sostegno da parte della politica, e quindi sulla conferma dell'indirizzo strategico rispetto a quegli "orientamenti forti" che avevano caratterizzato l'impianto della Nuova programmazione, e cioè la selettività e la focalizzazione degli interventi sul territorio. La Nuova programmazione, infatti, disegnava una strategia di attivazione "dal basso" dei progetti, che tuttavia doveva muoversi nel quadro di indirizzi forti e meccanismi di valutazione prestabiliti e rigorosi, finalizzati alla trasparenza, selettività e competitività interterritoriale delle scelte di investimento²⁵. L'emorragia di consensi elettorali tuttavia sembra avere sollecitato la spinta ad ampliare il bacino dei beneficiari dei fondi; il prezzo fu pagato soprattutto con l'allentamento dei criteri di selettività degli strumenti di programmazione negoziata²⁶.

Tuttavia, nonostante la turbolenza del periodo politico, la struttura del DPS recentemente costituita non subisce modifiche sostanziali, salvo un periodo di avvicinamento al vertice (Carlo Scognamiglio succede a Fabrizio Barca, che per poco più di un anno ricopre un incarico di consigliere ministeriale nello stesso DPS).

Le elezioni del 2001, con la vittoria del centro-destra e di Silvio Berlusconi, cambiano di segno alla maggioranza e portano la Lega al governo. Per il DPS si tratta di passaggio delicato, perché mette in discussione l'esistenza stessa di una politica per il Sud. La trasformazione più importante di questo periodo è, invece, di tipo istituzionale: nel 2001 viene creato il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che concentra le competenze del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e delle Finanze. Il DPS diventa quindi uno dei Dipartimenti del nuovo

²⁵ Questa, ad esempio, era la strategia alla base dei *progetti integrati territoriali* (PIT), che erano stati pensati come "flagship projects" della programmazione regionale e che si sono tramutati, nel tempo, in strumenti ordinari e generalizzati di attuazione dei programmi operativi regionali. La programmazione operativa della Calabria, ad esempio, aveva suddiviso l'intero territorio regionale in 23 aree PIT, annullando qualunque selettività nella scelta dei progetti.

²⁶ Ha di recente affermato Barca: "Nell'imminenza delle elezioni del 2001 vengono investiti fondi pubblici sulla 488, sugli incentivi automatici fiscali, e vengono approvati circa 200 nuovi patti territoriali e nuovi "patti agricoli", abbandonando la pratica delle graduatorie con cui si era voluto porre un limite all'indiscriminato uso dello strumento. E' un'azione assolutamente ortogonale rispetto a quella che si era deciso di realizzare, non solo per la cattiva allocazione delle risorse finanziarie, non solo per gli effetti negativi che ciò ha, in alcuni casi, su quei patti che erano stati approvati attraverso faticosi processi di selezione, ma anche perché il segnale che viene dato è di totale disorientamento strategico" (*La conversazione con Fabrizio Barca*, Fondazione Bassetti, 19 novembre 2007).

Ministero, retto da Giulio Tremonti. Il vice Ministro Gianfranco Micciché (Forza Italia), siciliano, aveva in progetto di ottenere una delega ministeriale sul Mezzogiorno; invece che un nuovo Ministero, tuttavia, gli fu assegnata una delega di vice Ministro con competenze sui temi dello sviluppo del Mezzogiorno e della programmazione dei Fondi strutturali e dunque fortemente connessa all'attività operativa del DPS.

Il cambio al vertice politico fu meno traumatico del previsto: soprattutto il vice Ministro si dimostrò particolarmente attivo nel sostenere il progetto avviato anni prima da Ciampi, riconoscendo la validità della strategia e nominando Barca a Capo del Dipartimento. Nella stessa fase, anche in ragione della riconosciuta autorevolezza tecnica che il DPS andava acquisendo con la costruzione dei dispositivi del QCS per il periodo 2000-2006, si rafforzò anche la capacità di interlocuzione della struttura italiana nei confronti della burocrazia europea.

A questo si aggiunge, nel 2003, il turno della presidenza italiana al Consiglio dell'Unione Europea, in una fase particolarmente importante del negoziato per il periodo successivo al 2006. Ma il 2003 è anche l'anno della valutazione intermedia dello stato di attuazione delle politiche comunitarie. In questa fase di valutazione delle politiche già attivate emerge come la strategia avviata abbia raggiunto uno dei suoi obiettivi fondamentali: garantire la spesa della precedente programmazione 1994-99.

Tabella 6 - Andamento della spesa QCS 1994-99 Ob.1 (quota % sul totale del valore del programma)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1,6	7,5	18,5	37,2	52,7	64,5	76,4	97,2

Fonte: Rapporto annuale DPS – 2003

Questo risultato importante è l'esito dell'introduzione e del presidio, a partire dal 1997, di sistemi rafforzati di misurazione e valutazione dei fondi. Ingenti risultavano, nello stesso anno, le risorse assegnate alle Intese Istituzionali di Programma dal CIPE (oltre 10 miliardi di euro, di cui oltre l'80% al sud), con un forte incremento dello stanziamento rispetto agli anni precedenti. Anche per quanto riguarda gli strumenti attuativi delle IIP, e cioè gli APQ, i dati del 2003 mostravano un'accelerazione, per un totale di 167 Accordi di Programma stipulati (di cui 68 nel solo 2003) ed un valore totale di oltre 42 miliardi di euro. I Contratti di Programma siglati nelle regioni del Sud, dal 1996 al 2002, erano in totale 52, per un totale di quasi 6 miliardi di euro di investimento, di cui meno della metà coperto da spesa pubblica (fondi CIPE). Per quanto riguarda infine i "completamenti", nel 2003 era in corso o ultimato oltre il 90% delle opere finanziate al Centro-Nord, e l'87% di quelle del Sud.

In riferimento al QCS 2000-06²⁷ per le Regioni Obiettivo 1, la situazione nel 2003 presentava luci ed ombre. L'introduzione di meccanismi premiali (riserva comunitaria del 4% e riserva nazionale del 6%²⁸) aveva permesso risultati apprezzabili, sia dal punto di vista della capacità di

²⁷ Comprende, oltre ai programmi operativi delle regioni del Sud, i programmi nazionali in materia di pesca, ricerca, scuola, sicurezza, sviluppo locale, trasporti, assistenza tecnica.

²⁸ Per il meccanismo premiale, si veda in precedenza, nota 23.

rispettare le regole introdotte nel 2000 sia da quello dell'effettività dell'assegnazione di premi e sanzioni.

Tabella 7 – Attribuzione della riserva di premialità QCS Ob.1 2000-2006, anno 2003. Risorse assegnate in % sulle risorse potenziali

	Premialità 6%	Premialità 4 %
POR	Risorse assegnate in % su quelle potenziali	Risorse assegnate in % su quelle potenziali
Basilicata	134,9%	101,7%
Calabria	38,6%	75,0%
Campania	98,2%	101,9%
Puglia	88,9%	106,6%
Sardegna	40,9%	101,4%
Sicilia	79,5%	105,4%
PON		
Assistenza Tecnica	-	108,9%
Pesca	51,4%	109,5%
Ricerca	70,6%	130,0%
Scuola	77,0%	157,1%
Sicurezza	57,8%	107,9%
Sviluppo locale	129,8%	109,5%
Trasporti	49,2%	50,0%
Risorse assegnate totali (milioni di euro)	1.286,61	996,00

Fonte: Rapporto annuale DPS – 2003

Meno buoni i risultati in termini di capacità di spesa che risultava nel 2003, in media, circa il 30% inferiore agli obiettivi. Se alcuni programmi del QCS superavano già il 100% degli obiettivi di spesa (si tratta soprattutto dei programmi nazionali), generalmente critico era, invece²⁹, lo stato di attuazione dei programmi delle regioni meridionali. La strategia della Nuova programmazione, ed in particolare il forte investimento sulla capacità di *governance* e di pilotaggio delle Amministrazioni regionali, si scontrava dunque con le debolezze strutturali di alcune di queste amministrazioni che proprio la politica del Dipartimento aveva collocato in un ruolo chiave nell'implementazione delle politiche comunitarie.

Anche per affrontare il tema complesso del rafforzamento delle competenze di programmazione e valutazione nelle Amministrazioni centrali e regionali il DPS aveva avviato nel 1999 l'attivazione dei Nuclei di valutazione in tutte le regioni e nei ministeri³⁰. La strategia messa in campo con la costituzione dei Nuclei risponde alla domanda di articolazione territoriale e settoriale del bagaglio

²⁹ Con la rilevante eccezione della Regione Basilicata, la cui spesa nel 2003 aveva ampiamente superato gli obiettivi programmati.

³⁰ Al fine di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, la L.144 del 1999 incaricava le amministrazioni centrali e regionali e le province autonome dell'istituzione dei Nuclei di valutazione. Questi Nuclei dovevano costituire altrettanti nodi della Rete dei Nuclei di valutazione, cioè il sistema di contatto tra le amministrazioni regionali e statali e il centro dell'attività di programmazione costituito dal DPS e dall'Unità di Valutazione (UVAL).

di competenze che UVAL e in generale DPS avevano accumulato nel corso del tempo. Sia per i dispositivi di selezione dei membri dei Nuclei, sia per la loro collocazione nelle amministrazioni centrali e regionali, i Nuclei avrebbero dovuto favorire la fluidità e l'efficacia degli impulsi di *policy*, ma anche promuovere una fertilizzazione dell'innovazione a diverse scale. L'esperienza dei Nuclei di valutazione regionali e centrali, pur con alcune importanti eccezioni, non può tuttavia dirsi un successo. Molto limitati sono stati i contesti nei quali i Nuclei hanno saputo o potuto giocare un ruolo importante nella filiera di *policy*: più spesso sono stati costituiti in modo formale, ma senza un forte investimento delle loro amministrazioni di riferimento.

D'altra parte, a fronte di queste difficoltà, la macchina della programmazione funzionava a pieno ritmo. Proprio nei primi anni 2000 viene operato un ulteriore rinnovamento del quadro dirigenziale, sfruttando tutte le possibilità offerte per agire in modo flessibile nel reclutamento, compreso l'utilizzo di parte della "quota" di nomine non utilizzate dagli altri Dipartimenti.

Sul fronte operativo, l'analisi per la programmazione del settennio 2007-2013 fu avviata già nel 2004, da parte della struttura interna, e l'anno successivo nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni furono elaborati i criteri guida per la definizione del Quadro Strategico Nazionale. Il QSN verrà approvato, dopo due anni di negoziazioni con le Regioni e con l'Europa, a luglio 2007, confermando le risorse ingenti derivanti dai Fondi strutturali per l'Italia e soprattutto per il Mezzogiorno, e aggiungendo un forte investimento di parte nazionale nell'ambito del FAS.

3.4 La rottura

A giugno 2006 Romano Prodi vince di misura le elezioni e la XV legislatura si avvia in una situazione di fragilità, con ripercussioni di rilievo sull'assetto istituzionale della gestione economica. Se a partire dal 1996 era stato avviato il processo di rafforzamento del centro di programmazione e spesa del Ministero, con l'unificazione prima del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica con Ciampi, poi confermato da Tremonti con l'aggiunta delle Finanze, dieci anni dopo l'indirizzo cambiava decisamente di segno. Inoltre, l'acceso dibattito sull'efficacia della Nuova programmazione e sulla capacità delle politiche "dal basso" di conseguire gli attesi obiettivi di sviluppo, unito a un quadro politico fragile, avevano indebolito il sostegno di vertice nei confronti della strategia e favorito un'impostazione più centralistica della gestione della politica regionale.

L'esito di questi due processi fu un disegno di riorganizzazione istituzionale che separava, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, ora retto da Tommaso Padoa Schioppa, due elementi chiave quali la segreteria del CIPE (che passò alla Presidenza del Consiglio dei Ministri) e il DPS. Quest'ultimo fu trasferito³¹ nel Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), retto da Bersani, e a novembre 2007 fu emanato il decreto di riorganizzazione del Dipartimento.

Si tratta di una scelta importante e in larga misura avversata dal Dipartimento e dal Capo Dipartimento Fabrizio Barca, che peraltro, poco prima delle elezioni, aveva rassegnato le proprie dimissioni. La trasformazione infatti collocava una struttura che opera in modo intersettoriale nei confronti di tutte le Amministrazioni centrali, oltre che delle Regioni, sotto l'ombrello di uno dei Ministeri di spesa, per quanto tematicamente significativo. Inoltre, lo scorporo del DPS dal Ministero dell'Economia rendeva ancora più complessa la relazione con la Ragioneria Generale e dunque con lo snodo centrale delle scelte operative di investimento e spesa pubblica.

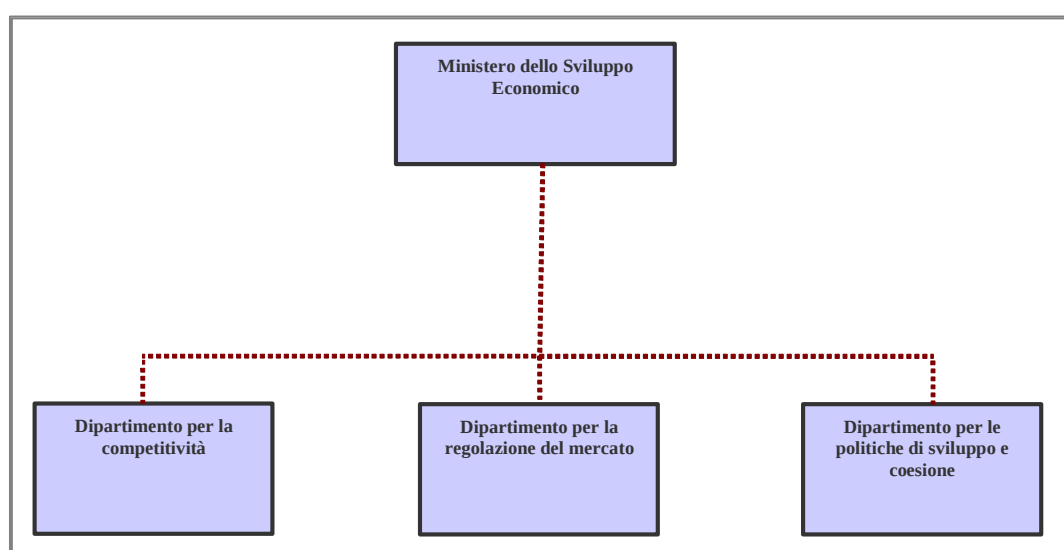
³¹ DPR 14 Novembre 2007, n.225.

D'altra parte, il nuovo governo non ha rinnegato l'approccio che il DPS aveva promosso e strutturato quasi dieci anni prima: il governo Prodi ha infatti rilanciato le politiche di programmazione per il Mezzogiorno. Nel Consiglio dei Ministri fuorisede svoltosi a Caserta nel gennaio del 2007 è stata certificata l'adozione da parte del Governo del QSN ed è stata riorganizzata la strategia finanziaria per il Mezzogiorno, allineando la programmazione FAS a quella dei Fondi strutturali e mettendo in campo un investimento di circa 100 miliardi di euro per le aree dell'Obiettivo Convergenza nel periodo 2007-2013.

Questa sostanziale conferma della strategia generale delle politiche di sviluppo per il Sud non si accompagna tuttavia ad un investimento politico forte del Governo. Il Ministro Bersani, in alcune interviste e prese di posizione pubbliche, sembra addirittura prendere nettamente le distanze dalla gestione dei fondi comunitari, rilanciando dispositivi automatici a fronte di processi considerati troppo complessi e poco trasparenti. Più in generale, il tema del rilancio delle politiche di sviluppo e coesione non sembra al centro dell'agenda né delle forze politiche, né di quelle economiche e sociali, mentre si accende la polemica culturale e giornalistica, con prese di posizione negative molto "forti" da parte di intellettuali collocabili nell'area del centro-sinistra, sulla fase che si era aperta con il Convegno di Catania del 1998.

In questo quadro di forte incertezza politica prosegue l'attività del Dipartimento nella sua nuova collocazione istituzionale.

Figura 3 - Organigramma del Ministero dello Sviluppo Economico (2006 -)



Il DPS raggiunge così l'attuale organizzazione in 4 Direzioni generali (cfr. Figura 1)³². Va tuttavia segnalato che, per la conclusione e la messa a regime della riorganizzazione, sono stati necessari circa due anni di tempo (il processo si stava concludendo alle soglie della crisi di governo

³² Le DG del DPS dopo la riforma sono: a) Direzione generale studi e statistiche; b) Direzione generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari; c) Direzione generale per le politiche di sviluppo territoriale e le Intese Istituzionali di Programma; d) Direzione generale per la programmazione e gestione delle risorse nazionali di politica regionale. UVAL e UVER restano in staff al Capo Dipartimento.

del 2008, che ha riportato Berlusconi alla Presidenza del Consiglio), più del doppio del tempo impiegato per la creazione ex novo del DPS, nel 1998.

In questa stessa fase vi è un cambio al vertice del Dipartimento con la nomina di Carlo Sappino, un Direttore generale di livello che aveva a lungo operato nell'ambito dei fondi strutturali, al posto del dimissionario Fabrizio Barca. Nello stesso periodo alcuni dirigenti e responsabili di vertice, il cui contratto, siglato nel 1998, era in corso di scadenza lasciano gli uffici per altri incarichi. E tuttavia, nel complesso, la struttura del DPS sembra avere “retto” a quella che sicuramente può essere considerata la più rilevante sfida vissuta a partire dalla sua nascita. Un'intervistata sintetizza efficacemente:

“Nella storia del DPS, le dimissioni di Barca furono indubbiamente uno shock. D'altra parte, la Pubblica Amministrazione è delicata, ma per fortuna sa essere anche molto resistente”.

4. Gli attori e le forme di interazione

La ricostruzione della vicenda del DPS permette di proporre una disamina analitica di alcune variabili rilevanti per l'interpretazione del caso: la ricognizione degli attori coinvolti e delle loro forme di interazione e il riconoscimento di risorse cruciali generate e utilizzate nel processo di cambiamento organizzativo e di *policy*.

Dal punto di vista degli attori è possibile identificare almeno quattro famiglie di attori rilevanti, che giocano ruoli diversi nelle differenti fasi del ciclo di vita del Dipartimento. Di seguito le elenchiamo, presentandone le caratteristiche principali; in un secondo momento cercheremo di mettere a fuoco il *pattern* delle relazioni tra questi attori.

4.1 Innovatori “schumpeteriani”

La prima famiglia di attori rilevanti è quella dei promotori dell'innovazione, ossia delle figure che hanno dato avvio al percorso di costruzione del Dipartimento e che ne hanno garantito lo *start-up*. Parliamo di innovatori “schumpeteriani” in ragione della natura dell'innovazione introdotta (una innovazione radicale, che potremmo definire insieme di processo e di prodotto³³) e del ruolo giocato dai promotori nella rottura di equilibri consolidati³⁴.

Nel caso del DPS è possibile riconoscere due innovatori “schumpeteriani”. Dal punto di vista politico, citiamo senz'altro Carlo Azeglio Ciampi, che da Ministro promuove l'unificazione dei due Ministeri del Tesoro e del Bilancio, identificando con chiarezza l'opportunità di assegnare ad una struttura costituita *ad hoc* (appunto il DPS) la gestione di una diversa fase della politica economica italiana concentrata sul rilancio dello sviluppo, in particolare nel Mezzogiorno, dopo il successo conseguito con il rispetto dei parametri di Maastricht e l'entrata dell'Italia nell'area Euro³⁵. Ciampi

³³ Di prodotto, in riferimento alla struttura organizzativa creata *ex novo*, anche sulla base della riconfigurazione di altre strutture precedentemente esistenti; di processo, in ragione dell'attivazione di *routine* organizzative, di stili di direzione e di sistemi d'azione che presentavano un forte grado di rottura rispetto alle modalità tradizionali di *management* delle politiche di sviluppo.

³⁴ Il riferimento è ovviamente allo Schumpeter della *Teoria dello sviluppo economico* (1912) e al riconoscimento da parte del grande economista tedesco dei tratti dell'imprenditore innovativo nella capacità di riconfigurazione innanzitutto cognitiva di possibilità offerte dal contesto.

³⁵ Nella prefazione al volume *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, che restituiva un capitolo della Relazione Previsionale e Programmatica per il 1999 del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Carlo Azeglio Ciampi scriveva: «A una sfida coronata dal successo – il recupero della stabilità monetaria, il riequilibrio dei

dunque mette a fuoco nitidamente il nesso tra il cambiamento di *policy* (la rivisitazione in una chiave originale della stagione della programmazione per lo sviluppo nel quadro del passaggio dalla politica dal rigore al rilancio dell'economia) e la necessità di dotarsi di una struttura snella ed efficiente per la gestione di questa nuova fase.

Dal punto di vista tecnico, l'innovatore schumpeteriano (che agisce come un vero e proprio "imprenditore" di *policy*) è Fabrizio Barca, scelto d'altra parte direttamente da Ciampi dai ranghi dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia per guidare il nuovo Dipartimento. L'intreccio tra le vicende personali di Barca e quelle del Dipartimento, come si è visto nel paragrafo precedente, è molto stretto. Tuttavia, al di là degli aspetti connessi alla *leadership* sui quali torneremo più avanti, è importante sottolineare che quella di Barca è una funzione cruciale nella *strutturazione del processo*, che in assenza di un "imprenditore innovatore" con un ruolo e competenze tecniche molto spiccate e definite avrebbe avuto certamente connotazioni molto diverse.

4.2 Facilitatori

Fin dalla fase di *start-up* un ruolo cruciale nel processo è giocato da alcuni facilitatori, che in definitiva svolgono anche il ruolo di *gate-keeper* permettendo la costituzione e la messa a regime della struttura in tempi molto brevi.

Tra questi un ruolo importante gioca Paolo De Ioanna, allora Capo di Gabinetto del Ministro Ciampi, che redige su mandato del Ministro il Regolamento del Dipartimento³⁶ in tempi molto stretti, anche sulla base dell'accordo, per quanto ancora informale, sul nome di Fabrizio Barca a capo della nuova struttura. La celerità del processo di istituzione del DPS (circa sei mesi) ha costituito, a detta di molti testimoni privilegiati, una condizione per superare resistenze e ostacoli interni all'amministrazione e in particolare nello stesso Ministero del Tesoro.

Per certi aspetti, la costituzione del DPS e l'assegnazione alla nuova struttura di deleghe rilevanti è stato un vero e proprio "blitz", che non sarebbe stato possibile senza il sostegno di De Ioanna e un *imprimatur* politico che, dopo Ciampi (nel frattempo eletto Presidente della Repubblica), viene garantito anche dal Ministro Amato e dal Presidente del Consiglio D'Alema³⁷.

La politica, in una prima fase, sembra dunque investire sul progetto del DPS e delle politiche che il Dipartimento si propone di avviare e gestire; si tratterà tuttavia di un investimento presto dimesso, con conseguenze che sono già state analizzate in precedenza e a cui alcuni protagonisti, a partire dallo stesso Barca³⁸, imputano una delle ragioni di difficoltà e crisi negli anni più recenti.

conti pubblici, la riconquista della credibilità internazionale, la partecipazione alla creazione della moneta unica europea – segue ora una sfida, ancor più ambiziosa, ancor più vitale, ancor più difficile: tradurre pienamente in atto le potenzialità di sviluppo che il Paese possiede» (Ciampi, 1998, 9).

³⁶ DPR 20 febbraio 1998, n. 38, *Regolamento recante le attribuzioni dei dipartimenti del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, nonché disposizioni in materia di organizzazione e di personale, a norma dell'articolo 7, comma 3, della Legge 3 aprile 1997, n. 94*. DPR 28 aprile 1998, n. 154, *Regolamento recante norma sull'articolazione organizzativa e le dotazioni organiche dei dipartimenti del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, a norma dell'articolo 7 comma 3 della Legge 3 aprile n. 94*.

³⁷ Fabrizio Barca ricorda più volte che momento di massima esposizione pubblica dell'azione del Dipartimento, il convegno di Catania del 3-4-5 dicembre 1988 sulle "Cento idee per lo sviluppo", la presenza del Presidente del Consiglio rappresenta un viatico decisivo per garantire e tutelare una esperienza in fase di avvio e di rodaggio.

³⁸ Si vedano in particolare Barca (2006, 2007, 2008), in cui si insiste molto sul tema della centralità dell'investimento politico-culturale come condizione di efficacia delle riforme, ivi compresa quella delle politiche regionali promossa e gestita dal DPS.

Un ruolo importante di “facilitazione”, in relazione al mantenimento e all’irrobustimento del ruolo del DPS a fronte di cambiamenti di guida politica, specificamente nella fase di governo del centro-destra, viene svolto anche da alcuni dirigenti nazionali delle organizzazioni sindacali³⁹ che fanno da sponda al DPS in una fase politica turbolenta.

Infine, è importante segnalare il ruolo della Commissione Europea che agisce, più che da facilitatore in senso stretto, da “fattore di contesto”, ossia da ambito nel quale il riconoscimento della qualità e dell’autorevolezza del lavoro del DPS si riverbera sul controverso quadro nazionale, consolidando la legittimità e la forza del Dipartimento.

4.3 *Alleati*

Il cambiamento introdotto con la costituzione e l’avvio del DPS ha avuto nel corso del tempo anche alcuni alleati importanti, almeno a tre livelli.

Dentro l’Amministrazione centrale che è stata direttamente coinvolta dal processo di innovazione (il Ministero del Tesoro e del Bilancio) hanno più o meno fortemente sostenuto l’iniziativa alcuni pezzi di burocrazia pubblica più aperti al cambiamento. Tra questi, è importante citare almeno alcuni quadri dirigenziali provenienti dal Ministero del Bilancio e della Programmazione e formati alla scuola di Ministri del Bilancio (da La Malfa a Savona ad Andreatta) che per molti aspetti avevano anticipato e sperimentato alcuni degli elementi di innovazione poi ripresi con il DPS⁴⁰; ma anche burocrazie tecniche in cerca di ricollocazione e di rilancio (è il caso di tecnici e dirigenti provenienti dall’Agenzia e prima ancora dalla Cassa per il Mezzogiorno e poi in qualche caso marginalizzati o comunque sottoutilizzati). Queste figure hanno visto nel DPS una occasione per irrobustire o rilanciare approcci culturali e tecnici, ma anche un modo per recuperare ruolo e visibilità in una amministrazione poco dinamica.

Il secondo ambito nel quale riconoscere gli alleati è quello delle altre amministrazioni pubbliche (regionali e locali) che sono presto entrate in relazione con il DPS. In questo caso, si è trattato sia di pezzi di burocrazia pubblica (dirigenti, funzionari, tecnici) che auspicavano un cambiamento profondo nell’azione amministrativa e che hanno visto nel DPS una sponda importante per introdurre cambiamenti significativi nei loro contesti; sia di una *élite* politica rinnovata, in una prima fase nel Mezzogiorno e in particolare negli Enti locali, in una seconda fase anche nelle amministrazioni regionali⁴¹. Questi alleati sono stati cruciali nel periodo di avvio e consolidamento dell’esperienza del DPS, nella quale la legittimazione del Dipartimento era ancora in parte da costruire e da garantire, poiché hanno reso visibile il ruolo di una struttura tecnica centrale riconosciuta effettivamente come interlocutore autorevole e credibile, oltre che come punto di riferimento (anche dal punto di vista dell’assistenza tecnica e del sostegno operativo) per l’avvio di forme di innovazione all’interno delle proprie amministrazioni.

Il terzo livello di alleanze riguarda invece le forze economiche, sociali e culturali. La *policy* promossa e gestita dal DPS, centrata sulla costruzione di partenariati socio-economici e sul

³⁹ Tra questi va segnalata la figura del Segretario confederale della CGIL Paolo Nerozzi.

⁴⁰ E’ il caso di dirigenti e funzionari che vengono dall’esperienza della Segreteria della Programmazione, luogo nel quale si era sedimentata la cultura della programmazione italiana e si erano intrecciati percorsi interni alla pubblica amministrazione con i contributi di eminenti studiosi.

⁴¹ Questa *élite* è figlia anche dei mutamenti radicali intervenuti nei sistemi politici locali dopo il terremoto di Tangentopoli, oltre che dell’elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia.

coinvolgimento degli attori locali, ha in una prima fase goduto di un sostegno rilevante da parte dei sindacati (nazionali e locali) e di segmenti importanti delle rappresentanze imprenditoriali. Ancora una volta, non si è trattato di un sostegno univoco (pezzi di sindacato hanno avversato culturalmente e politicamente la logica concertativa a scala territoriale; Confindustria nazionale non è mai stata davvero impegnata su questo fronte); tuttavia, almeno nei primi anni di attività l'azione del DPS ha avuto sponde importanti dentro il campo della rappresentanza degli interessi economici e sociali. Anche dal punto di vista culturale, vi è stata una stagione abbastanza lunga di attenzione da parte del mondo dell'università e della ricerca, peraltro alimentata da una strategia dell'attenzione non episodica da parte del DPS⁴².

4.4 Avversari

L'esperienza del DPS ha avuto, fin da subito e per tutti i suoi dieci anni di vita, anche molti avversari. Innanzitutto, il DPS è stato osteggiato all'interno dell'amministrazione centrale di riferimento e soprattutto dalla Ragioneria generale del Ministero del Tesoro. Se in un primo momento la Ragioneria, burocrazia tecnica estremamente forte e stabile, oltre che tecnicamente solida, non ha forse pienamente percepito le potenzialità del DPS come soggetto destabilizzatore di equilibri di potere consolidati; in un secondo momento ha cercato di frenare e limitare l'autonomia del DPS nella gestione degli investimenti pubblici. Anche altre Amministrazioni centrali, pur con minore forza, hanno cercato di opporsi al ruolo del DPS, che soprattutto in alcuni settori di *policy* intaccava competenze e routine informali ma consolidate.

Una seconda famiglia di avversari interni all'amministrazione centrale è stata certamente rappresentata da dirigenti e funzionari che sono stati oggettivamente marginalizzati nel processo di riorganizzazione e ristrutturazione organizzativa del Dipartimento, e che in qualche caso hanno anche scelto di lasciare la struttura. Analogamente, nella fascia più bassa del personale di alcune strutture organizzative che sono state poi ricollocate nel DPS, vi è stata una resistenza inerziale al cambiamento, spesso sostenuta dal Sindacato. In particolare, il Sindacato si è dimostrato avverso alle modalità più flessibili di organizzazione, che tuttavia risultavano indispensabili alla costruzione di un'organizzazione sul modello della *task force*. Un'intervistata ad esempio ricorda che:

“Abbiamo anche ricevuto le critiche del Sindacato sulle tante collaborazioni esterne. Certo che si devono fare i concorsi, un'amministrazione ha bisogno di rinnovare il proprio organico; ma servono delle competenze specifiche e in fretta, soprattutto quando c'è una forte volatilità organizzativa, come in questo caso.

Un altro intervistato:

“Quello che continuo a trovare deficitario è il processo di formazione interna, che non permette di selezionare i destinatari della formazione in modo puntuale rispetto alle necessità; le posizioni del Sindacato spesso non consentono una piena meritocrazia dei processi di gestione del personale. Un altro problema riguardava il pagamento degli straordinari: chi restava in ufficio fino a notte fonda, il sabato e la domenica, lo faceva per dedizione alla causa, ma non poteva essere adeguatamente retribuito”.

⁴² A solo titolo di esempio ricordiamo l'avvio dell'esperienza di “Studiare sviluppo”. Si tratta di una società costituita nel marzo 2003, partecipata interamente dalla Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze e operante come soggetto strumentale della stessa Scuola e del DPS nel supporto ad altre amministrazioni pubbliche sui temi dello sviluppo locale. Nella stessa direzione va segnalata l'attenzione per il tema dell'alta formazione con l'attivazione, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica e del Formez, di quattro Master universitari interateneo sui temi del management e della valutazione di politiche di sviluppo, promossi a valle di un bando pubblico nell'ambito del progetto Nuval nel periodo 2004-2006.

Una terza famiglia di avversari è invece collocabile nelle altre Amministrazioni regionali e locali investite dai nuovi meccanismi e dispositivi attivati dal DPS. In questo caso, a fronte di alcune risorse disponibili alla sperimentazione e all'innovazione, una parte significativa delle amministrazioni sollecitate dalle nuove politiche di programmazione degli investimenti ha opposto una resistenza sia attiva, sia passiva all'innovazione, creando inceppamenti nella catena “bassa” di implementazione e generando effetti negativi sull'intero ciclo di *policy*. E' importante sottolineare che la sottovalutazione delle resistenze al cambiamento da parte di burocrazie locali e soprattutto regionali investite congiuntamente da un numero elevato di cambiamenti nel giro di pochissimi anni⁴³ è stato certamente un limite dell'azione del DPS, che ha finito per pregiudicare anche l'efficacia delle politiche promosse e gestite dal Dipartimento.

Un'ultima famiglia di avversari si colloca invece nel campo della cultura e più in specifico di alcune *élite* intellettuali molto vicine alla politica, collocate soprattutto, ma non esclusivamente, nel campo del centro-sinistra. Da questi settori è venuta una critica, dapprima poco esplicita e sottotraccia, poi sempre più forte e pubblica, alle scelte e agli stessi presupposti teorici e culturali dell'operazione di *policy* a cui la costituzione del DPS corrispondeva. Negli ultimi tre anni, questi avversari hanno certamente indebolito la posizione e la legittimazione del DPS, pesando anche, indirettamente, su alcune scelte cruciali come la ricollocazione del Dipartimento in un Ministero diverso da quello dell'Economia.

Nel loro insieme gli attori presi in considerazione configurano un *pattern* di relazioni nel quale il DPS si trova collocato contemporaneamente su più scene, per ciascuna delle quali è possibile riconoscere una ambivalenza relazionale. Quella interna alla propria amministrazione di riferimento, rispetto alla quale gioca certamente un ruolo competitivo nei confronti delle strutture più forti e consolidate ma è anche in grado di riattivare risorse parzialmente sottoutilizzate.

Quella esterna al Ministero nel quale si è originariamente collocato ma interna all'amministrazione pubblica, sia centrale che regionale e locale, lungo l'intera filiera della *governance* verticale, rispetto alla quale il DPS si relaziona sia come *task-force* tecnicamente autorevole e promotrice di innovazione, sia come struttura centrale che impone dispositivi e regole che rompono gli equilibri consolidati.

Quella della politica (in modo *bipartisan*) che, dopo una prima fase di forte sostegno e di *commitment* ha finito per assumere inerzialmente le prospettive di *policy* a partire dalle quali si è generato il DPS e, riconoscendo autorevolezza e capacità tecniche alla struttura, l'ha tutelata senza tuttavia investirvi politicamente e culturalmente.

Quella delle forze sociali, sia a livello nazionale che locale, che hanno oscillato tra un iniziale sostegno di alcuni segmenti “illuminati” all'ostilità culturale (da parti del sindacato “conflittualiste” e avverse alla programmazione negoziata a pezzi del mondo imprenditoriale ostili a ogni forma di intervento pubblico orientato strategicamente) o legata a interessi circoscritti (dai sindacati della funzione pubblica ai tradizionali “intermediatori” delle politiche di sostegno e finanziamento per le imprese del Mezzogiorno).

⁴³ Negli stessi anni in cui il DPS ridefinisce il campo delle politiche regionali per lo sviluppo, sulle amministrazioni locali e regionali si riversano riforme di ogni tipo: da quelle di assetto e di ordinamento (leggi e decreti Bassanini, nuovo TU degli Enti Locali) a quelle relative a filiere specifiche di *policy*, in un quadro costituzionale radicalmente mutato.

Quella, infine, del mondo della cultura e della ricerca che si è diviso tra un forte interesse per l'esperienza⁴⁴ e una critica profonda all'efficacia e più in generale alla filosofia degli orientamenti di *policy* sostenuti dal Dipartimento.

Si disegna dunque un sistema articolato e controverso di relazioni tra attori che hanno giocato ruoli diversi, mettendo in campo risorse di ogni tipo (di autorità, di consenso, di natura cognitiva), la cui interazione permette di identificare sia gli elementi di successo che alcune criticità dell'esperienza del DPS.

5. L'analisi del cambiamento

L'analisi degli attori e del loro sistema di relazioni, oltre alla ricostruzione della vicenda e delle sue fasi, consentono a questo punto di tentare una ricognizione sintetica dei fattori cruciali del cambiamento a partire dalla messa a fuoco delle due dimensioni che abbiamo inizialmente riconosciuto: quella connessa alla *policy* e quella centrata sul cambiamento organizzativo.

5.1 Il cambiamento di *policy*

Gli elementi cruciali per comprendere l'innovazione di *policy* entro la quale si colloca il cambiamento organizzativo rappresentato dal DPS sono i seguenti:

- la costruzione di una strategia d'azione unitaria, costruita intorno ad un nucleo teorico "sostantivo" relativo al *design* e all'implementazione di politiche di sviluppo e coesione territoriale. Questa strategia si connota in due direzioni. Da una parte la rivisitazione delle teorie economiche "eterodosse" dello sviluppo e l'assunzione della produzione di beni e servizi pubblici locali come compito prioritario dell'azione pubblica in ragione degli effetti di tale produzione sul mutamento delle aspettative degli attori economici (famiglie e imprese)⁴⁵. Dall'altra l'assunzione del paradigma dell'economia industriale e dell'informazione centrata sull'analisi delle asimmetrie informative e delle forme contrattuali come canovaccio per la definizione dei dispositivi di *governance* e di regolazione delle politiche⁴⁶. Entrambe queste prospettive teoriche hanno forti implicazioni sotto il profilo delle competenze da mobilitare (che devono necessariamente essere di diversa natura e comunque non riducibili alla tradizionale formazione giuridico-amministrativa) e del set di informazioni da utilizzare (che deve essere molto articolato e tecnicamente rigoroso), ed hanno effettivamente influenzato in modo profondo le scelte organizzative e di selezione del personale attuate nella fase di avvio del DPS;

⁴⁴ E' interessante osservare come la stagione delle politiche di programmazione negoziata promosse dal DPS abbia giocato un ruolo anche nel processo di ridefinizione delle priorità e degli orientamenti di ricerca in alcuni ambiti disciplinari, sia sul fronte dell'economia e delle scienze sociali, sia su quello dell'analisi territoriale; oltre che il campo della consulenza e dell'attività professionale connessa alle politiche di sviluppo e coesione. Si vedano in proposito le osservazioni di Pasqui (2005, 2008).

⁴⁵ Su questi punti, si vedano i molti documenti prodotti dallo stesso DPS e in particolare Ministero del Tesoro (1998); DPS (1999); QCS (2000).

⁴⁶ Per quanto riguarda il ruolo dell'economia dell'informazione e in particolare della teoria dei contratti incompleti e costruzione del paradigma d'azione del DPS si rinvia a Barca (2003).

- l'attivazione di dispositivi di regolazione fortemente sperimentali e innovativi, almeno rispetto alla tradizione delle amministrazioni pubbliche del nostro Paese⁴⁷. In questa direzione vanno sia la centralità del tema della valutazione, intesa non tanto come esercizio puntuale di analisi di singoli progetti di investimento⁴⁸, quanto come insieme di meccanismi di strutturazione del campo di *policy*, sia l'introduzione e la gestione dei meccanismi di premialità nel ciclo di programmazione 2000-2006, rivisitata oggi nel nuovo QSN con il dispositivo degli "obiettivi di servizio". Questi *government tools* rappresentano un veicolo potente per l'innovazione amministrativa, in quanto domandano saper fare e *routine* in parte inediti;
- l'attuazione di meccanismi di *governance* dell'intero processo di *policy* centrati sulla identificazione di nuclei di competenze relativamente ridotti dal punto di vista organizzativo e fortemente orientati in termini cognitivi e di attivazione di processi di apprendimento. Sia la "reinvenzione" dell'UVAL nella fase iniziale, sia (seppure con esiti controversi e in molti contesti decisamente fallimentari) dei Nuclei di valutazione nelle amministrazioni centrali e nelle regioni possono essere ascritti a questa logica di azione amministrativa orientata al servizio e all'accompagnamento di altre amministrazioni, oltre che alla definizione di regole e all'attuazione di interventi;
- il *design* e l'implementazione di basi dati e di strumenti informativi complessi, inteso come condizione necessaria per consolidare l'*accountability* della politica ma anche per rendere rigoroso e trasparente il processo valutativo. Da questo punto di vista l'attenzione alla costruzione ma anche alla messa a disposizione di altri attori di strumenti operativi complessi (si pensi al sistema dei Conti pubblici territoriali) ha avuto implicazioni rilevanti anche sotto il profilo delle competenze e delle routine organizzative messe in campo.

5.2 Il cambiamento organizzativo

Gli aspetti appena citati, che connotano il cambiamento di *policy* di cui il DPS è stato insieme esito e promotore, hanno dunque fortemente influenzato le scelte organizzative e manageriali. Queste ultime, a loro volta, si connotano in chiave innovativa per i tratti seguenti:

- un fortissimo orientamento alla sperimentazione, che sembra dipendere in modo prioritario da un modello organizzativo centrato su piccoli nuclei di personale fortemente fidelizzato alla missione e orientato al raggiungimento di obiettivi sostantivi di *policy*. Si può forse parlare di un modello che contempera sia l'idea della *task force* "dedicata" e costruita su missione, nella quale il livello di adesione e la disponibilità a sperimentare in modo continuo da parte di un numero rilevante di persone coinvolte è estremamente elevato; sia l'idea del *think tank*, ossia della struttura costituita prevalentemente da tecnici ed esperti che offre ipotesi progettuali e soluzioni al decisore in una chiave fortemente sperimentale;
- l'attenzione alla possibilità di utilizzare "strumenti" vecchi per fare cose nuove. Il DPS nasce internalizzando e ridefinendo il ruolo sia di strutture ordinarie dell'amministrazione, sia

⁴⁷ Diverso è il caso di altri paesi. La riflessione sul governare per strumenti e sui *government tools* è infatti al centro di contributi rilevanti sia in Europa continentale (Lascoume, Le Galès, 2006); sia nel mondo anglosassone (Salamon, 2002).

⁴⁸ Questo aspetto è stato oggetto di un filone del lavoro del DPS, per esempio in relazione allo sviluppo degli studi di fattibilità sui grandi progetti; tuttavia, rappresenta solo una delle possibili declinazioni della "cultura" della valutazione su cui il Dipartimento ha investito.

strutture “speciali” (i due Nuclei), ridefinendone missione e competenze. Da questo punto di vista l’innovazione organizzativa può apparire incrementale (il regolamento del Dipartimento apparentemente sembra rispondere a una logica di razionalizzazione dell’esistente); ma le strutture già esistenti che vengono a comporre i tasselli del nuovo Dipartimento vengono svuotate e rivestite, sia dal punto di vista del personale, che sotto il profilo delle competenze. Cruciale, in questa prospettiva, appare la scelta di identificare dei “clienti” precisi per ciascuna delle strutture coinvolte: i privati per le politiche di sviluppo locale basate sulla programmazione negoziata (patti e contratti); l’Unione Europea per quanto riguarda la gestione dei Fondi strutturali; le Regioni per le intese istituzionali di programma e i Ministeri in relazione al coordinamento del CIPE;

- una politica molto attiva (e per alcuni aspetti “spregiudicata”) dal punto di vista del reclutamento e della flessibilità del personale. Gli elementi significativi su questo fronte sono molteplici: la scelta di convogliare su uno dei due Nuclei (l’UVAL) tutte le risorse esterne, selezionate con una procedura formalmente di evidenza pubblica ma sostanzialmente gestita direttamente dal Direttore del Dipartimento in modo trasparente ma anche autonomo e discrezionale; la decisione di utilizzare l’altro nucleo (l’UVER) come un ambito nel quale collocare personale ritenuto per diverse ragioni non strategico per il progetto; l’utilizzazione di tutte le risorse regolamentari possibili per alimentare il ricambio nei quadri dirigenti⁴⁹, la forte flessibilità interna dei dirigenti e dei funzionari⁵⁰. Nel loro insieme queste scelte configurano una strategia che tende a utilizzare fino in fondo tutte le possibilità offerte dall’apparato legislativo e regolamentare, sfruttando contemporaneamente in modo molto deciso tutti i “margini di libertà” a disposizione;
- un grado molto forte di *commitment* e di fidelizzazione nei confronti del Dipartimento all’interno della struttura ed in particolare nei quadri dirigenti di alto livello, rivolto certamente alla figura del leader, ma più profondamente alla politica promossa, e sostanzialmente neutrale rispetto ai rivolgimenti politici. Il DPS si è dunque delineato nel tempo come una struttura che, almeno nelle fasce più alte del personale, presenta gradi di fedeltà molto forti ad un progetto più che ad una organizzazione; ad una missione più che ad un ruolo. Per questa ragione la struttura ha potuto attraversare cambiamenti di interlocutore politico rapidi e accentuati; non è chiaro quanto il processo di fidelizzazione sia reversibile a fronte di un eventuale cambiamento radicale di *policy*.

5.3 Alcuni fattori chiave del cambiamento

In definitiva, se gli elementi centrali del cambiamento di *policy* e del cambiamento organizzativo che caratterizzano l’esperienza del DPS sono quelli citati, possiamo identificare alcuni fattori trasversali, che si collocano all’intersezione tra le due forme del cambiamento:

⁴⁹ Dal momento che la legge prevede, all’interno di ciascun Ministero, una quota massima ammissibile di personale esterno sul totale dei dipendenti, Fabrizio Barca, in qualità di responsabile del Dipartimento, ha fatto ricorso alla parte di tale quota non usufruita dagli altri dipartimenti e ciò sia per la nomina nel DPS di personale esterno, sia per il conferimento dell’incarico a funzionari di elevato livello già presenti nella struttura ma ai quali da tempo il blocco dei concorsi non consentiva l’avanzamento di carriera. In questo modo Barca ha colto una finestra di opportunità offerta dalle regole vigenti.

⁵⁰ Nel DPS vi sono diversi esempi di passaggi di dirigenti dai Nuclei alle Direzioni e viceversa, a dimostrazione della forte flessibilità interna alla struttura.

- *un mix temperato tra obiettivi “alti” connessi al cambiamento di policy e incrementalismo sotto il profilo dell’innovazione organizzativa.* L’analisi ha confermato come la presenza di un mutamento significativo di *policy*, connesso all’identificazione di una nuova “missione” definita in modo sufficientemente chiaro, abbia rappresentato la condizione stessa di possibilità dell’introduzione di molti dei cambiamenti più interessanti sotto il profilo organizzativo e gestionale. D’altra parte, tali cambiamenti sono avvenuti dentro un quadro di regole definito, rispetto al quale gli innovatori hanno agito con un approccio insieme incrementale e “spregiudicato”, cercando di sfruttare al meglio i margini di libertà offerti dall’apparato normativo e regolativo;
- *una forte attenzione alle dimensioni dell’autoriflessività e dell’accountability* rispetto all’azione della struttura e agli effetti delle politiche da essa promosse e gestite. Questa attenzione, strettamente connessa alla natura “sperimentale” dell’azione del DPS, ha permesso di consolidare la credibilità del Dipartimento rispetto ai suoi interlocutori e insieme di rafforzare uno stile d’azione strettamente orientato agli esiti piuttosto che al rispetto delle procedure;
- *una leadership di progetto*, incarnata certamente da Fabrizio Barca, nella quale accanto agli indubbi elementi carismatici hanno giocato un ruolo centrale la riconosciuta reputazione tecnica e la funzione esplicita di “imprenditore di *policy*”. Proprio perché non esclusivamente connessa al carisma personale, questa *leadership* ha potuto svolgere un ruolo di motivazione e di promozione della fidelizzazione nei confronti della missione di *policy* e della struttura, che ha permesso la sua tenuta anche dopo l’uscita di scena del leader;
- *una significativa mixité di culture tecniche e professionali.* La presenza all’interno del DPS (e il reclutamento dall’esterno della Pubblica Amministrazione) di soggetti provenienti da storie personali e professionali diverse, e caratterizzati da competenze assai differenziate, ha rappresentato certamente un fattore di forte dinamizzazione e innovazione, sia dal punto di vista delle conoscenze messe in gioco e prodotte nel corso dei processi di *policy*, sia sotto il profilo della forte apertura al nuovo che ha caratterizzato la vita del Dipartimento.

5.4 Lezioni dall’esperienza

Nel loro insieme questi fattori hanno rappresentato alcuni dei veicoli principali attraverso i quali il cambiamento di orientamenti nel *design* e negli obiettivi strategici delle politiche si è strutturato in un cambiamento significativo sotto il profilo organizzativo e gestionale.

Quella del DPS è d’altra parte una storia per molti aspetti controversa. Diversi limiti nelle scelte compiute sotto il profilo dei dispositivi di regolazione e dei meccanismi di gestione sono stati ad esempio puntualmente segnalati dai testimoni privilegiati: una attenzione non sufficiente ai meccanismi burocratico-amministrativi di alcune scelte compiute; aspettative troppo ottimistiche sulla capacità della “catena bassa” di implementazione, a partire dalle amministrazioni regionali, di attrezzarsi per costruire le nuove politiche di sviluppo e coesione; un approccio talora venato di tecnocrazia e centrato su una eccessiva fiducia nei confronti degli strumenti tecnici di indagine e regolazione; il rischio di assunzione di un atteggiamento di “autosufficienza”. A fronte di questi limiti interni, la presenza di un contesto politico e istituzionale che, dopo la fase iniziale, è apparso prevalentemente ostile o indifferente all’approccio e alla “missione” del Dipartimento ha rappresentato un ostacolo significativo non solo dal punto di vista dell’efficacia delle politiche, ma anche rispetto alla qualità dell’azione amministrativa.

Questi elementi e questi fattori di incertezza non hanno impedito tuttavia di registrare successi importanti nell'azione del Dipartimento. Possiamo dunque senz'altro affermare che, pur con i limiti evidenziati, la vicenda del DPS rappresenta un esempio di successo dal punto di vista dell'attivazione di una innovazione "locale" promossa in stretta connessione ad un cambiamento di *policy*. Più problematiche appaiono oggi le prospettive della struttura, soprattutto in assenza prolungata di un investimento politico e culturale o addirittura in presenza di un cambiamento deciso di orientamenti di *policy*. Il carattere contingente e localizzato dell'innovazione, in assenza di strategie di radicamento che ne permettano il consolidamento nel tempo, non rende irreversibili i risultati raggiunti.

Saranno dunque i prossimi anni a mostrare se e quanto il modello del DPS possa essere considerato alla stregua di una "buona pratica" e a quali condizioni sia possibile pensare al cambiamento in una specifica struttura amministrativa come un veicolo più generale di cambiamento e innovazione di lungo periodo.

Bibliografia

- Barca F. (2003), "Cooperation and Knowledge-pooling in Clusters: Designing Territorial Competitiveness Policies" in Fornahl D. e Brenner T., a cura di, *Cooperation, Networks and Institutions in Regional Innovation Systems*, Edward Elgar Publishing.
- Barca F. (2006), *L'Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Barca F. (in corso di pubblicazione), *Un «sud persistente»: riflessioni su dieci anni di politica per il Mezzogiorno d'Italia*, in Petruszewicz M., *Come studiare il Sud* (tit. provv.), Il Mulino, Bologna.
- Ciampi C.A. (1998), "Premessa", in Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica (1998).
- DPS (anni vari), *Rapporto annuale*, Roma.
- DPS (1999), *Cento idee per lo sviluppo*, Roma.
- Lanscoumes P., Le Galès P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science-Po, Paris.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze/IGRUE (2006), *Le Politiche strutturali dell'Unione Europea – L'attuazione in Italia*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006), *I documenti programmatici, Ruolo, strutture, processi e strumenti del MEF*.
- Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, *Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree depresse e sui risultati conseguiti 1998-1999-Allegata alla Relazione previsionale e programmatica per il 2000*.
- Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Pasqui G. (2005), "Ripensare le politiche territoriali: il senso di un percorso seminariale", *Territorio*, n. 34.
- Pasqui G. (2008), "Sviluppo in Italia: esperienze e possibilità", *Territorio*, n. 44.
- Pennisi G., Peterlini E.M. (1987), *Spesa pubblica e bisogno di inefficienza. L'esperienza del Fondo Investimenti e Occupazione (1982-1986)*, Il Mulino, Bologna.

- QCS (2001), *Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le regioni italiane Obiettivo 1*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, DPS, Roma.
- QSN (2007), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Ministero dello Sviluppo Economico, DPS, giugno.
- Rossi N. (2005), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Bari.
- Salamon L.M., (2002), ed., *The Tools of Government. A Guide to New Governance*, Oxford University Press, New York.