



LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA IN ITALIA:  
SFIDE, OPPORTUNITA' E PROSPETTIVE

di Laura Polverari

Prefazione di Adriano Giannola

Roma, novembre 2020  

---

Quaderno SVIMEZ n. 63

**SVIMEZ**  
Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

*In questo “Quaderno”, Laura Polverari affronta il tema della capacità amministrativa in Italia, traendo evidenze empiriche da una serie di lavori di ricerca che l’hanno vista impegnata sia recentemente che nel più lungo periodo. La discussione dei risultati principali di tali ricerche è inquadrata in un’ampia ricognizione della letteratura, mentre il tema della capacità amministrativa è collocato nel contesto delle sfide legate alla crisi COVID-19 e delle criticità strutturali di più lungo periodo. Con l’imminente avvio del nuovo ciclo di programmazione, Governo e regioni si troveranno a gestire un volume senza precedenti di risorse: oltre alla chiusura dei programmi 2014-2020, vi saranno da spendere le risorse del bilancio Ue 2021-2027 e le poste finanziarie straordinarie stanziata per la pandemia COVID-19. Di fronte a questa “gestione amministrativa senza precedenti”, la capacità delle amministrazioni di spendere nei tempi e con le modalità previste sarà cruciale. Le conclusioni del volume riguardano sia le misure di rafforzamento amministrativo, sia lo studio della capacità amministrativa e degli interventi di capacity building. Sul primo versante, si avanza la necessità di un inquadramento degli interventi in strategie puntuali ma di ampio respiro, corredate da roadmap attuative. L’Autrice sollecita anche una riflessione sull’efficacia degli strumenti e un ricorso più sistematico alla valutazione. Sul secondo versante, la docente invita allo studio dei programmi di capacity building amministrativo da un approccio di analisi delle politiche pubbliche, sottolineando la necessità di considerare l’azione pubblica per il rafforzamento amministrativo come una politica pubblica a sé stante, e non come un elemento strumentale e subalterno alle altre politiche, e di studiarla come tale.*

**L’Autrice**

*Laura Polverari ha conseguito un PhD in Politica Pubblica Europea presso l’Università di Strathclyde (Regno Unito) ed è Professore Associato di Scienza Politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell’Università di Padova, dove è anche Co-Direttrice dell’Osservatorio sulle Capacità Istituzionali ed Amministrative (CAPIS). E’ Fellow della Regional Studies Association, membro del Comitato di Redazione della “Rivista Giuridica del Mezzogiorno” e membro del Comitato Scientifico della “Rivista Italiana di Valutazione” e della rivista “De Europa”.*

Direttore SVIMEZ Luca Bianchi

Coordinamento editoriale Agnese Claroni e Grazia Servidio

Direttore Responsabile “Quaderni SVIMEZ” Riccardo Padovani

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 100 del 15 marzo 2004.

“Quaderno SVIMEZ” n. 63

*I “Quaderni SVIMEZ” sono una Collana editoriale che ospita documenti monografici su argomenti di attualità, resoconti di dibattiti pubblici a seminari o convegni, testi di Audizioni parlamentari di dirigenti dell’Associazione nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo. Nella veste di “numeri speciali”, i Quaderni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I Quaderni sono pubblicati anche in formato pdf, e consultabili sul sito internet [www.svimez.it](http://www.svimez.it)*

ISBN 978-88-98966-20-2

---

Copyright © 2020 by SVIMEZ

00187 Roma, via di Porta Pinciana 6

Internet: [www.svimez.it](http://www.svimez.it)

La proprietà letteraria e i diritti di riproduzione sono riservati.



LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA IN ITALIA:  
SFIDE, OPPORTUNITA' E PROSPETTIVE

di Laura Polverari

Prefazione di Adriano Giannola

**SVIMEZ**

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno



## INDICE

<b>Prefazione, di Adriano Giannola</b>	p. 9
<b>Premessa: contenuti, metodi e ringraziamenti</b>	p. 13
<b>1. Introduzione: il contesto di riferimento</b>	p. 21
<b>2. Che cos'è la capacità amministrativa e perché è importante</b>	p. 29
2.1. <i>L'importanza della capacità amministrativa e le sfide della pandemia COVID-19</i>	p. 29
2.2. <i>La capacità amministrativa nella letteratura e nella letteratura grigia</i>	p. 33
2.3. <i>Differenti definizioni di capacità amministrativa</i>	p. 43
<b>3. Capacità amministrativa e pubblica amministrazione in Italia</b>	p. 51
3.1. <i>Per una valutazione della capacità della pubblica amministrazione italiana</i>	p. 51
3.2. <i>I limiti della pubblica amministrazione italiana secondo la letteratura</i>	p. 51
3.3. <i>I limiti della pubblica amministrazione italiana che emergono dai raffronti comparativi</i>	p. 59
<b>4. Le risposte di policy: iniziative di <i>capacity building</i>, <i>implementation gap</i> e questioni esogene</b>	p. 67
4.1. <i>Iniziative di capacity building finanziate dai Fondi europei</i>	p. 67
<b>5. Conclusioni: per una pubblica amministrazione che torni ad essere “forza trainante” per il progresso del Paese</b>	p. 75
<b>Riferimenti bibliografici</b>	p. 81
<b>Sitografia</b>	p. 99
<b>Lista delle abbreviazioni</b>	p. 7



### ***Lista delle abbreviazioni***

AdP	Accordo di Partenariato
AgID	Agenzia per l'Italia Digitale
ANPR	Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente
AT	Assistenza Tecnica
COVID-19	Corona Virus Disease 2019
CTS	Comitato Tecnico Scientifico
DESI	Digital Economy and Society Index
DG	Direzione-Generale per il Supporto alle riforme strutturali della Commissione europea
REFORM	
DG REGIO	Direzione-Generale Politica regionale e urbana della Commissione europea
EUPAN	European Public Administration Network
EQI	European Quality of Government Index
FC	Fondo di Coesione
Fondi SIE	Fondi strutturali e di investimento europei
Forum DD	Forum Disuguaglianze e Diversità
FPA	Forum PA
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea
JRC	Joint Research Centre (Centro comune di ricerca della Commissione europea)
PA	Pubblica Amministrazione
PON	Programma Operativo Nazionale
POR	Programma Operativo Regionale
PRA	Piano di Rafforzamento Amministrativo
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OP	Obiettivo Prioritario

OT	Obiettivo Tematico
SPID	Sistema Pubblico di Identità Digitale
Ue	Unione europea
UNDP	United Nations Development Programme

Adriano Giannola\*

## Prefazione

La SVIMEZ è particolarmente lieta di ospitare, nella Collana dei “Quaderni”, il contributo della Professoressa Laura Polverari che già da tempo partecipa alle attività della “Rivista Giuridica del Mezzogiorno” e, con questo lavoro, consolida la collaborazione con la SVIMEZ.

Il suo contributo propone analisi e riflessioni sulla capacità amministrativa, aspetto cruciale per i risvolti operativi e di impatto sull'efficienza delle istituzioni e, quindi, sulla loro efficacia di azione.

Un lavoro davvero tempestivo, particolarmente utile ed apprezzabile perché, in modo agile e al contempo penetrante, affronta delicati temi di ricerca e di *policy*, mettendo a frutto valutazioni di merito supportate dall'esperienza e corroborate dalle evidenze empiriche che derivano dalla sua intensa attività di ricerca. La Professoressa Polverari infatti è stata a lungo coinvolta, con responsabilità anche di coordinamento, negli studi realizzati per la Commissione europea (DG REGIO) e per il Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 presso il Dipartimento della Funzione Pubblica. La discussione dei principali risultati di tali ricerche è qui inquadrata in un'ampia ricognizione della letteratura e della letteratura grigia, sia nazionale che internazionale. A rendere ancora più prezioso il contributo di analisi e di aggiornamento sui problemi e le prospettive della tematica della capacità amministrativa, provvede poi il suo inquadramento nel contesto delle sfide che le amministrazioni pubbliche, inclusa quella italiana, stanno affrontando con riferimento alla crisi pandemica COVID-19.

A rendere particolarmente problematico il nostro caso contribuisce l'eredità di gravi e non risolte criticità strutturali di lungo periodo, esacerbate dalle politiche di austerità dell'ultimo decennio, le cui asimmetrie di applicazione hanno, a loro volta, determinato im-

---

\* Presidente della SVIMEZ.

patti territoriali all'origine di squilibri che consolidano divergenze strutturali.

La dettagliata discussione del concetto di capacità amministrativa sviluppata dall'Autrice, e di come tale concetto sia stato declinato in componenti analitiche negli studi scientifici e nei lavori realizzati per istituzioni pubbliche, fornisce una rassegna delle caratteristiche e delle criticità della pubblica amministrazione italiana, leggendole in un'ottica comparata. Sono quindi esaminati gli interventi di *capacity building* attuati in Italia nel periodo 2014-2020 a valere sui fondi stanziati dalla politica di coesione europea, in particolare sui fondi dell'Obiettivo Tematico 11 e della c.d. Assistenza Tecnica. Di questi interventi vengono evidenziati i punti di forza e di debolezza e le lezioni che possono essere apprese per il periodo 2021-2027. Con l'imminente avvio del nuovo ciclo di programmazione della programmazione comunitaria (2021-2027), infatti, il Governo e le Regioni italiane si troveranno a dover gestire un volume senza precedenti di risorse: oltre alla chiusura dei programmi 2014-2020 (le cui risorse dovranno essere rendicontate entro il 2023), vi saranno da spendere le risorse assegnate all'Italia dal bilancio Ue 2021-2027 e, in particolare, anche tutte le poste finanziarie straordinarie stanziata per aiutare gli Stati membri a far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19.

L'Autrice segnala con giusta enfasi il rischio di una "congestione amministrativa senza precedenti" che, per non essere travolti, richiede una capacità amministrativa che dovrà essere parimenti senza precedenti, in grado di programmare, impegnare e spendere, nei tempi e con le modalità previste. Che questo risultato sia possibile, i dubbi sono più che legittimi. Un eloquente ammonimento viene dalla tabella con la quale l'Autrice mostra (a giugno 2020) lo stato dell'arte concernente l'Agenda in scadenza.

Non sorprende certo verificare quanto grande sia la distanza che ci separa dal completo ed adeguato utilizzo delle risorse e, quindi, preoccupa - e molto - la prospettiva della "congestione amministrativa", così come preoccupa vedere all'orizzonte profilarsi l'inganno del ricorso a progetti "sponda" o "coerenti" a noi ben noti. Perciò sarebbe saggio, anzi indispensabile, fin da ora definire un regime speciale (separato?), che garantisca l'utilizzo delle risorse nei modi

appropriati, un regime che dovrebbe applicarsi almeno alle risorse del *Recovery Fund*, in considerazione sia dalla consistenza prevista in 209 Md€, sia della maggiore ristrettezza dei tempi per impiegare, spendere e rendicontare, rispetto ai fondi per la coesione dell'Agenda 2021-2027. Che ciò sia necessario è evidente, che ciò sia possibile è auspicabile, e che ciò sia legittimo è certo, visto che le risorse del *Recovery Fund* derivano -per la prima volta nella storia- da un debito pubblico europeo. E, questo, è anche un motivo per definire in un rapporto Governo nazionale - UE rigide condizionalità sull'uso delle risorse concordate, e per definirne anche procedure conformi a norme e regolamenti stabiliti a livello comunitario che prevalgano su quelle nazionali. Uno scenario simile rappresenterebbe una sfida non da poco, che chiama alla prova dell'efficienza le capacità amministrative del Paese.

Ricollegandoci, quindi, al tema del volume, le conclusioni proposte dall'Autrice, riguardano sia le misure di rafforzamento amministrativo poste in rassegna, sia lo studio della capacità amministrativa e degli interventi di *capacity building*. Sul primo versante, la Professoressa Polverari avanza la necessità di un inquadramento degli interventi di *capacity building* in strategie di ampio respiro, con obiettivi chiari, e corredate da *roadmap* attuative. L'Autrice sollecita anche una riflessione puntuale sull'efficacia di alcuni tra gli strumenti impiegati e la necessità di un ricorso più sistematico alla valutazione. Sul secondo versante, la studiosa auspica un maggiore impegno allo studio del successo (e degli insuccessi) dei programmi di *capacity building* da un approccio di analisi delle politiche pubbliche, sottolineando che, per restituire all'amministrazione pubblica il ruolo di "forza trainante" per il progresso del Paese, è necessario considerare l'azione pubblica per il rafforzamento amministrativo come una politica pubblica a sé stante, e non come un elemento strumentale e subalterno alle altre politiche, ed anche studiarla come tale.



## **Premessa: contenuti, metodi e ringraziamenti**

Questo volume nasce come momento di riflessione all'interno di un percorso di ricerca ancora in atto ma che mi vede impegnata già da qualche anno, ovvero da quando lavoravo presso lo European Policies Research Centre all'Università di Strathclyde a Glasgow. Più che di un punto di approdo, si tratta dunque di una tappa intermedia in un viaggio che sto ancora percorrendo. L'obiettivo del volume è quello di consolidare una serie di conoscenze, evidenze e prime considerazioni derivanti da vari progetti di ricerca che ho coordinato o nei quali sono stata coinvolta in questi ultimi anni, e che hanno affrontato, da varie angolazioni e in vari contesti, il tema della capacità amministrativa.

L'ambizione è modesta: non intendo avanzare nuove teorie sulla capacità amministrativa e sul ruolo che essa abbia nel garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica, né tanto meno proporre soluzioni a problemi che sono tanto annosi, radicati e difficili da trattare. Intendo invece offrire alcune considerazioni e spunti di riflessione 'basati sull'evidenza', in un formato snello e comprensibile anche a un lettore non esperto, nella speranza che possano contribuire ad alimentare il dibattito in corso sul fabbisogno di *capacity building* in seno alla pubblica amministrazione italiana, e su come tale fabbisogno possa essere affrontato con misure di politica pubblica mirate ed efficaci, posto che tanti sforzi in tal senso nel corso degli anni passati non hanno portato i risultati sperati. Nel fare ciò, farò riferimento alla letteratura scientifica e a documenti di politica pubblica, sia nazionali che internazionali, utilizzando quindi anche fonti di lingua inglese, una lingua che, purtroppo, non è sempre accessibile per quanti nel nostro Paese - studenti, funzionari pubblici e pubblico generale - abbiano la curiosità intellettuale di approfondire le tematiche affrontate in questo saggio.

La pubblica amministrazione italiana, come le pubbliche amministrazioni di altri paesi occidentali, sta attraversando un periodo difficile, caratterizzato da molteplici sfide (Pollitt 2016), non ultima quella di dare concreta attuazione alle politiche messe in campo per affrontare gli effetti della pandemia COVID-19. Ma le sfide sono anche opportunità. Opportunità che, però, devono essere colte. Per far sì che il difficile periodo attuale si trasformi in un'opportunità per

il rafforzamento della pubblica amministrazione italiana, e anche per riuscire a valorizzare al massimo le risorse finanziarie che potranno essere dedicate a quest'obiettivo nel periodo di programmazione 2021-2027, è importante riflettere sugli errori del passato, su ciò che è effettivamente 'realistico' e su come meglio agire per migliorare la capacità amministrativa, anche riflettendo su cosa si può imparare dalle esperienze maturate in altri paesi.

Il volume trae dunque spunto dalla lettura di varie fonti, scientifiche e di politica pubblica, sui temi della formulazione, del design, dell'attuazione e della valutazione delle politiche pubbliche (con riferimento particolare alla politica di sviluppo regionale ma non solo), e sul tema dell'organizzazione della pubblica amministrazione nei Paesi Ue. Esso trae anche spunto da vari progetti di ricerca, dei quali voglio ricordare in particolare i seguenti, realizzati per la Commissione europea (DG REGIO), per il Dipartimento di Funzione Pubblica italiano e per un consorzio di governi nazionali denominato EoRPA. Poiché presenterò alcune evidenze empiriche tratte da questi lavori, ritengo utile brevemente ripercorrerne gli obiettivi e i metodi di lavoro seguiti.

Il primo è un progetto sul tema dell'uso dell'Assistenza Tecnica (AT) per il *capacity building* amministrativo nell'ambito dei programmi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo di Coesione (FC) del periodo attuale, 2014-2020, in tutti i Paesi Ue. Gli obiettivi di questo studio, che ho coordinato e che è stato pubblicato sul sito della DG REGIO lo scorso settembre<sup>1</sup>, sono stati quelli di conoscere nei dettagli in che maniera gli Stati membri Ue abbiano programmato

---

<sup>1</sup> Polverari L., Bachtler J., Ferry M., Mendez C. & Ogilvie J. (2020a), *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building During the 2014-2020 Period, Final Report to the European Commission* (DG REGIO), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow e Polverari L., Bachtler J., Ferry M., Mendez C. & Ogilvie J. (2020b), *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building During the 2014-2020 Period, Final Report to the European Commission: Compendium of Practices* (DG REGIO), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, disponibili presso [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/reports/2020/the-use-of-technical-assistance-for-administrative-capacity-building-in-the-2014-2020-period](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2020/the-use-of-technical-assistance-for-administrative-capacity-building-in-the-2014-2020-period).

ed utilizzato i fondi di Assistenza Tecnica per il *capacity building* amministrativo e identificare pratiche significative che presentassero potenziale di trasferibilità. La ricerca ha realizzato un mix di pacchetti di lavoro sia quantitativi che qualitativi. In primo luogo, è stata condotta un'analisi quantitativa delle allocazioni e del progresso finanziario (selezione progetti e spesa dichiarata) dei fondi di Assistenza Tecnica di tutti i Programmi Operativi nazionali (PON) e regionali (POR) attuati nel 2014-2020 nell'Ue28, analizzandoli per fondo, tipologia di regione e codice di intervento. In secondo luogo, e limitatamente ad un campione di programmi, è stata effettuata una riclassificazione della spesa per tipo attività di *capacity building*<sup>2</sup>. Infine, sono state identificati e analizzati, tramite casi di studio dettagliati, una serie di interventi di *capacity building* ritenuti interessanti e promettenti in termini di trasferibilità; tra questi, sono stati esaminati i Piani di Rafforzamento Amministrativo italiani (PRA), di cui si parlerà anche in questo volume. Lo studio ha coinvolto un team internazionale di ricercatori e incluso la realizzazione di interviste negli Stati membri e presso la Commissione europea, ed un workshop finale, presso la Commissione, per discutere i risultati, le conclusioni e le raccomandazioni per il periodo 2021-2027.

Il volume espone anche alcune evidenze e considerazioni che derivano dal lavoro svolto per due studi sull'attuazione degli interventi relativi all'Obiettivo Tematico 11 e all'Obiettivo Tematico 2 (per la parte di crescita digitale), realizzati nell'ambito del Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 nel 2018 e 2019, che ho coordinato in qualità di direttore scientifico. In questo caso, gli obiettivi principali della ricerca erano quelli di capire: l'andamento dei due Obiettivi Tematici (OT); la strategicità e le caratteristiche degli interventi; le sinergie attivate tra i due OT e tra questi e gli altri OT della programmazione 2014-2020 e gli interventi finanziati a valere su fonti nazionali; ed, infine, le criticità riscontrate dalle amministrazioni durante l'attuazione e le misure correttive poste in essere per affrontarle.

---

<sup>2</sup> Una riclassificazione originale, basata sulla tripartizione in (i) risorse umane, (ii) risorse e strutture organizzative, (iii) e sistemi e strumenti dello studio NEI Regional and Urban Development (2002), di cui si parlerà di seguito in questo volume. Per ciascuna di queste tre categorie sono state identificate, di concerto con il gruppo di pilotaggio della DG REGIO, delle sotto-categorie di maggior dettaglio (si veda il Rapporto complessivo, Polverari et al. 2020a, pp. 25 e seguenti).

Anche in questo caso, un obiettivo è stato quello di identificare e analizzare pratiche e interventi ‘significativi’. I rapporti prodotti, che sono disponibili online presso il sito del Comitato OT11-OT2<sup>3</sup>, sono stati realizzati tramite un lavoro empirico che ha compreso varie attività, tra cui un’analisi dei dati finanziari resi disponibili dall’IGRUE e dei documenti di programmazione e riprogrammazione; un’indagine online presso tutte le amministrazioni regionali e nazionali responsabili dell’attuazione dei PON e dei POR con interventi a valere sui due OT; una riclassificazione originale degli interventi finanziati per tipologie di attività ed ambiti tematici di intervento; l’analisi della complementarietà con i Piani di Rafforzamento Amministrativo (nell’indagine 2018), la realizzazione di un focus group di esperti (nell’indagine 2018) e una serie di casi di studio sugli interventi finanziati a valere sui due OT (realizzati in entrambe le annualità). Questo lavoro è stato essenziale nell’aiutarmi a mettere a fuoco le criticità degli interventi di *capacity building* realizzati nell’ambito dei programmi cofinanziati del periodo 2014-2020 in Italia a valere sull’Obiettivo Tematico 11: l’Obiettivo Tematico che, nella programmazione 2014-2020, è stato dedicato proprio al rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e dei soggetti portatori di interesse e al rafforzamento dell’efficienza dell’amministrazione pubblica. Lavorare a queste ricerche mi ha anche fornito la preziosa opportunità di avvalermi delle conoscenze specialistiche dei committenti presso il Dipartimento della Funzione Pubblica e dei due gruppi di lavoro altamente specializzati, di quelle di tutti i soggetti coinvolti nell’analisi empirica, delle discussioni in seno al Comitato di Pilotaggio e al focus group, ed ha rappresentato per me un’occasione di grande arricchimento.

Infine, voglio ricordare il progetto EoRPA<sup>4</sup>, che è un progetto di lungo periodo dello European Policies Research Centre, dell’Università di Strathclyde. Per questo progetto, dal 2000 al 2019 ho svolto la ricerca sull’Italia (oltre ad aver scritto vari rapporti comparativi, quando questi erano centrati su tematiche di mia particolare

---

<sup>3</sup> Comitato di Pilotaggio OT11-OT2, <https://www.ot11ot2.it/comitato-di-pilotaggio/monitoraggio>.

<sup>4</sup> EoRPA, European regional policy research consortium, <https://www.eprc-strath.eu/eorpa>.

competenza). La ricerca EoRPA consiste in un programma strutturato di indagini documentali e sul campo, volto a mappare anno dopo anno i principali sviluppi nella politica regionale degli Stati membri Ue e di Norvegia, Regno Unito e Svizzera. Essere stata responsabile della ricerca per l'Italia ha comportato il privilegio di poter realizzare negli anni svariate interviste con i funzionari pubblici responsabili della politica di sviluppo regionale nel nostro Paese che, tra gli argomenti trattati, hanno anche incluso la *governance* e l'attuazione di tale politica. Benché la capacità amministrativa non sia stata il *focus* specifico del lavoro di ricerca compiuto in questo ambito, averlo realizzato, e con tanta sistematicità e periodicità, mi ha dato la possibilità di comprendere le caratteristiche e le criticità dell'amministrazione pubblica italiana, attraverso la lente dell'attuazione della politica di sviluppo regionale, e di capirne l'evoluzione nel lungo periodo.

In tutte queste ricerche e in tante altre che ho condotto nel corso degli anni, così come in questa iniziativa editoriale, mi hanno accompagnata molte persone che desidero ringraziare. Prima di tutto, vorrei ringraziare tutta la squadra della SVIMEZ, che non solo mi ha sostenuta e incoraggiata a realizzare questo volume ma che da innumerevoli anni rappresenta per me un punto di riferimento e di confronto intellettuale sulla politica regionale in Italia. Ringrazio in particolare il Presidente Adriano Giannola e il Direttore Luca Bianchi per aver sostenuto questo progetto e finanziato questa pubblicazione, Grazia Servidio e Giuseppe Provenzano con cui mi sono confrontata periodicamente sulla politica regionale italiana nel corso degli anni, il Prof. Sabino Cassese, Gian Paolo Manzella e il Prof. Manin Carabba per avermi coinvolta, ormai molti anni fa, nel Comitato editoriale della "Rivista Giuridica del Mezzogiorno", Fabrizio Greggi che ha curato l'impaginazione di questo volume e la mappa rappresentata nel Capitolo 3. Inoltre, *last* ma sicuramente *not least*, desidero ringraziare di cuore l'amica ed *editor in chief* della "Rivista Giuridica del Mezzogiorno" Agnese Claroni per avermi incoraggiata ad intraprendere quest'avventura e per la lettura attenta e costruttiva che ha effettuato di questo volume.

Desidero anche ringraziare i miei ex colleghi presso lo European Policies Research Centre (EPRC) dell'Università di Strathclyde, in particolare il mio ex capo, John Bachtler, e tutte le colleghe ed

i colleghi con cui, per quasi due decenni, ho svolto attività di ricerca e *knowledge exchange*, in un ambiente che mi ha fatto crescere sia come studiosa che come persona. Questo libro non sarebbe stato possibile senza il patrimonio di conoscenze acquisite durante il mio impiego in questo prestigioso centro di ricerca. Ringrazio in particolare gli amici dell'EPRC con cui ho lavorato recentemente allo studio sopra citato sull'uso dell'Assistenza Tecnica per il *capacity building* amministrativo: oltre a John Bachtler, si tratta di Martin Ferry, Carlos Mendez, Jayne e Lynn Ogilvie, Stefan Kah, Fabian Gal, Rona Michie, Heidi Vironen, Viktoriya Dozhdeva e Claudia Gloazzo (quest'ultima mi ha aiutato con la ricerca sul caso di studio sull'esperienza italiana dei PRA realizzando, tra l'altro, varie interviste). Per questo progetto, che ho continuato a coordinare per l'EPRC anche dopo aver lasciato il Centro, ho apprezzato molto anche il supporto e gli stimoli forniti da diversi funzionari della DG REGIO, in particolare da Ieva Cerniute, Francesco Amodeo, Ann-Kerstin Myleus, Stefan Appel e, nelle fasi iniziali, Pascal Boijmans, ed anche l'apporto di tutti i funzionari delle unità geografiche della DG REGIO che ho potuto intervistare, insieme al collega Martin Ferry, a Bruxelles e di quanti hanno partecipato al workshop finale di discussione dei risultati dello studio, tenutosi a Bruxelles a gennaio 2020.

Vorrei anche ringraziare tutti i miei nuovi colleghi e colleghe presso l'Università di Padova e, nello specifico, del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali che rappresenta la mia nuova casa professionale da poco più di un anno. Un ringraziamento particolarmente sentito va al mio nuovo referente, Paolo R. Graziano, per il costante incoraggiamento e supporto, e a Ekaterina Domorenok, con la quale ho avuto il piacere di lavorare, già da prima di prendere servizio presso l'Ateneo, ad un bellissimo progetto di ricerca sulla capacità amministrativa nelle città venete. Ringrazio sentitamente anche tutti gli altri docenti, i colleghi dell'amministrazione e la Capo Dipartimento, Elena Pariotti, perché sin dal primo giorno mi hanno fatto sentire benvenuta.

Vorrei inoltre ringraziare varie persone non ancora citate con cui ho lavorato con riferimento ai due progetti sopra citati per il Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 e, in particolare, i vari componenti dei gruppi di lavoro mobilitati rispettivamente da Formez PA (Rap-

porto 2017) e da EY Italia (Rapporto 2018). Prima tra tutte Laura Massoli ma anche tanti altri e altre: Pia Marconi, Paola Sorbelli, Valeria Spagnuolo, Paola di Capua, Alessandra Mariani, Patrizia Sorbini, Niccolò A. E. Mattia, Daniela Pieri, Sergio Agostini, Simone Busetti, Fabrizio Donzella, Elvira Zollerano (Rapporto 2017) e Maria Barrilà, Paola Sorbelli, Andrea D'Acunto, Brunella Zimarino, Marco Mena, Carlo Chiattelli, Grazia De Maio, Antonio Di Stefano, Antonella Nota, Ettore Galluccio, Edoardo Barbella e Francesco Catalini (Rapporto 2018).

Desidero ringraziare anche varie persone con cui, nel corso degli ultimi vent'anni, mi sono confrontata sugli sviluppi nella politica regionale italiana ed europea e/o che ho intervistato anche su tematiche inerenti a questo volume. Tra questi figurano vari funzionari o ex funzionari dell'Agenzia per la Coesione, in particolare: Giorgio Centurelli, Michele D'Ercole, Sabina De Luca, Vincenzo Gazerro, Giorgio Martini, Riccardo Monaco, Rossella Rusca e Paola Casavola e Laura Tagle. Vorrei ringraziare anche i preziosi colleghi del Network di ricerca sulla politica di coesione europea della *Regional Studies Association* "CP-Net", non da ultimo per la possibilità di organizzare un seminario dedicato al tema della capacità amministrativa a fine 2019, che ha rappresentato un'importante opportunità di scambio e riflessione sui temi affrontati in questo volume.

Infine, ringrazio di cuore alcune colleghe e colleghi che lavorano in diversi atenei italiani e stranieri, i quali rappresentano per me un punto di riferimento e con cui so di potermi confrontare ogni qual volta io senta il bisogno di una seconda opinione, di "rimbalzare qualche idea"<sup>5</sup> o, semplicemente, di ricevere un'iniezione di fiducia e incoraggiamento: non li cito puntualmente ma loro sanno chi sono.

Spero che tutti questi colleghi e amici leggano questo volume con interesse e che vogliano continuare ad accompagnarmi nelle tappe future di questo viaggio ed anche nei nuovi percorsi di ricerca che intraprenderò in seguito.

Laura Polverari, 6 novembre 2020

---

<sup>5</sup> E' la traduzione letterale di un'espressione idiomatica inglese, "to bounce off an idea". In italiano non vi è un'espressione equivalente e questa rende bene l'idea.



## 1. Introduzione: il contesto di riferimento

La capacità dello Stato di rispondere ai problemi collettivi e di provvedere alla produzione dei beni e dei servizi che sono necessari a garantire l'effettiva fruizione dei diritti sanciti dalle Costituzioni e un'adeguata qualità della vita ai propri cittadini è un tema che ha acquisito crescente rilevanza nella letteratura e nel dibattito pubblico degli ultimi decenni nei paesi occidentali, Italia inclusa. Se nel tempo, e almeno sin dal secondo dopo guerra, le democrazie occidentali hanno progressivamente ampliato il loro raggio d'azione nell'economia e nella società (un'espansione che è continuata anche dopo il cambio di paradigma, da kenyesiano a neo-liberista, negli anni '80), le crisi economiche che si sono susseguite dagli anni '70 in poi, l'espansione del debito pubblico e il processo di integrazione europea hanno portato ad una razionalizzazione delle risorse disponibili per le politiche pubbliche e alla conseguente necessità di 'riuscire a fare di più con meno', per mutuare un'espressione originata nel contesto anglosassone ma divenuta presto di uso comune anche in altri contesti (*'to do more with less'*)<sup>1</sup>. L'imperativo di portare avanti piani di consolidamento fiscale e di contenimento del debito pubblico è stato perseguito con vigore dai Paesi membri dell'Unione europea e dai Paesi OCSE anche dopo la crisi del 2008, pur nel quadro di politiche che nel contempo hanno inteso creare crescita e occupazione (OCSE 2012): due obiettivi non facili da conciliare.

L'attuale crisi innescata dalla pandemia COVID-19 sta ponendo i bilanci pubblici dei Paesi occidentali (e non solo) ulteriormente sotto pressione, soprattutto considerato che molti di questi, ivi inclusa l'Italia, risultano ancora indeboliti dai perduranti effetti delle crisi del 2007-2008 e dai programmi di austerità che a tali crisi hanno fatto seguito. In risposta alla pandemia, i governi nazionali e le istituzioni comunitarie ed internazionali hanno cominciato ad impostare

---

<sup>1</sup> Molti ricorderanno il discorso del Commissario europeo alla Concorrenza Joaquín Almunia nel 2013 al Kings College di Londra, in cui il Commissario e Vice-Presidente della Commissione inquadrava la riforma della disciplina degli aiuti di Stato nel contesto dell'impatto della recente recessione, spiegando che 'in tempi di contrazione dei bilanci, i paesi dell'UE devono fare di più con meno' (tradotto dall'inglese).

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_13\\_14](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_14)

programmi di investimento pubblico senza precedenti. Pur cercando di mantenere i livelli di debito pubblico entro limiti di sostenibilità, si è inteso dar seguito ad una nuova consapevolezza circa il fatto che si sta aprendo un'epoca inedita e che “non possiamo aspirare a tornare a quello che avevamo prima della crisi. Questa volta dobbiamo ‘ricostruire meglio’.” (Gurria 2020, p. 1, trad. propria dall'inglese).

In questo contesto, un tema che ha acquisito crescente salienza nel dibattito pubblico negli ultimi anni è quello della capacità amministrativa. Questo argomento è stato oggetto di costante dibattito a partire dagli anni '90 ed è tornato alla ribalta negli ultimi mesi nell'ambito del negoziato del quadro finanziario pluriennale dell'Ue per il periodo 2021-2027 e del nuovo piano di investimenti Next Generation EU<sup>2</sup>. All'Italia, in particolare, arriveranno copiose somme di denaro dall'Unione europea: alle risorse dei Fondi strutturali e di investimento europei ancora da spendere per il periodo 2014-2020 (rendicontabili entro il 2023), si assommeranno quelle per il periodo 2021-2027 e quelle aggiuntive mobilitate in risposta alla pandemia COVID-19. Queste ingenti somme non soltanto dovranno essere spese rispettando le stringenti tempistiche e modalità definite dai regolamenti europei, ma dovranno essere spese ‘bene’. Dovranno cioè essere in grado di fornire risposte efficaci alle criticità derivate dalla pandemia, sia di breve che di più lungo periodo. Gli investimenti, in altre parole, dovranno aiutare nel breve termine le famiglie e le attività economiche a superare il periodo pandemico, ma dovranno anche riuscire, in un'ottica di più lungo periodo, una volta superata l'emergenza sanitaria, a sostenere la ripresa dell'economia su basi più solide e resilienti.

Nel quadro attuale, dunque, l'attore pubblico – nelle sue manifestazioni multi-livello, dall'Unione europea fino agli enti locali – torna ad essere protagonista. Tuttavia, in questo ruolo, esso deve fare i conti con un ridotto volume di risorse umane e finanziarie, dato che in molti Paesi, Italia inclusa, le politiche di austerità hanno significato l'introduzione di piani di razionalizzazione del pubblico impiego,

---

<sup>2</sup> Il programma di risorse aggiuntive mobilitate dall'Ue per sostenere la ripresa dalla crisi COVID-19. Consiglio europeo (2020) Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni, Bruxelles, 21 luglio 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

oltre che, in molti casi, anche di congelamento e riduzione delle retribuzioni (Esteve et al. 2017; OECD 2012). Di questa criticità i decisori politici italiani hanno consapevolezza. Ad esempio, nel recente Piano Sud, varato lo scorso febbraio dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, si rimarca come

“negli ultimi dieci anni si è assistito ad una riduzione notevole della capacità delle pubbliche amministrazioni di progettare e realizzare gli interventi, anche a causa della riduzione dei dipendenti pubblici e all’aumento dell’età media: si passa dai 3.436.688 dipendenti pubblici del 2008 ai 3.243.435 del 2017, che diventano 3.179.172 a parità di enti considerati. I dati sono ancora più preoccupanti se si concentra l’attenzione sui dipendenti degli enti locali e delle regioni del Mezzogiorno.” (Ministro per il Sud e la coesione territoriale 2020, p. 60).

Il Piano sottolinea che il “miglioramento della capacità amministrativa è una esigenza prioritaria a tutti i livelli di governo ed in tutte le politiche pubbliche” (Ministro per il Sud e la coesione territoriale 2020, p. 60) e anticipa la creazione di un “programma di rafforzamento delle amministrazioni” e di “rigenerazione amministrativa”, a partire da una ricognizione del fabbisogno delle amministrazioni e dall’individuazione delle competenze - organizzative, manageriali, digitali e tecniche - necessarie all’attuazione della politica di sviluppo regionale italiana.

Del resto, l’Italia è stata sollecitata più e più volte, per quanto in maniera frammentaria e disorganica (Di Mascio 2020), dal Consiglio dell’Unione europea e dalla Commissione europea affinché irrobustisca i propri livelli di capacità amministrativa e modernizzi la propria pubblica amministrazione. E’ dal 2012 che il Consiglio include una raccomandazione specifica dedicata alla riforma amministrativa nelle raccomandazioni specifiche per Paese rivolte all’Italia e dal 2011 che tali raccomandazioni includono temi riferiti alla riforma amministrativa (Di Mascio 2020, pp. 232-234)<sup>3</sup>. Nelle raccomanda-

---

<sup>3</sup> Le raccomandazioni specifiche per Paese – o CSR, Country Specific Recommendations – sono parte del c.d. Semestre europeo. Un commento e una rassegna si-

zioni specifiche per Paese del 2013, in vista della programmazione 2014-2020, il Consiglio sottolineava come “nonostante l’azione intrapresa” permanessero delle “debolezze nell’efficienza della pubblica amministrazione in termini di norme e procedure, qualità della *governance* e capacità amministrativa, con conseguenti ripercussioni sull’attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese” e invitava le istituzioni pubbliche italiane a perseguire una maggiore efficienza amministrativa e un miglior coordinamento tra i livelli di governo, nonché ad “adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi UE nelle regioni del Mezzogiorno” (Consiglio dell’Unione europea 2013, punti 11 e 2). Questo tema è stato ripreso anche nelle raccomandazioni del Consiglio degli anni successivi, incluse quelle del luglio 2019, in cui si dichiarava senza mezzi termini che:

“La scarsa capacità del settore pubblico, soprattutto a livello locale, di amministrare i finanziamenti rappresenta una barriera agli investimenti in tutti i settori a causa della complessità delle procedure, della sovrapposizione delle responsabilità e della gestione carente del pubblico impiego. L’inadeguatezza delle competenze nel settore pubblico limita la capacità di valutare, selezionare e gestire i progetti di investimento [...] Il miglioramento della capacità amministrativa è un presupposto indispensabile per garantire l’efficacia nell’erogazione degli investimenti pubblici e l’utilizzo dei fondi dell’Unione, con effetti di ricaduta positivi sugli investimenti privati e la crescita del PIL.” (Consiglio dell’Unione europea 2013, punto 23).

Una chiamata all’azione, quella del Consiglio, che è stata ripresa con forza dalla Commissione europea. Nell’Allegato D alla Relazione per Paese per il 2019, nel quale la Commissione ha fornito al nostro Paese delle linee guida per la programmazione degli investimenti della politica di coesione per il periodo 2021-2027, la

---

tematica delle raccomandazioni formulate per l’Italia sul tema della riforma amministrativa sono rinvenibili in Di Mascio (2020), mentre per una spiegazione del processo e del funzionamento del Semestre europeo, si veda Di Mascio & Piattoni (2020).

Commissione ricorda come la debole capacità amministrativa sia un fattore che deve essere affrontato per permettere un'adeguata attuazione della politica di sviluppo regionale e che per farlo sia necessario intervenire su più fronti, tra cui: la reiterata attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo introdotti nella programmazione 2014-2020 (di cui si parlerà di seguito in questo volume); il rafforzamento del partenariato, sia verticale che orizzontale; l'irrobustimento delle capacità delle parti sociali e della loro partecipazione ai processi di *policymaking*; la creazione di competenze presso i beneficiari al fine di renderli maggiormente in grado di preparare ed attuare progetti; una rinnovata enfasi sulle misure di prevenzione e contrasto a frode, corruzione e conflitti di interesse; il miglioramento delle competenze in materia di appalti pubblici e infrastrutture (Commissione europea 2019). L'ultima Relazione per Paese rincara la dose, reiterando che

“sono necessari ulteriori sforzi per migliorare il pubblico impiego, soprattutto a livello dirigenziale” e che “la scarsa capacità amministrativa sta limitando la capacità delle amministrazioni pubbliche di investire e attuare politiche o far rispettare norme [... e che] manca una strategia organica per rafforzarla. Anche le inefficienze nel sistema degli appalti pubblici rimangono spesso irrisolte”. (Commissione europea 2020a, pp. 7 e 8).

Una domanda che sorge da queste considerazioni è dunque se alla consapevolezza diffusa circa il fatto che in Italia esista un problema di capacità amministrativa abbiano fatto seguito, e stiano facendo seguito, delle azioni di politica pubblica per rafforzarla. La risposta a tale domanda è affermativa. A dispetto delle perduranti criticità, negli anni passati sono stati attuati molti interventi per il rafforzamento della capacità delle amministrazioni pubbliche italiane. A livello di sistema, l'ultima riforma della PA, c.d. Madia<sup>4</sup>, pe-

---

<sup>4</sup> Legge n. 124 del 7 agosto 2015, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Su contenuti, attuazione e limiti della riforma si vedano: Di Mascio, F. e Natalini, A. (2016) *La riforma della pubblica amministrazione: centralizzazione e ricomposizione dell'unità amministrativa*, in Carbone, M. e Piattoni, S. (a cura di) *Politica in Italia 2016*, Bologna, Il Mulino, pp. 165-184; Vecchi, G. (2019) *Progettare il*

raltro rimasta in parte inattuata, mirava a semplificare e riorganizzare il lavoro pubblico, valorizzando le competenze e rinnovando il personale (Di Mascio & Natalini 2016). Sul piano più operativo, e legato specificamente alla programmazione comunitaria, i vari governi italiani hanno posto in essere una serie di interventi di *capacity building*. Nella programmazione attuale, 2014-2020, tali interventi sono stati inquadrati in una Strategia di rafforzamento amministrativo delineata nell'Accordo di Partenariato. Tra questi spicca la creazione dei già citati 'Piani di Rafforzamento Amministrativo' per ogni amministrazione, nazionale e regionale, incaricata di gestire programmi comunitari. Come si vedrà più dettagliatamente in seguito, tali Piani nella loro prima fase di attuazione hanno realizzato interventi di semplificazione legislativa e regolamentare, misure per l'efficientamento delle procedure di gestione e controllo, interventi nell'ambito delle risorse umane (immissione di nuove risorse, formazione, riorganizzazioni, incentivi alla performance ecc.), investimenti per il miglioramento delle infrastrutture informatiche e di supporto ai beneficiari e al partenariato (Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo 2018).

Come è noto, inoltre, esiste un Programma Operativo Nazionale (PON) "governance e capacità istituzionale" che mobilita un investimento pubblico di circa 800 milioni di euro (tra risorse europee e nazionali) per lo sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale, la modernizzazione della Pubblica Amministrazione e l'irrobustimento della *governance* multi-livello. Tra questi, spiccano: gli interventi per la semplificazione, per le competenze digitali, per la trasparenza e l'open-government; le misure di supporto al sistema giudiziario e alla promozione della legalità nell'azione della PA; il sostegno all'e-government e all'attuazione dell'Agenda digitale italiana. Va ricordato che di Programmi Operativi Nazionali con simili finalità ne sono stati attuati anche nelle programmazioni precedenti a quella attuale. Inoltre, oltre agli interventi inclusi nei sopracitati Piani di Rafforzamento Amministrativo, le regioni gestiscono

---

*passato? I disegni di riforma amministrativa in Italia negli ultimi decenni: dalle idee di modernizzazione all'incrementalismo senza strategia*, "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 3/2019, pp. 383-409; Vecchi, G. (2020) *Le politiche amministrative: continuità e discontinuità nei processi di riforma* in Capano, G. e Natalini, A. (a cura di) *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 27-41.

ulteriori misure per il consolidamento della capacità amministrativa tramite i propri Programmi Operativi Regionali (POR), a valere sia sul FESR (Assistenza Tecnica), sia sul FSE (tramite il c.d. Obiettivo Tematico 11, dedicato proprio al miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, come già ricordato in premessa).

Se vi sono stati investimenti tanto significativi e tanto continuativi per il rafforzamento delle amministrazioni pubbliche italiane, come mai rimangono ancora tanti punti di debolezza? Che cosa non ha funzionato nello specifico? E perché? Quali correttivi possono essere introdotti all'azione pubblica per il *capacity building* amministrativo nel nostro Paese? La letteratura scientifica può aiutare a trarre lezioni in merito e supportare i processi di riforma? Queste sono le domande che sono affrontate in questo volume che, dopo questa introduzione, è organizzato come segue: il Capitolo 2 presenta una discussione dettagliata del concetto di capacità amministrativa, inquadrato nel contesto delle sfide comportate dall'emergenza COVID-19 e nell'ambito di varie tendenze di più lungo periodo. Il Capitolo 3 pone in rassegna la pubblica amministrazione italiana e le criticità che la caratterizzano. Il Capitolo 4, a seguire, esamina gli interventi di *capacity building* attuati in Italia nel periodo 2014-2020 a valere sui fondi stanziati dalla politica di coesione europea, in particolare quelli relativi all'Obiettivo Tematico 11 e alla c.d. Assistenza Tecnica dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali. Alcune conclusioni e anche alcune raccomandazioni per il periodo 2021-2027 sono proposte nel capitolo di chiusura (Capitolo 5).



## 2. Che cos'è la capacità amministrativa e perché è importante

### 2.1. *L'importanza della capacità amministrativa e le sfide della pandemia COVID-19*

“La politica pubblica non si attua da sola; piuttosto, sono le azioni amministrative a rappresentare il ponte tra l'intendimento di un governo di fare qualcosa (la politica pubblica) e gli impatti nel mondo reale di quell'intendimento” (Weible et al. 2020, p. 235, trad. propria). Senza le necessarie risorse - umane, organizzative e strumentali - la macchina amministrativa dello Stato non può funzionare in maniera efficace ed efficiente nel proprio ruolo di 'ponte' tra gli obiettivi di politica pubblica e la loro effettiva realizzazione. L'importanza di queste risorse, ovvero di poter disporre di una macchina amministrativa adeguata in termini sia di quantità che di qualità, è stata messa in evidenza dall'attuale crisi pandemica che sta mostrando quanto la necessità di dover affrontare in maniera rapida un'emergenza nuova possa contribuire a porre sotto stress l'amministrazione pubblica, soprattutto se già 'provata' anche in tempi di ordinaria amministrazione.

Da un lato, la gestione della crisi sta richiedendo una riallocazione di risorse umane e strutturali verso la risoluzione dei problemi contingenti e urgenti, a scapito delle attività ordinarie. Si pensi, ad esempio, al lavoro svolto durante l'estate da Presidi e personale scolastico per la messa in sicurezza degli ambienti in vista della ripesa scolastica, al lavoro dell'INPS per l'erogazione dei sussidi emergenziali, alla modifica delle procedure di triage e all'organizzazione delle attività negli ospedali, alla riprogrammazione dei programmi di sviluppo cofinanziati dai Fondi strutturali. Dall'altro lato, il dover affrontare la crisi ha posto il personale della pubblica amministrazione di fronte alla necessità di lavorare diversamente, ad esempio per il fatto di dover far ricorso allo *smart working* e a 'riunioni virtuali' anziché in presenza.

La gestione della crisi pandemica ha comportato anche la necessità di attivare nuovi e maggiori canali di coordinamento multi-livello e multi-attore. L'amministrazione si è trovata a dover suppor-

tare la politica, e in tempi molto rapidi, nell'acquisizione, valutazione e utilizzo di conoscenze specialistiche dall'esterno (Zaki & Wayenberg 2020). Ne sono un esempio il lavoro dei comitati tecnici e scientifici (CTS) e delle *task force* posti in essere, nel nostro Paese, sia dal governo nazionale che dai governi regionali. L'amministrazione ha dovuto lavorare a più stretto contatto anche con il terzo settore, con il settore privato e con i cittadini, al fine di garantire una regia complessiva all'erogazione di alcuni servizi cruciali durante la pandemia, in un contesto in cui il livello di co-produzione ha raggiunto "proporzioni mai viste prima" (Weible et al. 2020, p. 236)<sup>1</sup>. Si pensi alla riconversione delle strutture ospedaliere private, alla gestione delle residenze sanitarie assistite o all'acquisizione e distribuzione delle mascherine.

La necessità di rispondere all'emergenza sanitaria ha imposto alle amministrazioni anche un cambiamento delle modalità di comunicazione, richiedendo la veicolazione di una quantità di informazioni in maniera molto più proattiva rispetto al solito, per aggiornare il pubblico sulle nuove regole ed incoraggiarne il rispetto (Weible 2020). Di nuovo, pensiamo alle campagne di comunicazione e agli spot televisivi o via social media posti in essere sia dal governo nazionale che da quelli regionali per incentivare il rispetto delle regole di distanziamento sociale, lo smaltimento dei dispositivi di protezione personale e per invogliare gli utenti a scaricare l'app Immuni<sup>2</sup>.

Inoltre, il fatto che la pandemia stia richiedendo una risposta sovranazionale, sta imponendo alla nostra pubblica amministrazione uno sforzo ancora più pronunciato del solito in termini di confronto e cooperazione con organismi sovranazionali, come l'Organizzazione Mondiale della Sanità, e con le amministrazioni di altri paesi, oltre che con la Commissione europea naturalmente. Le amministrazioni di altri Paesi, europei e non, operano però ciascuna

---

<sup>1</sup> La co-produzione nel settore sanitario è cresciuta considerevolmente nel corso degli ultimi anni e comprende un variegato mix di attività ai livelli macro, intermedio e micro. Per una rassegna della letteratura e delle tendenze recenti in merito, si veda Vennik F. D., van de Bovenkamp H. M., Putters K and Grito K. J. (2016), *Co-production in healthcare: rhetoric and practice*, in "International Review of Administrative Sciences", 82(1), pp. 150–168.

<sup>2</sup> Si veda, per alcuni esempi, la seguente pagina web <http://www.governo.it/coronavirus-campagne-comunicazione>.

con il proprio portato storico e con le proprie tradizioni, politiche ed amministrative (Dunlop 2020; Kuhlmann & Wollmann 2019). Ciò rende il dialogo non sempre agevole e richiede che i funzionari pubblici coinvolti abbiano competenze specifiche, non soltanto linguistiche ma anche culturali.

Nei momenti di crisi come quello che stiamo attraversando, le risposte dei governi sono rapide, affrettate e, in assenza di preparazione e di esperienza pregressa di casi simili (Capano et al. 2020), non sempre adeguate. Se le politiche pubbliche, in Italia almeno, anche in tempi ordinari sono spesso formulate in maniera incoerente, con un ricorso scarso o inadeguato all'evidenza empirica e scelte che risentono della politicizzazione dei processi decisionali (Capano 2020), ciò diviene ancora più evidente in un momento come quello attuale. E questo pone un'ulteriore sfida per l'amministrazione, che è chiamata ad attuare queste incoerenti scelte, con tutti i limiti che ne derivano in termini pratici. La mancanza di coerenza nella maniera in cui le politiche e la loro strumentazione sono impostate nella legislazione, produce un appesantimento a valle per l'amministrazione che deve formulare la regolamentazione attuativa e renderla operativa. In qualche misura, l'amministrazione deve fare da ammortizzatore per assorbire gli effetti negativi di tutta una serie di criticità che impattano sulla capacità dei governi di fornire risposte rapide, ma al tempo stesso anche efficaci, come "le limitazioni dei dati; la mancanza di consenso e le variazioni di competenza tra gli esperti; la possibilità di reazioni eccessive e insufficienti; e i diversi livelli di fiducia nel governo, di *know-how* tecnico, di supporto politico per certi tipi di interventi" (Capano et al. 2020, p. 288, trad. propria).

Infine, le crisi come quella pandemica in corso, pongono per i governi e le amministrazioni pubbliche dei problemi di *'risk governance'* (Collins et al. 2020), correlati cioè al fatto di dover affrontare la spinosa questione dei *trade-off* tra opzioni di politica pubblica diverse (Dunlop et al. 2020, pp. 373-374) e al dover comunicare al pubblico le scelte effettuate, controverse per definizione, nella maniera più credibile e più coerente possibile (Collins et al. 2020). La politica, per poter effettuare le proprie scelte, fa affidamento sull'amministrazione per l'identificazione e la valutazione di questi *trade-off*, ma all'interno dell'amministrazione pubblica non sempre vi sono le necessarie competenze per questo tipo di valutazioni, le

quali ciò non di meno non possono essere semplicemente rimesse agli esperti coinvolti in CTS o *advisory board*.

Nel momento in cui si scrive, di studi su come la pubblica amministrazione italiana sia riuscita a rispondere, nei fatti, alle molteplici sfide legate alla pandemia ve ne sono ancora pochi<sup>3</sup>. L'unica eccezione, forse, è rappresentata dal recente volume di Boeri e Rizzo (2020) che esamina alcune delle problematiche evidenziate nel periodo di *lockdown* - come i problemi derivanti dal rapporto tra sanità pubblica e privata e dalla politicizzazione delle nomine dei livelli apicali delle ASL, o la farraginosità dei processi di erogazione dei sussidi della cassa integrazione in deroga, per citarne alcune - collocandole nei problemi della pubblica amministrazione italiana, e del suo rapporto con la politica, di lungo periodo.

Tuttavia, anche in assenza di analisi puntuali su come la pubblica amministrazione italiana sia stata in grado di affrontare la pandemia, è piuttosto evidente che se il dover affrontare una crisi urgente e massiva come quella attuale impone alle amministrazioni pubbliche la necessità di confrontarsi con modi di operare, competenze, strumenti e attori nuovi, al tempo stesso il grado di stress che ciò pone sulla pubblica amministrazione dipende inesorabilmente dal livello di risorse, competenze e capacità disponibili. Di fronte all'evidenza che alcuni Paesi asiatici (di tradizione amministrativa "confuciana") appaiano essere stati in grado di meglio contenere la pandemia ci si sta domandando se ciò dipenda, almeno in parte, dalle caratteristiche intrinseche a tali sistemi amministrativi (Dunlop et al. 2020, p. 374). La stessa domanda può essere posta con riferimento all'Italia ed è plausibile assumere che, se un contesto amministrativo, come quello italiano appunto, presenta delle deficienze strutturali in partenza, queste avranno molto probabilmente un peso anche sulla gestione della crisi. Per usare le parole di Capano (2020, p. 342) "un paese può solo essere ciò che è, e il suo governo" e, ag-

---

<sup>3</sup> A livello comparativo, delle evidenze interessanti su come le amministrazioni dei Paesi Ue hanno reagito alla crisi pandemica possono essere riscontrate nel lavoro del programma SIGMA (2020). Tra gli elementi comuni riscontrati, vi sono un aggravio del carico di lavoro dei dipendenti pubblici, accompagnato da misure per garantire maggiore flessibilità e remunerare il lavoro straordinario, bonus per determinate categorie di lavoratori e, naturalmente, un ricorso molto maggiore che in tempi ordinari (e non sempre agevole) a lavoro agile o telelavoro.

giungiamo noi, la sua pubblica amministrazione, “può solo comportarsi in linea con le sue routine, pratiche e procedure consolidate” (trad. propria).

Dunque, la crisi innescata dalla pandemia COVID-19 potrà essere un’opportunità per l’avvio di un circolo virtuoso di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione italiana, ma l’effettivo dispiegarsi di questo effetto riformatore non potrà essere affidato al caso. Richiederà invece una riflessione sistematica e attenta sulle criticità del sistema amministrativo italiano, su cosa si possa apprendere dall’esperienza amministrativa di questi ultimi mesi e sulle lezioni che possono essere tratte dal livello di efficacia conseguito dalle riforme e dagli interventi di *capacity building* realizzati negli anni passati. Ciò richiede una riflessione su quali siano gli elementi costitutivi della capacità amministrativa per capire come rafforzarli in maniera puntuale e mirata, tramite risorse, strumenti, e *sequencing* adeguati. Questo tema viene discusso nel paragrafo a seguire.

## 2.2. *La capacità amministrativa nella letteratura e nella letteratura grigia*

All’ampio dibattito politico e pubblico sul tema della capacità amministrativa e sul ruolo e sull’adeguatezza delle pubbliche amministrazioni che si è sviluppato negli ultimi anni e che si è rivitalizzato con la crisi pandemica, trova riscontro un’ampia letteratura (ad es., sull’Italia, si vedano Cassese 2019 e i recentissimi De Masi 2020 e Boeri & Rizzo 2020). Le ricerche sulla capacità amministrativa e sulla capacità istituzionale in senso più ampio, intese come fattore determinante per l’efficace ed efficiente produzione di beni e servizi pubblici e per l’attuazione delle politiche pubbliche, sono proliferate negli ultimi decenni in corrispondenza ad una serie di fattori quali: (i) l’affermazione di nuovi paradigmi di management pubblico, in primis il *New Public Management* che ha riconfigurato profondamente il ruolo e il *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni (Lodge & Wegnrich 2014); (ii) la presa di coscienza che “le tradizionali capacità amministrative, per quanto importanti e valide, non sono sufficienti per rispondere alle nuove sfide” poste dalla globa-

lizzazione e dai cambiamenti repentini che essa comporta (Farezmand 2009, p. 1007, trad. propria); (iii) le restrizioni di bilancio derivate dalle politiche di austerità che hanno fatto seguito alla crisi economica del 2008 (Di Mascio e Natalini 2018) e (iv) i livelli crescenti di sfiducia verso lo Stato e la sua amministrazione pubblica da parte dei cittadini (O’Flynn 2020).

Le tematiche della capacità istituzionale ed amministrativa sono state tradizionalmente affrontate nell’ambito degli studi di *public administration*, *public management*, *public governance* (Ongaro 2017)<sup>4</sup> e di diritto amministrativo. Ma anche gli studi economici, a partire dai tardi anni ’90, hanno posto crescente attenzione sul livello di qualità istituzionale del contesto entro il quale le imprese ed altri operatori economici e sociali operano, ponendo tale contesto in relazione alla performance dei programmi di crescita e ai livelli di sviluppo di Stati e regioni (per una rassegna esaustiva di quest’ampia letteratura, si veda Nifo & Vecchione 2015). A questo filone di ricerca, più di recente, ha fatto eco un’ampia produzione scientifica sulla politica di sviluppo regionale, nell’ambito della quale si è consolidata la consapevolezza della rilevanza del contesto istituzionale e amministrativo come fattore determinante per la crescita sociale ed economica dei territori meno sviluppati (Rodríguez-Pose & Ketterer 2020; Di Cataldo & Rodríguez-Pose 2017; Crescenzi et al. 2016; Nistotskaya et al. 2015; Rodríguez-Pose & Di Cataldo 2015; Rodríguez-Pose & Garcilazo 2015; Tosun 2014; Rodríguez-Pose 2013; Mendez & Bachtler 2017; Surubaru 2017; Terracciano & Graziano 2016). Questi studi ci dicono che la “qualità delle istituzioni” è un “potente catalizzatore di crescita economica, oltre che un meccanismo per arginare il declino economico” (Rodríguez-Pose & Ketterer 2020, p. 983) e che ciò vale particolarmente per le regioni in ritardo

---

<sup>4</sup> Si veda Ongaro (2018). *Public administration* è definita come lo studio del governo e dei processi di preparazione, attuazione e applicazione (*enforcement*) della legge; il *public management* è definito come lo studio dell’utilizzo che viene fatto delle risorse pubbliche e dei risultati prodotti dalle politiche pubbliche, e la *public governance* è definita come lo studio dei processi più ampi di “*steering of society*” da parte delle istituzioni pubbliche, incluso quindi il coinvolgimento degli attori non governativi nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche, aldilà delle decisioni autoritative e dei processi amministrativi interni alla PA.

di sviluppo che si collocano oltre certi livelli minimi di PIL pro capite, come le regioni del Mezzogiorno italiano, così dette “a bassa crescita” (Rodríguez-Pose & Ketterer 2020, Commissione europea 2017b). Secondo queste ricerche, le strategie di sviluppo per queste regioni dovrebbero contenere, come parte integrante e imprescindibile, interventi volti al miglioramento istituzionale (Rodríguez-Pose & Ketterer 2020).

Rimanendo nell’ambito della politica di sviluppo regionale, oltre alla produzione scientifica in senso stretto, negli ultimi anni si sono occupati del tema della capacità amministrativa anche vari studi per la Commissione europea, tra cui le valutazioni *ex post* dei programmi cofinanziati dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e dal Fondo Sociale Europeo (Commissione europea 2016; KPMG and Prognosos 2016, Metis GmbH 2016), oltre a varie ricerche *ad hoc* (ad es., Commissione europea 2018, 2017d), inclusi due recentissimi studi su come rafforzare la *governance* e l’attuazione dei programmi comunitari tramite *roadmap* e tramite un migliore utilizzo delle risorse di Assistenza Tecnica (OCSE 2020; Polverari et al. 2020a). Le stesse relazioni periodiche della Commissione europea sulla coesione hanno dedicato sempre più attenzione alla capacità amministrativa (si vedano le relazioni degli anni 2010, 2014 e 2017). Tuttavia, mentre letteratura grigia e letteratura scientifica offrono evidenze incontrovertibili sul fatto che un adeguato livello di capacità istituzionale ed amministrativa sia un fattore necessario alla corretta ed efficace attuazione delle politiche, oltre che di crescita economica e sociale (ad es. Rodríguez-Pose & Ketterer 2020), gli studi effettuati finora su questi temi presentano vari limiti e un carattere operativo limitato.

Un primo limite di questa produzione scientifica è la mancanza di precisione concettuale o, quanto meno, di approfondimento specifico e dettagliato sulla capacità amministrativa in senso stretto. Nella letteratura scientifica si trovano spesso concetti simili che però non sono fungibili, come: *good governance*, qualità istituzionale, qualità del governo, capacità di governo, capacità dello Stato, capacità istituzionale, capacità di policy (*policy capacity*). La capacità dell’attore pubblico viene spesso concepita come un concetto a strati, all’interno del quale la capacità amministrativa è una sotto-dimensione della più ampia capacità dello Stato o del governo, spes-

so senza venire declinata ed operazionalizzata in maniera puntuale. Ad esempio, come ci ricordano Gleeson et al. (2011, p. 145), Painter e Pierre (2005b) sussumono la capacità amministrativa all'interno della più ampia capacità di governo, formata a sua volta oltre che dalla capacità amministrativa, dalla capacità di policy e dalla capacità dello Stato. La prima viene definita come "l'abilità di gestire efficientemente le risorse umane e fisiche necessarie per produrre gli output del governo" (capacità amministrativa); la seconda è definita come "l'abilità di dispiegare le risorse necessarie per effettuare scelte collettive intelligenti e definire direzioni strategiche per l'allocazione delle scarse risorse pubbliche per fini pubblici" (capacità di policy); l'ultima è definita come "l'abilità dello stato di mobilitare il supporto sociale ed economico e il consenso per la realizzazione degli obiettivi di carattere pubblico" (capacità dello Stato) (trad. propria dall'inglese, Painter e Pierre 2005b, pp. 2-3). E' evidente come in un contesto sempre più complesso e integrato, come quello attuale, in cui la pubblica amministrazione interviene come agente attivo in tutti i processi di policy, dalla definizione delle strategie, all'interazione con partner e portatori di interesse, fino alla valutazione e comunicazione dei risultati, questo tipo di distinzione, per quanto concettualmente valida, si configura come artificiosa e poco utile dal punto di vista pratico.

Anche la letteratura grigia, ovvero i documenti di politica pubblica e gli studi effettuati su commissione per istituzioni pubbliche come la Commissione europea, affronta spesso il tema della capacità amministrativa tramite le lenti di concetti più generali come quello di *good governance* o di qualità istituzionale. Per citare un esempio, il Toolbox realizzato dalla DG Occupazione della Commissione europea sulla "qualità della pubblica amministrazione" non si focalizza sull'aspetto specifico della capacità amministrativa in senso stretto ma sulla nozione più estesa di *good governance* che abbraccia temi molto più ampi come i valori e i principi che devono ispirare gli attori della PA (quali quelli della legalità, dell'imparzialità, dell'integrità, dell'inclusività, della trasparenza e della responsabilità, cfr. Commissione europea 2017c, pp. 7-9).

In vari studi, in altre parole, si mescolano i fattori di contesto esogeni alla pubblica amministrazione (ad es., stabilità politica, livelli di corruzione, fiducia nel governo da parte dei cittadini) e quan-

to pertiene specificamente alla capacità interna e alla performance delle amministrazioni pubbliche. La conseguenza di questa permeabilità concettuale è che le analisi esistenti forniscono ai decisori pubblici solo in parte le informazioni utili ad una pianificazione puntuale delle misure di *capacity building* amministrativo, che possano aiutarli a tarare tali misure in maniera mirata sui punti di debolezza specifici di ciascuna amministrazione, ad esempio differenziando tra fabbisogni sistemici e fabbisogni specifici riferibili ad un dato comparto o ente. Questi studi non forniscono a chi ha la responsabilità di progettare i programmi di *capacity building* gli strumenti, anche solo su un piano concettuale e metodologico, per stabilire un ordine di priorità tra i vari fabbisogni e identificare il mix di misure più appropriato per affrontarli. Il risultato è un ricorso eccessivo a interventi di formazione, peraltro non sempre adeguatamente mirati (Domorenok et al. 2020; Polverari et al. 2020a; Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 2019 e 2018).

Un secondo limite della produzione scientifica e di policy sopra richiamata è rappresentato dal fatto che sebbene esistano molti indici e indicatori compositi per misurare aspetti della capacità istituzionale e amministrativa, questi, pur rendendo bene l'idea del relativo posizionamento di Stati, regioni e, in alcuni casi, anche enti locali (ad es., Nifo e Vecchione 2015; Sacchi et al. 2019), non forniscono sufficienti dettagli o chiavi di lettura per capire in maniera puntuale quali sono gli elementi di relativa debolezza in ciascun contesto (e come tali elementi possano essere migliorati). Tra questi studi, uno dei più noti è senza dubbio lo *European Quality of Government Index* (EQI) predisposto ormai da diversi anni dall'Università di Göteborg. Si tratta di un indice sintetico della qualità di governo misurata a livello regionale, fondato su indicatori di percezione, che può essere utilizzato come *proxy* della capacità istituzionale e amministrativa (ne parleremo più approfonditamente nel prossimo capitolo). Altre graduatorie simili, ma tra Stati nazionali, sono quelle dei *Sustainable governance Indicators* (SGI) della Bertelsmann Stiftung, i *Worldwide governance Indicators* della World Bank ed il *Management Capacity Index* (AMC) proposto da Ham-

merschmid et al. (2014).<sup>6</sup> Questi indici e indicatori, e le classifiche che ne derivano, sono utili perché aiutano a capire come uno Stato o una regione si posizionano rispetto ad altri, ma non supportano sufficientemente la messa a fuoco delle misure correttive. Come giustamente osservato da Hammerschmid et al. (2014: 106), “gli studi basati su indicatori esistenti sono o troppo ampi, spesso senza offrire alcuna raccomandazione pratica per i manager del settore pubblico [...], o troppo circoscritti, con un focus su aspetti specifici delle burocrazie. Essi seguono anche interpretazioni molto diverse della capacità amministrativa e della qualità del governo” (trad. propria). E’ utile anche osservare come senza la necessaria contestualizzazione, oltre tutto, tali analisi e classifiche possono avere un effetto demoralizzante o anche prestarsi a letture strumentali.

Un ulteriore elemento di debolezza del corpo di conoscenze attuali è, come è ben noto, che se è difficile definire che cosa sia la capacità amministrativa, ancora più difficile è misurarla. In assenza di definizioni univoche e di chiarezza su quali siano gli elementi costitutivi, si tende a fare uso di c.d. *proxy* - ad esempio, stimando i tempi necessari all’espletamento di procedure amministrative, come il numero di giorni che occorrono per evadere una pratica o rilasciare un permesso; oppure si fa ricorso alle percezioni, degli amministratori pubblici, di esperti esterni o degli utenti stessi, circa la qualità e l’efficienza di un servizio fornito; o, ancora, si fa riferimento alla quantità di risorse impiegate, ad esempio stimando il numero di risorse umane dedicate a certe attività o funzioni. Ma queste variabili, oltre ad essere fortemente legate ai singoli contesti, sono influenzate anche da altri fattori oltre alla capacità amministrativa.

Inoltre, buona parte della letteratura sul tema della capacità amministrativa sottostima “l’agenzia”<sup>7</sup> e con essa gli aspetti culturali e le motivazioni che determinano le scelte e i comportamenti dei

---

<sup>6</sup> Altri indici, non inclusi in questa rassegna, sono discussi da El-Taliawi & Van Der Wal (2019).

<sup>7</sup> Con alcune eccezioni, ad es. Hammerschmid, G., Štimac, V. & Wegrich, K. (2014) Op. Cit. correlano il loro indice a cinque dimensioni della performance del governo che includono anche la motivazione dello staff e le attitudini verso il lavoro. Anche lo studio di Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2017) *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*, “Report to the European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion”, affronta il tema della cultura amministrativa, esaminandone diverse variabili.

dipendenti pubblici. Questo è un tema cruciale ma che è rimasto poco esplorato anche nella letteratura sugli effetti delle politiche di austerità introdotte a partire dal 2008 (Esteve et al. 2017). E' invece fondamentale considerare questi elementi nel pianificare gli interventi di *capacity building* amministrativo e le riforme di più ampio raggio della pubblica amministrazione. Non può sorprendere, del resto, che riforme che sono state inquadrare all'interno di narrative addirittura ostili agli impiegati pubblici (come le lotte ai 'fannulloni' o ai 'furbetti del cartellino'), o varate facendo, sì, leva su comunità epistemiche e consultazioni pubbliche, ma in parte bypassando le rappresentanze sindacali del pubblico impiego, abbiano incontrato resistenze e opposizione. Se, come sottolineato da più parti, molto del cambiamento necessario deve passare per una trasformazione culturale, è evidente che la definizione dei programmi di innovazione della PA e di *capacity building* amministrativo non possa prescindere, per poter avere *chance* di successo, dalle conoscenze dirette e dall'adesione attiva di coloro che sono i destinatari di tali riforme. In Italia, nello specifico, il fallimento delle riforme amministrative degli ultimi decenni è stato imputato al fatto di non aver tenuto in debita considerazione "le prassi reali con le quali le strutture operative operano", di aver fondato le riforme su evidenze "meramente formali" ed aver assegnato a dirigenti e impiegati pubblici un ruolo meramente "passivo" (Mochi Sismondi e Piersanti 2016, p. 9).

Molta letteratura scientifica si è concentrata sugli aspetti relativi alla gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione (come parte della letteratura più ampia sulla riforma della PA e del settore pubblico – *recruitment*, carriera, professionalizzazione/patronage ecc.), ma vi sono molte meno riflessioni sulle misure di *capacity building* in senso stretto, sulla loro efficacia e sui meccanismi che le rendono più o meno efficaci. L'abbondante letteratura sul *policy learning*, non si sofferma sui meccanismi 'micro' di apprendimento (Dunlop et al. 2020) e si sa poco su come coloro che lavorano nei vari comparti della Pubblica Amministrazione 'apprendono' e su come tale apprendimento si trasformi da individuale a organizzativo e istituzionale.

Dalla prospettiva di coloro che devono pianificare le iniziative di *capacity building*, ciò che serve è invece capire cosa funziona, in che contesti e perché. Su questi aspetti, l'evidenza che esiste è

soprattutto riscontrabile nella letteratura grigia, molto spesso con riferimento all'analisi, o anche semplice raccolta e disseminazione, di c.d. 'buone pratiche' (più di recente, si tende a parlare, alternativamente, di pratiche 'interessanti' o che presentano potenzialità in termini di 'riuso'). Si vedano, ad esempio, la banca dati di progetti online dedicata al '*policy learning*' nel sito web della Commissione europea (DG REGIO)<sup>8</sup>, la rassegna di buone pratiche realizzata dallo *United Nations Development Programme* con riferimento ai *Millennium Development Goals* (UNPD 2008b) e il più recente catalogo online delle Nazioni Unite sulle buone pratiche in relazione agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile<sup>9</sup>, la raccolta di buone pratiche nell'attuazione delle Strategie per la Specializzazione intelligente consultabile presso la Piattaforma del *Joint Research Centre* della Commissione europea<sup>10</sup> o il "Catalogo delle esperienze OT11-OT2"<sup>11</sup> realizzato nell'ambito delle attività del Comitato di Pilotaggio per il coordinamento degli interventi OT11 e OT2 già citato<sup>12</sup>. Si vedano anche i vari studi realizzati per la Commissione europea o per governi nazionali volti all'identificazione e alla disseminazione di buone pratiche riferite a determinate tematiche o processi attuativi (ad es. Polverari et al. 2020b, Comitato di Pilotaggio 2019; Nauwelaers et al. 2018, The Evaluation Partnership 2013, per citarne alcuni). Pur essendo così 'gettonate', le buone pratiche, anche quando sono realmente tali, hanno il limite di essere riferite allo specifico contesto di riferimento e di non essere quindi sempre agevolmente trasferibili. Soprattutto hanno il limite di essere poco 'mordenti'. Infatti, il passaggio dalla conoscenza di una buona pratica alla sua adozione concreta necessita di un lavoro proattivo di adattamento al contesto che spesso richiede l'iniziativa e la spinta propulsiva di *po-*

---

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/projects/best-practices/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/best-practices/) (ultimo accesso 31.10.2020).

<sup>9</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/goodpractices> (ultimo accesso 31.10.2020).

<sup>10</sup> <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home> (ultimo accesso 31.10.2020).

<sup>11</sup> <https://www.ot11ot2.it/comitato-di-pilotaggio/catalogo-esperienze> (ultimo accesso 31.10.2020).

<sup>12</sup> In alcuni casi, come i cataloghi online delle Nazioni Unite, del JRC della Commissione europea o del Comitato di Pilotaggio OT11-OT2, l'identificazione delle buone pratiche viene incentivata dal basso, tramite autocandidature da parte dei soggetti cui la buona pratica si riferisce (talvolta con veri e propri bandi).

*licy entrepreneur* all'interno dell'amministrazione ricevente. L'adozione mirata di una buona pratica richiede anche la disponibilità di risorse umane motivate, di tempo e spesso anche di risorse finanziarie: esattamente quanto generalmente manca nei contesti dove le capacità amministrative sono più deboli. Per tutti questi motivi, limitarsi all'identificazione e alla disseminazione delle buone pratiche in qualche misura lascia il tempo che trova. In questo senso, è positiva l'esperienza realizzata all'interno dei Piani di rafforzamento amministrativo italiani, in cui le buone pratiche vengono presentate e discusse all'interno della rete dei responsabili amministrativi dei PRA o anche all'interno di gruppi di lavoro creati ad hoc. Va comunque menzionato che si può apprendere molto anche dalle 'cattive' pratiche, dai fallimenti, dagli errori. Tuttavia, pubbliche amministrazioni e governi sono generalmente restii a divulgare informazioni circa ciò che non ha funzionato e ad incoraggiare una riflessione costruttiva sulle esperienze fallimentari.

E, ancora: moltissime politiche hanno una natura integrata, multi-settoriale e inter-settoriale. Si pensi non soltanto alle politiche di sviluppo regionale, ma anche alle politiche di rigenerazione urbana, a quelle per l'inserimento nella società di migranti e rifugiati, alle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, alle politiche culturali, a quelle dell'innovazione e di specializzazione intelligente, alle politiche agro-alimentari e di tutela e valorizzazione del territorio. E' stato osservato che mentre la letteratura sulle politiche integrate, che finora ha fatto soprattutto riferimento alle politiche ambientali, si è concentrata abbondantemente sul ruolo e sulle capacità dei soggetti privati e della società civile, le capacità coordinative delle amministrazioni pubbliche sono state finora meno esaminate e, anzi, talvolta sovrastimate (Lenschow 2014, p. 159).

In maniera analoga, mentre la copiosa letteratura sulla *multi-level governance* ha inquadrato in maniera approfondita ed esaustiva i problemi di coordinamento derivanti dal coinvolgimento di multipli livelli istituzionali e di partner e portatori di interesse nei processi di *policymaking* (ad es., Piattoni 2016, 2010, Bache & Flinders 2004) il passaggio successivo, di analisi di quelle che sono le carenze specifiche degli operatori pubblici con riferimento alle competenze necessarie a garantire il necessario coordinamento multi-livello e multi-attore – a livello di risorse umane, organizzative e strumentali – è

rimasto ancora poco analizzato. Sappiamo però, che alcuni tra gli strumenti utilizzati, come i *living labs*, le consultazioni online, le piattaforme e reti sul web non sono sempre considerati efficaci, sia dai dipendenti pubblici, sia dai soggetti esterni all'amministrazione che tramite questi strumenti cercano di avere una voce nei processi di *policymaking* (Hegyí et al., in corso di pubblicazione).

Infine, e questo è forse l'aspetto che rileva specialmente per tutte quelle politiche che hanno un carattere *'place-based'*, vi è una mancanza di dati comparabili sulla capacità istituzionale ed amministrativa di livello sub-nazionale. Come osservato da Rodríguez-Pose & Di Cataldo (2015, p. 674), "vi è una scarsità di misure attendibili della qualità del governo e, in particolare, di informazioni relative al grado di variazione di tale qualità all'interno dei paesi" (trad. propria). Ciò evidentemente non permette di apprezzare in maniera adeguata le differenti necessità di rafforzamento amministrativo che possono esistere in diversi contesti all'interno dello stesso paese. È proprio per rispondere a questa esigenza, del resto, che è stato realizzato, su stimolo della Commissione europea (DG REGIO), lo *European Quality of Government Index*, sopra menzionato (Charron & Lapuente 2018; Charron et al. 2014). Questo indice, tuttavia, pur colmando un'importante lacuna, si fonda su indicatori di percezione, esula dalla capacità amministrativa in senso stretto e non si spinge al di sotto del livello regionale.

Rimanendo nel contesto italiano, due analisi della qualità istituzionale a livello sub-regionale degne di nota sono quelle realizzate da Nifo e Vecchione (2015) e, successivamente, da Sacchi et al. (2019). Nel primo caso, l'obiettivo è stato quello di misurare l'effettiva esistenza e l'entità del divario di capacità tra province del Centro-Nord e province del Sud; nel secondo caso, l'obiettivo è stato quello di stimare gli effetti della disomogeneità nella qualità istituzionale locale sul livello e sulla qualità dei servizi pubblici erogati dagli enti locali, intesi come proxy della qualità di vita dei cittadini, in un contesto, come quello italiano appunto, di decentramento politico e amministrativo. Entrambi gli studi portano conclusioni che indicano chiaramente una direzione per la politica pubblica: il primo, suggerisce la necessità di investire per elevare il livello di capacità istituzionale degli enti locali del Mezzogiorno; il secondo evidenzia gli effetti perversi che l'autonomia e il federalismo possono genera-

le, a fronte di livelli di capacità istituzionale inadeguati, per l'offerta di beni e servizi pubblici a livello locale, anche all'interno della medesima macro-area (Centro-Nord vs. Sud) e regione. Se questi studi tracciano una chiara direzione strategica per la politica pubblica, ciò che ancora manca è la riflessione successiva circa come realizzare tale percorso, ovvero con quali strumenti, mezzi e priorità.

Da tutta la discussione presentata in questo paragrafo si evince che la letteratura scientifica è stata capace di indentificare i problemi e tracciare una direzione di riforma, mentre non è altrettanto rilevante ed utile per quanto riguarda l'identificazione delle soluzioni alle criticità riscontrate. La riflessione su queste ultime viene per lo più lasciata a policymaker e consulenti. Il cui operato, però, è viziato da una mancanza di terzietà e indipendenza e da un intrinseco conflitto di interesse tra gli obiettivi di *capacity building* perseguiti e la necessità di poter dimostrare che il proprio operato ha una utilità.

### 2.3. *Differenti definizioni di capacità amministrativa*

Che cosa si può trarre di utile, dunque, dalla letteratura al fine di sostenere le iniziative di *capacity building* nelle pubbliche amministrazioni? Varie ricerche offrono delle classificazioni della capacità amministrativa che permettono di delinearne i differenti aspetti 'costitutivi', a partire dai quali è poi possibile riflettere sui livelli di capacità esistenti, sui gap da colmare e, con riflessioni ed approfondimenti dedicati, anche su come colmare questi gap<sup>13</sup>. Tali studi affrontano il tema della capacità amministrativa partendo da logiche classificatorie diverse. In questo volume, ci concentriamo su quattro tassonomie principali che si distinguono tra loro per il criterio adottato per la classificazione:

- *l'input*, ovvero le risorse necessarie alla PA per espletare le proprie funzioni (NEI Regional and Urban Development 2002);

---

<sup>13</sup> Parte di questa rassegna è stata presentata, in maniera più sintetica, in Polverari (2020).

- *l'outcome*, ovvero il tipo di funzione di politica pubblica che la capacità amministrativa mira ad assolvere (Lodge e Wegrich 2014);
- il *livello istituzionale di riferimento* della capacità amministrativa (UNDP 2008a, EUPAN/Presidenza Italiana dell'Ue 2014);
- le *fasi del ciclo di policy* (Milio 2007; Bachtler et al. 2009; Terracciano e Graziano 2016).

La prima classificazione, anche in ordine cronologico, è quella proposta dall'Istituto Olandese per l'Economia, NEI (NEI Regional and Urban Development 2002) nell'ambito di uno studio realizzato per la Commissione europea (DG REGIO e DG Allargamento) negli anni precedenti agli allargamenti del 2004 e 2007. L'obiettivo era quello di capire quali tipi di 'risorse' sarebbero state necessarie, e in che misura, ai Paesi candidati per l'attuazione della politica di coesione e identificare degli indicatori di baseline (ovvero i livelli minimi necessari) e dei benchmark che potessero aiutare la Commissione a mettere a fuoco i requisiti di capacità amministrativa necessari ai nuovi Stati membri dell'Unione affinché potessero attuare i programmi finanziati dal bilancio comunitario una volta entrati a far parte dell'Unione europea. Osservando la capacità amministrativa in alcuni Paesi tra i maggiori beneficiari della politica di coesione – Irlanda, Portogallo, Spagna e Germania (con riferimento ai Länder dell'Est) - gli autori propongono una definizione di capacità amministrativa come:

“L'abilità e le competenze delle autorità centrali e locali per preparare adeguati piani, programmi e progetti nei tempi prescritti, prendere decisioni su programmi e progetti, mettere in piedi un coordinamento tra i principali partner, ottemperare alle regole amministrative e di rendicontazione e finanziare e controllare l'attuazione in maniera corretta, tale da evitare il più possibile le irregolarità” (trad. propria).

Gli autori propongono una disaggregazione della capacità amministrativa sulla base di tre tipi di 'risorse' necessarie alle PA per espletare le proprie funzioni, ovvero:

- le *risorse umane* – il personale che lavora presso le amministrazioni pubbliche o presso gli enti semi-pubblici, ma anche il personale aggiuntivo acquisito tramite *outsourcing* (consulenti privati), collocato ai vari livelli della *governance*. Tali risorse umane, nel complesso, devono essere adeguate alle attività da svolgere sia dal punto di vista numerico che delle competenze.
- Le *strutture organizzative* – l’assetto organizzativo delle PA, ivi inclusa l’esistenza di reti, gruppi di lavoro, comitati volti ad assicurare coordinamento multi-livello e orizzontale nell’attuazione delle politiche, l’armonizzazione delle procedure e l’efficienza delle operazioni.
- I *sistemi e gli strumenti operativi* – i sistemi e gli strumenti necessari allo svolgimento delle funzioni di gestione, rendicontazione finanziaria, monitoraggio, reportistica e valutazione. Si contano tra questi i sistemi di monitoraggio; i software, gli hardware e le attrezzature specialistiche; i sistemi di comunicazione, intranet e siti web; le procedure e i modelli codificati per lo svolgimento di certe attività (ad es. modelli di valutazione dei progetti richiedenti finanziamento pubblico, analisi costi-benefici, analisi di impatto ambientale ecc.). L’esistenza e la qualità di tali sistemi e strumenti operativi può rafforzare significativamente l’operato delle PA, assicurandone l’efficienza e l’efficacia.

Questo studio è stato particolarmente seminale in quanto l’operationalizzazione della capacità amministrativa in essa proposta è stata utilizzata anche successivamente in altri lavori per la Commissione europea, come il sopracitato studio sull’utilizzo dell’Assistenza Tecnica per *capacity building* amministrativo (Polverari et al. 2020a), ed anche da studi scientifici, come una recente ricerca sulle capacità delle autorità urbane venete con riferimento all’attuazione delle Strategie urbane di sviluppo sostenibile (Domorenok et al. 2020).

La seconda classificazione è quella proposta da Martin Lodge e Kai Wegrich (2014), i quali distinguono tra cinque tipi di capacità in base alle funzioni dello Stato che esse sostengono:

- la *capacità attuativa* (delivery capacity), intesa come ‘*the ability to make things happen*’ (letteralmente: la capacità di far succedere le cose), il cui studio è fondato principalmente sul ruolo e sulla discrezionalità dei c.d. ‘street-level bureaucrats’;

- la *capacità coordinativa*, riferita alla capacità di coordinare e integrare diversi attori coinvolti nella produzione di un servizio o bene pubblico (sia interni che esterni all'amministrazione). Tale capacità ha assunto crescente importanza negli ultimi anni data la 'dispersione' di funzioni tra vari soggetti legata ai processi di internazionalizzazione, devoluzione, *governance* multi-livello e 'agentificazione';
- la *capacità regolativa*, legata alle funzioni dello Stato come ente 'regolatore', il cui studio si concentra principalmente sul ruolo e sulle funzioni degli organismi di controllo;
- la *capacità analitica*, ovvero la maniera in cui i decisori pubblici riescono ad attingere alle informazioni di cui necessitano, sulla situazione attuale e gli scenari futuri;
- la *capacità innovativa*, ovvero la capacità di rispondere alle sfide, sempre meno prevedibili, che i decisori politici ed amministrativi moderni si trovano ad affrontare (un esempio eclatante di tali sfide ne è la gestione dell'attuale pandemia).

Una terza classificazione è quella proposta dalla rete EUPAN, la rete delle pubbliche amministrazioni europee, nei lavori realizzati durante la presidenza italiana dell'Ue del 2014 (Italian Presidency of the Council of the European Union et al. 2014), tratta da un precedente lavoro dell'UNDP (UNDP 2008a) e fondata sulla distinzione tra il livello di applicabilità delle capacità, ovvero capacità relative al singolo individuo, capacità al livello della singola organizzazione e capacità di sistema:

- *capacità individuale* – gli *skill* e le competenze degli individui che compongono la pubblica amministrazione (che possono essere di carattere tecnico/specialistico, legati agli ambiti di policy, o trasversali, come il project management);
- *capacità dell'organizzazione* – relativa all'organizzazione del governo in dipartimenti o agenzie, anche con riferimento alla loro capacità di adattamento e resilienza e in relazione all'influenza sull'ambiente circostante;
- *capacità di sistema* - l'ambiente di riferimento, nazionale, regionale e sub-regionale. Ad es., l'esistenza di una cultura della legalità o di altri fattori che in senso stretto non fanno parte della PA ma che ne influenzano la capacità di azione e, di conseguenza, la performance.

Una tripartizione – questa tra livello individuale, dell’organizzazione e di sistema – che ritroviamo anche nella seminale operazionalizzazione del concetto, più ampio rispetto alla capacità amministrativa, di ‘*policy capacity*’ elaborata da Wu et al., i quali sviluppano una matrice che combina il livello di risorse (individuale, organizzativo e sistemico, appunto) e i diversi tipi di *skill* e competenze (analitiche, operative e politiche), risultante in nove distinte combinazioni possibili (Wu et al. 2015, pp. 166-167).

Il quadro analitico dell’UNDP, a sua volta, si fondava esso stesso su una classificazione più articolata, strutturata su una tripartizione analitica che oltre ai ‘*punti di ingresso*’ (contesto, organizzazione e individuo) includeva anche la considerazione delle ‘*core issues*’ (assetti istituzionali, leadership, conoscenza e accountability), e di una serie di ‘*capacità funzionali*’ riferite al coinvolgimento dei portatori di interesse e del partenariato nei processi di *polycymaking*, alla valutazione delle strategie e alla creazione di una visione e di un mandato chiaro per l’amministrazione, alla formulazione delle politiche, al bilancio, gestione e attuazione delle politiche e, infine, alla valutazione (UNDP 2008a).

Infine, una serie di studi si sono focalizzati sulle capacità che la pubblica amministrazione deve possedere per realizzare con efficacia ed efficienza i vari passaggi del ciclo di attuazione delle politiche pubbliche. La valutazione ex post dei programmi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2000-2006, Pacchetto di lavoro 11 – Sistemi di gestione e attuazione (Bachtler et al. 2009) e vari studi scientifici (primo tra tutti il lavoro seminale di Milio del 2007, ma anche l’ottimo articolo di Terracciano e Graziano, del 2016) adottano una lettura della capacità amministrativa riferita alle fasi attuative del ciclo di policy, simile alla classificazione delle capacità funzionali del documento dell’UNDP. Si tratta delle capacità relative alla formulazione delle politiche, alla gestione finanziaria e all’effettuazione dei relativi controlli e audit, al monitoraggio, alla valutazione e alla comunicazione dell’azione pubblica e dei suoi risultati:

- per quanto riguarda la *formulazione delle politiche (policy design)*, la capacità si riferisce al fatto che una data amministrazione possenga o sia in grado di reperire (ad es. dal mondo della consulenza) le competenze necessarie a redigere un programma fondato

sull'evidenza e sulla chiara enunciazione di obiettivi, risultati attesi e modalità attuative, nonché la capacità di mobilitare i portatori di interesse e di coordinarsi con altri rami dell'amministrazione per l'identificazione di obiettivi, risultati e strumenti;

- la *gestione finanziaria*, con i relativi controlli ed audit, richiede una serie di competenze necessarie ad assicurare la legalità e regolarità delle operazioni e delle transazioni finanziarie, al fine di assicurarsi che le spese dichiarate siano rispondenti al vero, che siano state sostenute per acquistare i beni/servizi previsti, che tutte le regole, ad es. in materia di affidamento di incarichi, appalti pubblici e simili siano state rispettate;

- il *monitoraggio delle politiche* comporta la capacità di identificare gli indicatori – finanziari, procedurali, di realizzazione e di risultato – più adeguati a monitorare ciascun ambito di politica pubblica e di mettere in piedi e operare sistemi di monitoraggio efficienti ed affidabili, in grado di fornire i dati e le informazioni necessarie alla predisposizione delle relazioni di attuazione richieste dalla legislazione, di rendere conto sull'operato e sul raggiungimento degli obiettivi e di rispondere alle esigenze della valutazione;

- la *valutazione* dell'attuazione e dell'impatto delle politiche è parte integrante del ciclo della politica pubblica (anche se regole e pratiche, e anche la diffusione e l'utilizzo della valutazione, variano da politica pubblica a politica pubblica). La valutazione può essere realizzata internamente dalla PA (ad es., da nuclei o unità di valutazione interne a ministeri o amministrazioni regionali), esternalizzata a consulenti specializzati o affidata a una combinazione di entrambe queste modalità. A prescindere da quale sia l'equilibrio tra gestione in-house ed esternalizzazione, i dipendenti pubblici coinvolti in attività valutative devono possedere le competenze – sia procedurali che tecniche – che sono necessarie per poter realizzare o affidare a terzi le valutazioni (ad es., le competenze necessarie alla identificazione di domande di valutazione chiare, rilevanti e realistiche, le competenze necessarie per la redazione degli aspetti tecnici dei bandi, le conoscenze basilari dei diversi metodi di valutazione e della loro applicabilità ecc.);

- la *comunicazione* è una fase del ciclo di policy storicamente meno esaminata nella letteratura ma che sta acquisendo crescente importanza nell'attuale panorama di *policymaking*, soprattutto con

riferimento alle politiche europee in connessione con i crescenti livelli di euroscetticismo di cui la Brexit ha forse rappresentato solo la punta dell'iceberg (Mendez et al., 2020; Mendez & Triga 2019; Rodríguez -Pose & Dijkstra). Anche in questo contesto, come per la valutazione, le amministrazioni devono possedere o essere in grado di reperire sul mercato competenze specialistiche per poter comunicare le politiche. Queste competenze devono permettere ai decisori pubblici di veicolare in maniera mirata le informazioni sulle scelte di politica pubblica, sull'attuazione degli strumenti e sui risultati conseguiti a varie tipologie di utenti, utilizzando sapientemente i tanti possibili canali di informazione e stando al passo con la loro rapida evoluzione. Il crescente utilizzo dei social media, da parte sia delle istituzioni che dei cittadini, e la rapidità con cui il linguaggio di tali media si evolve hanno reso l'acquisizione di competenze specialistiche in merito di primaria importanza.

Le classificazioni sopra descritte non si escludono a vicenda. Spesso si riscontrano approcci che combinano le varie prospettive. Lo stesso studio NEI Regional and Urban Development (2002), ad esempio, aveva messo le sue tre componenti della capacità amministrativa - risorse umane, strutture organizzative e sistemi - in relazione alle fasi del ciclo di policy, che nel caso specifico, identificava come: "gestione (generale), programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione, gestione finanziaria & controllo", rimarcando che "i requisiti di capacità amministrativa variano a seconda delle varie fasi del ciclo di vita della politica" (p. 4, trad. propria dall'inglese).

Va anche ricordato che, come sottolineato da Dunlop et al. (2020, p. 373), al succedersi di diversi paradigmi sul ruolo dello Stato e dell'amministrazione pubblica hanno corrisposto concezioni diverse della capacità amministrativa, ciascuna focalizzata sui temi centrali per il dato approccio. Ai modelli gerarchici della tradizione amministrativa napoleonica continentale (Kuhlmann & Wollmann 2019) sono associate concezioni della pubblica amministrazione e della capacità amministrativa centrate sul rispetto delle procedure. Alla logica di mercato dei modelli ispirati al *New Public Management* (Hood 1991) ha corrisposto un accento posto sulle capacità manageriali e di *problem-solving* dei funzionari. Alla più recente enfasi sui temi della collaborazione inter-istituzionale e della co-produzione della *New Public governance* (Osborne 2006, Lindsay et

al. 2013) corrisponde un'attenzione posta sulla capacità da parte dell'attore pubblico di dialogare e interagire costruttivamente con i portatori di interesse, e così via. I paradigmi e i modelli di pubblica amministrazione cambiano nel tempo, spesso stratificandosi, ma vi sono senza dubbio delle capacità 'core', ovvero fondamentali, che la pubblica amministrazione deve possedere a prescindere dalla tendenza del momento. Adottare le cornici analitiche esposte sopra nell'esame della capacità amministrativa di determinati attori pubblici e in specifici ambiti di policy può aiutare ad identificare con maggiore precisione quali siano queste competenze imprescindibili in ciascun contesto e a declinarle puntualmente, con riferimento ai diversi tipi di amministrazioni e di politiche, in maniera tale da capire in quali aree si concentrano le carenze e poter pianificare in maniera coerente e mirata le attività di *capacity building*.

### **3. Capacità amministrativa e pubblica amministrazione in Italia**

#### *3.1. Per una valutazione della capacità della pubblica amministrazione italiana*

Vi sono almeno due approcci che possono essere adottati per esaminare il livello di capacità amministrativa della pubblica amministrazione del nostro Paese. Il primo è quello di prendere in considerazione le conclusioni cui sono giunti altri studiosi che hanno esaminato la PA italiana e la sua performance (paragrafo 3.2.). Il secondo è quello di confrontare le caratteristiche strutturali e la performance dell'amministrazione pubblica italiana rispetto a quella di altri Paesi dell'Unione europea ed occidentali (paragrafo 3.3.). Una terza modalità, che non tratteremo, è quella di legare la valutazione della PA al gradimento degli utenti. Si tratta di un approccio che, con il dovuto rigore, può avere validità a livello micro, ovvero per la valutazione di una singola amministrazione o servizio, ma che è difficilmente scalabile e poco utile per esaminare la PA nel suo complesso.

#### *3.2. I limiti della pubblica amministrazione italiana secondo la letteratura*

Come già richiamato, molti studiosi si sono confrontati nel tempo con il tema del rendimento e del livello di capacità della pubblica amministrazione italiana. Questo filone di ricerca ha ritrovato nuovo slancio negli ultimi anni alla luce delle criticità evidenziate in seguito alla crisi del debito sovrano del 2008 ed ha conosciuto una rinnovata centralità nelle ultime settimane, in corrispondenza con la crisi pandemica COVID-19 e con la correlata attivazione di un pacchetto di investimenti straordinari per affrontarla. Esistono quindi vari studi, anche molto recenti, da cui si possono attingere importanti considerazioni.

Nella sua prefazione al volume *Lo Stato necessario* di Domenico de Masi, Lorenzo Tagliavanti, Presidente della Camera di Commercio di Roma, ricorda come nell'ultimo decennio l'Italia ab-

bia perso il 9% dei propri dipendenti pubblici, pari a circa 320.000 unità, che le retribuzioni dei dipendenti pubblici italiani sono scese nello stesso periodo del 4% e che la spesa pro capite italiana per la PA è tra le più basse in Europa (De Masi 2020, p. 7). L'Italia è due punti percentuali sotto la media Ue per impiego pubblico sul totale dell'occupazione - al 14% contro una media Ue del 16 - e mostra valori molto inferiori rispetto ai Paesi nordici (Svezia, Danimarca e Finlandia al 29, 28 e 24% rispettivamente) o alla Francia (22%). Seguono l'Italia solo la Germania (11%), il Lussemburgo (12%) e i Paesi Bassi (12%) (Eurostat 2020)<sup>1</sup>. Il nostro Paese, insieme a Malta, Slovacchia e Cipro, è uno degli Stati membri Ue che ha avuto il più significativo calo nel numero di dipendenti pubblici tra il 2000 e il 2018 (Eurostat 2020). Tale numero, peraltro, scenderà ulteriormente per effetto dell'esodo, soprattutto di funzionari di più alto livello, previsto per i prossimi dieci anni (Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale 2020, p. 60). Boeri e Rizzo (2020) stimano che soltanto nei prossimi tre anni la pubblica amministrazione italiana perderà circa 300.000 unità. Un numero impressionante se si pensa che è un valore quasi equivalente alla contrazione registrata nel corso di tutto lo scorso decennio ma che rappresenta anche un'importante opportunità di rinnovamento, soprattutto se collegato a nuove modalità di reclutamento e di inserimento dei nuovi assunti (Barca e Luongo 2020).

Il nostro Paese è anche quello che, in ambito OCSE, a partire dal 2010 ha mostrato il più rapido invecchiamento nella pubblica amministrazione centrale, passando da un 31% di impiegati con più di 55 anni nel 2010 al 45% nel 2017 (contro una media OCSE, nel 2017, del 24%). Il 66% dei dipendenti pubblici in posizioni dirigenziali in Italia ha più di 55 anni; anche questo è uno dei valori più alti d'Europa (il primato va alla Grecia con il 67%) (OCSE 2017). La stessa Ministra per la Pubblica Amministrazione, Fabiana Dadone, ha ricordato in una recente audizione alla Camera che i giovani sotto i 34 anni rappresentano ad oggi soltanto il 2% della pubblica amministrazione, anticipando un piano straordinario di reclutamento e una

---

<sup>1</sup> Dati Eurostat relativi all'anno 2018, Eurostat (2020), disponibile presso il seguente link: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy/bloc-4d.html?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4d.html?lang=en).

riforma dei processi di reclutamento<sup>2</sup>. Dal punto di vista quantitativo, dunque, la pubblica amministrazione italiana sembra avere bisogno di un'iniezione di nuove risorse umane, che possano ringiovanirne la dotazione di capitale umano e dotarla di competenze moderne (ad esempio competenze digitali e di lingua inglese). Nuove risorse umane che possano permettere all'amministrazione italiana di tenere il passo con la continua espansione degli ambiti di intervento di uno Stato che, nel tempo, è andato configurandosi sempre meno come soltanto regolatore/autoritativo e sempre più come anche erogatore di beni e servizi (Capano & Gualmini 2011, De Masi 2020).

Tuttavia, questi dati quantitativi illustrano soltanto alcune delle debolezze della PA italiana. Alcuni studi recenti ne mettono in evidenza altre, che cercheremo di sintetizzare. In primo luogo, la pubblica amministrazione italiana paga lo scotto di aver dovuto fare i conti con frequenti riforme, di scala più o meno ampia, ma che hanno avuto un andamento a pendolo, oscillando in direzione opposta ad ogni cambio di compagine governativa, con il risultato di determinare un quadro complessivo frammentato, disomogeneo e non sempre coerente (Capano e Gualmini 2011, Vecchi 2019). Come esempio concreto, si pensi ai tentativi nei tardi anni '90 di riformare l'organizzazione interna degli apparati ministeriali, da gerarchici, ovvero per Direzioni Generali, a dipartimentali. Tentativi che, complici l'avvicinarsi di riforme successive di segno opposto, hanno finito per determinare una grande eterogeneità di scelte da parte dei singoli ministri (Gualmini 2011). Scelte che, peraltro, non sono necessariamente legate a ragioni di merito quanto dovute a considerazioni di opportunità politica, come illustrato, non senza una certa ironia, nel recentissimo libro "Io sono il potere: confessioni di un Capo di Gabinetto". L'autore spiega che:

*“Appena ci si insedia in un gabinetto ministeriale nuovo, [i capi dipartimento] sono [...] da “domare” immediatamente o cambiare. I ministeri possono essere organizzati in due modi: a segretario generale o a capo dipartimento. Il capo diparti-*

---

<sup>2</sup> Audizione informale presso la XI Commissione (Lavoro Pubblico e Privato) della Camera dei deputati della Ministra Fabiana Dadone sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund, seduta di martedì 22 settembre 2020, <https://webtv.camera.it/evento/16738>.

mento è uno strumento più nuovo perché i dipartimenti sono grandi aggregazioni di direzioni generali che dovrebbero essere più coordinate; invece tradizionalmente i ministeri erano organizzati con i direttori generali e, al vertice, il segretario generale, che è il loro coordinatore. Normalmente di nomina del ministro. *Quando arrivi in un ministero nuovo, è sempre buona idea consigliare al ministro di fare una riorganizzazione e passare da segretario generale a dipartimenti. O viceversa.*” (Anon 2020, p. 272, enfasi aggiunta).

De Masi, nel suo volume, conta che nel periodo intercorrente dal 14 luglio 1946, data di giuramento del primo governo della Repubblica italiana, al 31 dicembre 2019 ci sono stati “66 governi, 43 presidenti del Consiglio e 46 ministri per la Funzione pubblica. Ognuno di questi ha proposto o firmato qualche legge o decreto-legge o decreto attuativo con i quali è stato creato, ritoccato, abolito un lacerto della pubblica amministrazione” (De Masi 2020, p. 43). A queste riforme – che, come si è notato, non hanno portato avanti un disegno unico e coerente - ha spesso trovato riscontro l’incapacità da parte dell’amministrazione di attuarle, vuoi per l’assenza della necessaria continuità di linea politica, vuoi per le resistenze da parte dell’amministrazione stessa a rinnovarsi.

Queste considerazioni valgono sia per l’organizzazione delle amministrazioni centrali, sia per il funzionamento di regioni ed enti locali, essi stessi oggetto di disegni di riforma frequenti, non sempre coerenti o sufficientemente mordenti, anch’essi soggetti ai cambi di linea politica dei governi di turno. Ne è un esempio lampante la riforma delle province c.d. Delrio (l. 56/2014). Una riforma volutamente non prescrittiva (Bolgherini et al. 2016), che ha: (i) determinato un’ampia eterogeneità nelle attribuzioni di competenze alle province da parte delle regioni; (ii) mancato l’obiettivo della razionalizzazione (con riferimento sia alle province che alle città metropolitane); (iii) portato a scelte attuative da parte delle regioni, con riferimento alle province, non sempre riconducibili ad un disegno strategico; e (iv) lasciato importanti interrogativi aperti sul piano delle risorse finanziarie e umane (Bolgherini et al. 2016, Conferenza delle regioni e delle province autonome 2019). A distanza di quattro anni dal fallito referendum costituzionale relativo alla riforma c.d. Renzi-

Boschi, ancora non è stato posto rimedio alle lacune del sistema attuale derivato dalla legge Delrio, con una riforma complessiva e organica del sistema delle autonomie. Nel 2018 è stato attivato un tavolo tecnico-politico presso la conferenza Stato-città e autonomie locali proprio per risolvere i nodi ancora irrisolti (istituito con D.L. 91/2018) che però deve ancora dare i suoi frutti. Al momento, lo scarto tra la situazione reale e quanto previsto dal dettato costituzionale rimane significativo, come dimostrato dalla ripartizione tra livelli di governo del personale pubblico visto che l'amministrazione centrale ancora assorbe più del 50% del personale pubblico totale (sanità esclusa) (Kuhlmann & Wollmann 2019, pp. 170-171).

Questo costante moto riformatorio, non accompagnato da una altrettanto intensa capacità attuativa, è stato causa di un misto tra immobilismo e confusione. Cassese ci ricorda in un suo articolo della Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico di un'intervista sul Sole 24 Ore realizzata da Bruno Vespa all'allora Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, già Presidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, in cui questi dichiarava che:

“La Pubblica amministrazione non funziona per un eccesso sbagliato di regole e per l'avvicinarsi troppo frequente di ministri. Ogni volta che cambia governo, il funzionario pubblico si sente dire dal ministro che le regole cambieranno. Per cambiarle, tuttavia, ci vuole tempo e il funzionario pubblico sa che il governo successivo le cambierà ancora. Il suo comportamento razionale è perciò di non cambiare nulla” (Cassese 2019; Vespa 2018).

Non cambiare nulla, dunque, salvo attuare in maniera parcellizzata gli aspetti di riforma ineludibili, come quelli legati ai tagli di bilancio.

Un secondo limite, collegato al precedente, è l'effetto dell'interferenza della politica nell'operato della pubblica amministrazione, un aspetto che è stato ampiamente studiato in chiave comparata e i cui impatti negativi sulla performance delle amministrazioni sono stati ampiamente esaminati (ad esempio, in termini di propensione all'innovazione e al cambiamento da parte dei funzionari pubblici, temi esaminati di recente da Lapuente & Suzuki, 2020). In

Italia questo elemento assume almeno due profili, strettamente correlati tra loro: il primo è riconducibile alle nomine da parte della politica dei livelli apicali dell'amministrazione e dei conseguenti frequenti avvicendamenti di tale personale che non favoriscono né l'imparzialità dell'operato, né la continuità amministrativa necessaria all'attuazione delle riforme e alla costruzione (e mantenimento) delle competenze. Il secondo profilo è quello che Cassese ha definito come "l'esondazione" di Parlamento e Governo nelle attività proprie dell'amministrazione, che a suo avviso è causa di una deresponsabilizzazione dell'apparato amministrativo rispetto al raggiungimento dei risultati:

“Parlamento e governo hanno scarsa fiducia e talora trattano con sospetto gli uffici pubblici, con critiche pubbliche all'amministrazione e cercando di farne a meno con leggi «autoapplicative», trasformando il Parlamento in amministratore; moltiplicando i controlli (c'erano quelli della Corte dei conti, si aggiungono quelli dell'Autorità nazionale anticorruzione; nel 2017 la confisca di prevenzione viene estesa dai reati di mafia a quelli di corruzione); restringendo i margini di discrezionalità amministrativa; moltiplicando le procedure. Questo produce iperlegalismo (si pretende di amministrare legiferando), eccesso di controlli, fuga dalle responsabilità, trasformazione dei mezzi in fine (non importa raggiungere i risultati, ma rispettare le regole e le procedure).” (Cassese 2020, p. 5).

A rendere l'amministrazione debole per poter contrastare queste interferenze ed 'esondazioni' contribuiscono lo *spoil system* cui sono legati i livelli apicali dell'amministrazione ed una dirigenza essa stessa debole perché anch'essa agganciata a "logiche di potere" (Boeri & Rizzo 2020, p. 281). Da un lato, il fatto che il lavoro normativo si concentri all'interno degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, diretti da capi di gabinetto soggetti a *spoil system* e quindi interessati principalmente a "guadagnarsi la fiducia del politico di turno", comporta una tendenza da parte di questi soggetti ad assecondare la volontà politica piuttosto che a metterla in discussione, anche di fronte "a norme palesemente inapplicabili" (Boeri e

Rizzo 2020, pp. 273-274). Dall'altro, i dirigenti nell'amministrazione pubblica italiana sono troppi, sono spesso scelti in maniera arbitraria (quelli di seconda fascia), non sono inquadrati in percorsi di carriera caratterizzati da regole chiare e definite, e sono inseriti in contesti organizzativi che non corrispondono necessariamente alle esigenze funzionali delle amministrazioni, a causa di una logica ribaltata nella quale si parte dal personale per inquadrarlo nelle strutture organizzative e non dalle strutture organizzative per popolarle con i profili professionali più pertinenti (Boeri e Rizzo 2020).

La letteratura scientifica ci dice che i dirigenti pubblici tendono a mostrare un atteggiamento maggiormente proattivo e innovativo nei sistemi amministrativi in cui gli "avanzamenti di carriera dipendono dalla loro performance e non dalle loro connessioni politiche" e quando "il mercato del lavoro è aperto a movimenti in diagonale verso altre agenzie pubbliche o verso il settore privato" (Charron & Suzuki 2020, p. 463, trad. propria). In Italia, invece, la politicizzazione dei percorsi di carriera è ancora radicata e favorisce un sistema di "reclutamento *disattento* sia alle esigenze di diversificazione disciplinare, sia all'importanza delle competenze organizzative" (Barca & Luongo 2020, p. 195). Le regole che disciplinano l'operato dei dirigenti ne incentivano un atteggiamento difensivo, che ne inibisce l'azione autonoma e l'orientamento al risultato (ForumDD e FPA 2020, Mochi e Piersanti 2017). Un altro elemento di debolezza con riferimento al ruolo dei dirigenti è relativo al trattamento retributivo. La retribuzione dei dirigenti pubblici italiani non ne rispecchia necessariamente le effettive responsabilità e non li incentiva alla performance (Boeri e Rizzo 2020, p. 281). Non vi è una retribuzione omogenea tra amministrazioni. La retribuzione dei dirigenti

“dipende in gran parte da circostanze sostanzialmente casuali, in quanto legate alla consistenza dei fondi per il trattamento accessorio dei dirigenti, alimentate da diverse voci che dipendono in gran parte da calcoli superati e da decisioni legislative estemporanee e, quindi, per lo più discriminatorie o di privilegio ... così i dirigenti dell'Inps guadagnano molto di più di quelli del Ministero della salute, che a loro volta guadagnano molto di più di quelli del Ministero degli

esteri. Ancora più evidenti gli squilibri tra diverse carriere: un avvocato dello Stato o di un ente pubblico guadagna facilmente quattro volte di più di un ricercatore universitario e sei o sette volte di più di un insegnante di scuola.” (Mattarella 2017, 159).

L’aspetto retributivo è un problema anche ai livelli più bassi dell’amministrazione pubblica italiana. La struttura salariale della PA italiana, confrontata alla retribuzione del settore privato, è molto più appiattita rispetto a quella di altri paesi come Francia o Regno Unito: la PA è un datore di lavoro competitivo sul piano salariale soltanto per i profili professionali più bassi. Vice-versa, per le mansioni più alte, il settore privato è più attrattivo. Ciò significa che la PA tende ad attirare soprattutto i lavoratori meno istruiti e meno qualificati (Boeri & Rizzo 2020), cosa che inevitabilmente alimenta un circolo vizioso che inizia con l’abbassamento del livello di preparazione media, passa per un calo reputazionale e porta ad una ulteriore difficoltà di attrazione di risorse umane qualificate e così via. E, infatti, un ulteriore fattore di debolezza della PA italiana risiede nelle competenze dei dipendenti pubblici, che in Italia si attestano su livelli educativi relativamente bassi. Stando ai dati raccolti da ForumDD e FPA (2020), meno di un terzo dei dipendenti della PA, scuola esclusa, è laureato: il valore più basso in tutta l’Ue. A ciò non trova riscontro un impegno sul piano della formazione, tuttavia: anche in questo l’Italia è un fanalino di coda a livello comunitario con una media di un giorno di formazione annua per dipendente (di cui solo mezza giornata per il personale ministeriale, 1-2 ore per il personale scolastico e 2-3 giorni per il corpo di polizia), per un costo medio annuo per dipendente di soli 49 euro. Ancora più grave, il fatto che la spesa per la formazione del personale sia diminuita drasticamente nell’ultimo decennio, passando da €276 milioni nel 2010 a 147 nel 2017 (ForumDD e FPA 2020, p. 8).

Un ultimo punto dolente riguarda la digitalizzazione della PA. L’Italia occupa una posizione di coda, la quartultima per l’esattezza, nell’indice DESI sull’economia e la società digitali (Commissione europea 2020b). Il nostro Paese è seguito soltanto da Romania, Grecia e Bulgaria. L’indice DESI è un indice composto che include 34 indicatori suddivisi in cinque dimensioni del digitale:

connettività, capitale umano, uso dei servizi internet, integrazione delle tecnologie digitali nel settore produttivo, erogazione dei servizi digitali da parte della PA. In quest'ultimo campo l'Italia ha investito molte risorse negli ultimi anni, non solo finanziarie ma anche organizzative. Si pensi all'istituzione dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) nel 2012 e alla creazione della figura del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione lo scorso anno. Vanno anche ricordati i tre Piani Triennali per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, varati a partire dal 2017; l'ultimo è stato pubblicato nel luglio 2020 e copre il triennio 2020-2022 (Agenzia per l'Italia Digitale 2020, Baldassarre 2020). Grazie a questi sforzi, e alla realizzazione di progetti importanti - come quelli per il Sistema pubblico di identità digitale (SPID), per la digitalizzazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) o per i pagamenti elettronici (la piattaforma PagoPA) - la posizione dell'Italia è migliorata da ventiduesima nel 2018 a diciannovesima nel 2019 e 2020. Tuttavia, nonostante un buon livello di erogazione di servizi digitali e una buona collocazione per quanto concerne gli Open Data, il nostro Paese rimane comunque al di sotto della media europea anche per questa dimensione dell'indice e paga il prezzo di carenze importanti soprattutto sul versante del capitale umano (Commissione europea 2020b). Restano ancora da fare importanti passi avanti sul piano della interoperabilità e della capacità delle diverse amministrazioni di comunicare tra loro in forma digitale, della sicurezza, dell'effettiva applicazione del principio *'only once'* e della creazione di competenze digitali per tutti i dipendenti pubblici, sia apicali che di *front-office* (ForumDD e FPA 2020, p. 11). Queste competenze saranno tanto più necessarie considerato che si prevede un mantenimento di quote significative di lavoro agile anche dopo che le esigenze legate alla pandemia siano terminate, come mostrato non solo dalle proiezioni dell'Osservatorio *smart working* del Politecnico di Milano (Casadei 2020), ma anche dalle indicazioni del Programma di Innovazione Strategica della PA presentato dalla Ministra Dadone alla Camera dei deputati il 22 settembre 2020 (DFP 2020)<sup>3</sup>.

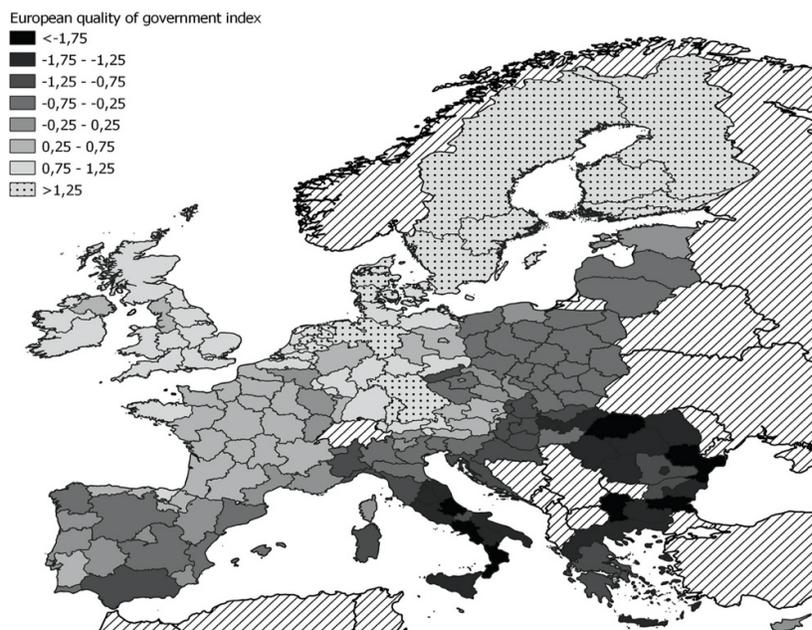
---

<sup>3</sup> Audizione della Ministra Dadone alla Camera dei deputati del 22 settembre 2020, <https://webtv.camera.it/evento/16738>.

### 3.3. I limiti della pubblica amministrazione italiana che emergono dai raffronti comparativi

Si è fatto cenno agli indicatori ed indici che misurano vari aspetti della capacità istituzionale, di governo o di *governance*, che possono essere intesi come *proxy* per la misurazione della capacità amministrativa. Il più interessante tra questi, perché fornisce un quadro della qualità del governo a livello regionale, è il già citato *European Quality of Government Index* (EQI) sviluppato dall'Università di Göteborg. L'indice misura la qualità del governo con riferimento a tre principali dimensioni: l'imparzialità e la qualità dei servizi pubblici e il livello di corruzione percepito dai cittadini. L'indice è stato prodotto in tre annualità, nel 2010, nel 2013 e, da ultimo, nel 2017 (Fig. 1).

Fig. 1. Livelli di qualità di governo nelle regioni europee – *European Quality of Government Index* – edizione 2017



Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Commissione europea (2017a), Mappa 6, p. xx.

Focalizzandoci sull'Italia, esso mostra due cose importanti: primo, che vi sono livelli di qualità del governo diversi tra regioni all'interno del nostro Paese ma che, al tempo stesso, non vi è una cesura troppo netta tra regioni del Centro-Nord e regioni del Sud; secondo, che in un'ottica comparativa, le regioni italiane complessivamente prese sono più arretrate rispetto alla maggior parte delle regioni dei Paesi Ue dell'Europa occidentale. Ben otto regioni italiane - incluse Abruzzo, Lazio e Umbria – si collocano nelle ultime venti posizioni e ben tredici nell'ultimo quintile (in cui sono incluse anche le Marche, la Liguria e il Piemonte)<sup>4</sup>. Benché siano proprio le regioni del Sud ad occupare le ultimissime posizioni (la Calabria penultima, la Campania sestultima), l'indice mostra come la qualità del governo sia un problema di tutta l'Italia e non soltanto di una parte del Paese. Infatti, nella graduatoria nazionale (anziché tra regioni) l'Italia è quartultima, seguita soltanto da Grecia, Romania e Bulgaria.

Questa valutazione negativa dell'Italia a livello complessivo di Paese appare confermata dallo studio "EUPACK", realizzato da un team di esperti per la Commissione europea (DG Occupazione). Lo studio ha considerato la performance relativa dei Paesi Ue in cinque ambiti di riferimento: trasparenza e *accountability*; sistemi di gestione delle risorse umane del settore pubblico; erogazione e digitalizzazione dei servizi; organizzazione e gestione della PA; *policy-making*, coordinamento e regolamentazione. Sulla base di un indicatore aggregato che cattura tutte queste cinque dimensioni, l'Italia è stata inserita nel gruppo di otto Paesi che secondo i ricercatori hanno "il più alto fabbisogno di miglioramento amministrativo" (insieme a Romania, Grecia, Croazia, Bulgaria, Cipro, Ungheria e Slovacchia) (Thijs et al. 2017, p. 63).

Un ulteriore approccio che può essere utile per una comprensione del livello di capacità amministrativa in Italia rispetto ad altri Paesi Ue è costituito dal raffronto della capacità di spesa dei pro-

---

<sup>4</sup> In ordine decrescente: Calabria (-2,279), Abruzzo (-2,041), Campania (-1,918), Basilicata (-1,686), Sicilia (-1,550), Puglia (-1,539), Lazio (-1,531), Umbria (-1,511), Marche (-1,369), Liguria (-1,205), Sardegna (-1,2), Piemonte (-1,145), Molise (-1,134). Le regioni italiane con i valori più positivi sono le Province Autonome di Trento e Bolzano (con -0,233), il Veneto (-0,314), l'Emilia-Romagna (-0,325) e la Lombardia (-0,337).

grammi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) in percentuale al programmato: un esercizio utile per capire il livello relativo di capacità amministrativa per almeno due motivi. Primo, perché questi programmi sono attuati seguendo le stesse identiche regole in tutti i Paesi e in tutte le regioni dell'Unione europea. Ciò significa che, fermo restando i differenziali nei livelli di finanziamento dovuti ai diversi livelli di sviluppo, le differenze di performance attuativa possono essere spiegate con variabili interne ai Paesi di riferimento, di cui la qualità amministrativa è certamente una. Secondo, perché questa politica presenta delle caratteristiche peculiari sul piano attuativo che la rendono particolarmente significativa per cogliere la preparazione, l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione nel suo ruolo di attuatore delle politiche pubbliche. La politica di coesione europea è attuata tramite un approccio multi-livello e multi-attore, è marcatamente multi-settoriale e richiede il coinvolgimento diretto e fattivo degli *stakeholder* (Piattoni & Polverari 2019, Brunazzo 2016, Stephenson 2016). Queste caratteristiche pongono delle sfide particolari per i soggetti pubblici responsabili della definizione e dell'attuazione dei programmi e comportano la necessità di dotare le pubbliche amministrazioni di competenze specifiche, di creare strutture di coordinamento e supporto alla gestione, e di trovare nuovi metodi di lavoro capaci di superare i confini tra amministrazioni pubbliche, tra livelli amministrativi e tra amministrazione e soggetti esterni (partenariato socio-economico, terzo settore e società civile, portatori di interesse in senso lato). La gestione condivisa tra Commissione europea e Stato nazionale ed il coinvolgimento nelle varie fasi di attuazione di una pluralità di attori, pubblici e privati, hanno portato a un sistema molto complesso di procedure e controlli che richiedono essi stessi un elevato livello di capacità in capo alle amministrazioni pubbliche. Molti studi sono stati realizzati per esaminare il costo di tali sistemi e procedure e per verificare la sussistenza dei livelli minimi di capacità che sono necessari per metterli in opera, oltre che su come assicurarli quando tali livelli minimi non sono presenti (Corte dei Conti europea 2020; Polverari et al. 2020a; Ferry & Polverari 2018; Spatial Foresight & t33; European Union High Level Expert Group 2017; Thijs et al. 2017; NEI Regional and Urban Development 2002).

Stando agli ultimi dati pubblicati nel sito di *open data* della DG REGIO della Commissione europea<sup>5</sup>, l'Italia nel corso del periodo 2014-2020 è stata costantemente tra i Paesi più lenti sia ad impegnare le risorse programmate (ovvero a decidere sulle attribuzioni da destinare ai progetti), sia a spenderle (spesa certificata). Attualmente, il sito riporta per l'Italia un valore complessivo di pagamenti sulle risorse programmate del 40%, il che colloca il nostro Paese in terzultima posizione tra tutti gli Stati membri Ue, seguito soltanto da Spagna e Croazia. Il nostro Paese è terzultimo anche per quanto riguarda l'ammontare finanziario relativo ai progetti che sono stati selezionati, in questo caso con un valore pari all'84% del programmato, e precede solo Spagna e Lussemburgo (il quale, però, ha una spesa certificata pari al 68% delle risorse programmate e un volume complessivo di Fondi SIE molto esiguo rispetto a quello dell'Italia). L'Italia è rimasta nelle ultime posizioni, sia per la spesa che, in misura minore, per l'ammontare finanziario assegnato ai progetti, praticamente in tutti gli anni a partire dal 2016<sup>6</sup>.

Di nuovo, come anche evidenziato dall'EQUI, se l'Italia è complessivamente arretrata rispetto al resto dei Paesi europei, ciò non esclude che vi siano delle differenze, anche significative, nella performance delle varie amministrazioni nazionali e regionali. Queste differenze si possono evincere chiaramente dalla Tab. 1, a seguire, che mostra la performance attuativa delle varie regioni italiane con riferimento alla capacità di impegno e di spesa di programmi 2014-2020 cofinanziati dal FESR e dal FSE (dati al giugno 2020).

Come si evince dalla Tab. 1, complessivamente le regioni del Nord tendono a manifestare una performance migliore rispetto a quelle del Sud ma, similmente a quanto evidenziato dai dati dell'EQUI, alcune regioni del centro Italia si attestano su livelli analoghi a quelli delle regioni del Sud: ad avere un tasso di pagamento inferiore al 20% sono Abruzzo, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Marche ed Umbria. Mentre Molise e Sardegna, ma anche Lazio e la Provincia Autonoma di Bolzano non raggiungono il 35%. Anche la performance di spesa dei Fondi strutturali europei, quindi, sembra

---

<sup>5</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview> (ultimo accesso 31.10.2020).

<sup>6</sup> Cosa che si può evincere molto agevolmente nel sito '*cohesiondata*', vedendo il grafico animato che illustra anno dopo anno, a partire dal 2016, la progressione della spesa per tutti i Paesi Ue.

Tab. 1. *Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia, per regione (milioni di euro e valori percentuali)*

POR	Programmato	Impegni	Pagamenti	% impegni su program- mato	% pagamenti su program- mato
Abruzzo	414,00	235,50	111,10	56,9%	26,8%
Molise (a)	129,00	82,00	42,10	63,5%	32,7%
Sardegna	1375,80	789,60	449,60	57,4%	32,7%
Basilicata	840,30	556,60	315,00	66,2%	37,5%
Calabria (a)	2379,00	1140,90	658,80	48,0%	27,7%
Campania	4950,70	2547,90	1443,00	51,5%	29,1%
Puglia (a)	7121,00	3654,10	2048,40	51,3%	28,8%
Sicilia	5093,10	2977,80	1498,10	58,5%	29,4%
Emilia- Romagna	1268,10	1368,50	753,00	107,9%	59,4%
Friuli Ve- nezia Giulia	507,20	369,50	249,40	72,9%	49,2%
Lazio	1871,60	1093,60	634,00	58,4%	33,9%
Liguria	747,10	481,40	297,00	64,4%	39,7%
Lombardia	1940,90	1181,00	838,60	60,8%	43,2%
Marche	873,40	464,30	208,50	53,2%	23,9%
PA Bolzano	273,20	220,50	92,10	80,7%	33,7%
PA Trento	218,60	153,30	108,90	70,1%	49,8%
Piemonte	1838,10	1394,10	860,70	75,8%	46,8%
Toscana	1525,40	1085,20	700,10	71,1%	45,9%
Umbria	649,80	298,20	189,20	45,9%	29,1%
Valle d'Ao- sta	117,00	85,50	57,30	73,1%	49,0%
Veneto	1364,30	1007,20	552,00	73,8%	40,5%
Totale FESR (b)	24563,60	14325,00	7888,80	58,3%	32,1%
Totale FSE	10934,30	6861,80	4218,30	62,8%	38,6%
Totale generale	35497,80	21186,80	12107,10	59,7%	34,1%

(a) Plurifondo.

(b) Al netto della quota di cooperazione territoriale europea.

*Fonte:* Elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS-IGRUE, giugno 2020. Tratto da: IFEL – Fondazione Anci (2020) *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, Decima edizione, pp. 23-24.

indicare, sì, una condizione di maggiore arretratezza delle regioni del Mezzogiorno, come peraltro chiaramente evidenziato anche dalla SVIMEZ nell'ultimo rapporto annuale (SVIMEZ 2019), ma anche un problema complessivo di sistema Paese. Sempre prendendo come riferimento i calcoli di IFEL – Fondazione ANCI, la capacità complessiva di spesa dell'Italia del 35,1% (a giugno 2020) si attesta ben 6 punti percentuali sotto la media dei Paesi Ue alla stessa data (del 41,1%) (IFEL – Fondazione ANCI 2020, p. 11).

Anche l'esame della progressione degli impegni e della spesa dei PON, del resto, restituisce un quadro critico, che mostra che il livello di capacità attuativa è scarso anche nelle amministrazioni nazionali. Lo dimostrano una spesa certificata sul programmato, per tutti i PON complessivamente considerati, del 32,3% e valori addirittura del 15,4 e 17,8% per programmi cruciali come il PON Inclusione (cofinanziato dal solo FSE) e il PON Legalità (cofinanziato da entrambi i Fondi FESR e FSE), contro punte massime del 41,2% dei soli PON Scuola (plurifondo) e Iniziativa Occupazione Giovani (cofinanziato dal solo Fondo Sociale). Nel complesso, a metà dell'ultimo anno del settennato 2014-2020, sei PON su dodici non hanno ancora certificato nemmeno un terzo delle spese programmate (IFEL – Fondazione ANCI 2020, p. 26, dati a giugno 2020). Tra questi figura anche il PON *Governance* e Capacità Istituzionale che avrebbe dovuto avere un ruolo di traino e *capacity building* a supporto dell'attuazione per tutte le amministrazioni coinvolte dalla programmazione dei Fondi strutturali (29,3%).

Questa difficoltà attuativa non è una novità del ciclo di programmazione attuale ma, almeno con riferimento alle regioni del Mezzogiorno, è stata una costante. Un confronto dei valori relativi alla capacità di impegno a metà percorso dei cicli di programmazione 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 mostra livelli attuativi molto omogenei nel corso del tempo: 19,3% a marzo 1997; 23,4% a fine 2003; 19,8% a fine 2011 e 18,8% a ottobre 2018 (Mele 2019, p. 261). Ciò dimostra che vi è “sicuramente qualcosa che non va nell'efficienza attuativa della Politica di Coesione [...] qualcosa di «strutturale» [...] se per ripetuti cicli di programmazione ci troviamo sempre di fronte ad una notevole lentezza di spesa e a forti dubbi sulla capacità di impiegare tutte le risorse stanziare” (Mele 2019, p. 661).



## 4. Le risposte di policy: iniziative di *capacity building*, *implementation gap* e questioni esogene

### 4.1. *Iniziative di capacity building finanziate dai Fondi europei*

Si è già detto dei tagli alle risorse finanziarie e umane della PA italiana negli ultimi anni e dello scarso investimento in formazione. In questo quadro, un ruolo di fondamentale importanza nel nostro Paese lo stanno ricoprendo i Fondi strutturali europei, grazie ai quali è stato possibile riservare un ammontare di risorse finanziarie significative per attività di rafforzamento amministrativo e *capacity building*. In particolare, la politica di coesione ha permesso di finanziare questo tipo di attività tramite due fonti principali: da un lato, le risorse FSE e FESR stanziati per l'Obiettivo Tematico 11, dedicato proprio al miglioramento strutturale dell'efficienza della pubblica amministrazione e, dall'altro, le risorse per la c.d. Assistenza Tecnica, il cui scopo è quello di fornire supporto all'attuazione dei programmi, in particolare con riferimento alle attività di: preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezione; valutazione e studi; comunicazione e informazione<sup>1</sup>.

L'Italia è il Paese europeo che ha dedicato il più alto volume di risorse in termini assoluti all'OT11 e uno di soli quattro Stati membri ad aver scelto di finanziare questo OT a valere sia sul FSE che sul FESR. Tuttavia, per quanto vi sia stata un'accelerazione nel 2018 rispetto all'anno precedente, anche con riferimento a questo OT il progresso attuativo si è mostrato lento e la progressione della spesa laboriosa. E ciò si è verificato nonostante l'introduzione di modifiche ai piani finanziari dei programmi, nonostante la presenza di un buon parco progetti e benché vi siano state decurtazioni significative in due importanti PON, quali il PON *governance* e il PON *Inclusione*<sup>2</sup> (Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 2018, 2019; Polverari e Massoli

---

<sup>1</sup> Si tratta delle tre categorie di investimento specificate dall'Allegato I del Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 della Commissione, del 7 marzo 2014, categorie numero: 121 (preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni), 122 (valutazione e studi) e 123 (informazione e comunicazione).

<sup>2</sup> Rispettivamente di €41,2 milioni e €15,5 milioni: cifre significative ma che non hanno alterato la dotazione dell'OT11 relativamente al totale programmato, a causa della riduzione complessiva del valore finanziario di questi due PON.

2020). Al momento in cui si scrive, con un livello di pagamenti sul totale programmato del 23% – un valore, quindi, ben inferiore rispetto al 40% complessivo - l'Italia è terzultima in classifica per livello di pagamenti sul programmato anche con riferimento a questo OT. Seguono soltanto la Romania (20%) e la Croazia (18%)<sup>3</sup>. Questi valori nascondono performance molto differenziate tra POR e PON e tra regioni, ma complessivamente il quadro è deludente.

Un discorso analogo può essere svolto con riferimento all'Assistenza Tecnica, a cui i programmi italiani, nel loro complesso, hanno dedicato il secondo più alto volume di risorse tra tutti i Paesi Ue: circa un miliardo di euro per l'intero periodo; un'attribuzione finanziaria superata solo dalla Polonia con €2,6 miliardi<sup>4</sup>. L'assegnazione complessiva dei Fondi di AT a valere su entrambi i fondi, FESR e FSE, è concentrata per quasi il 74% sugli interventi di supporto alla gestione e all'attuazione (codice di intervento 121), per circa il 14% sulla comunicazione (codice 123) e per il rimanente 12% su studi e valutazioni (codice 122). Questa distribuzione tematica rispecchia a grandi linee le scelte effettuate anche dagli altri Paesi Ue di dedicare le risorse di AT al supporto generale all'attuazione, che a livello Ue rappresenta in media l'81,5% del totale (Polverari et al. 2020a, pp. 14 e 83). Come per l'OT11, tuttavia, la capacità di spesa dell'Italia si è rivelata problematica. A fine 2017, il valore percentuale della spesa di AT sul programmato era pari all'8,2%, un valore inferiore di sette punti rispetto a quello medio Ue (Polverari et al. 2020, p. 17).

---

<sup>3</sup> Dati da <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/11> (aggiornati al 6 novembre 2020). Per il dettaglio delle attribuzioni finanziarie OT11 nei POR e nei PON (PON Inclusione, Sistemi di politiche attive per l'occupazione, Governance, Scuola e Legalità), si veda l'Appendice I al *Rapporto di monitoraggio sull'attuazione degli Obiettivi Tematici 11 e 2 nei POR e nei PON del 2018: Attribuzioni Finanziarie OT11 e OT2 e modifiche ai programmi*, luglio 2019 (Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 2019b), disponibile presso il sito del Comitato di Pilotaggio OT11-OT2, al seguente link: [https://www.ot11ot2.it/sites/default/files/08\\_08\\_Appendice\\_I\\_v2.pdf](https://www.ot11ot2.it/sites/default/files/08_08_Appendice_I_v2.pdf) (ultimo accesso, 6.11.2020).

<sup>4</sup> Ciò non di meno, in termini percentuali sul totale programmato, l'Italia si colloca in linea con i valori medi degli altri Paesi Ue: l'AT rappresenta circa il 3,3% del totale programmato, contro una media del 3,1 (Polverari et al. 2020a, p. 12).

Al di là delle cifre programmate e delle difficoltà a spendere tali attribuzioni finanziarie, è l'analisi qualitativa di questi investimenti per il *capacity building*, sia con riferimento all'OT11 che all'Assistenza Tecnica, che aiuta ancora di più a mettere in luce gli elementi di criticità. Con riferimento ai POR delle regioni del centro-nord, in particolare, gli interventi OT11 si sono sostanzialmente per la maggior parte in misure di formazione, talvolta anche di piccolissimo taglio, che non appaiono sempre riconducibili ad una strategia complessiva di riferimento. Le regioni meno sviluppate e i PON, invece, hanno teso a privilegiare interventi di consulenza e supporto specialistico. Le evidenze raccolte dal gruppo di lavoro del Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 indicano che non vi è stata una chiara distinzione, a monte, tra quanto finanziato dall'OT11 (che avrebbe dovuto avere l'obiettivo di un rafforzamento strutturale, di lungo periodo delle PA) e quanto finanziato dall'Assistenza Tecnica (il cui obiettivo principale è invece proprio quello di sostenere l'attuazione della programmazione in corso). Gli interventi OT11 sono generalmente considerati dalle autorità responsabili dei programmi rilevanti e correlati a fabbisogni effettivi delle amministrazioni; fabbisogni che in alcuni casi le amministrazioni si trascinarono da anni. Ciò nonostante, la risposta a tali fabbisogni appare essere stata ad hoc, frammentata e non sistemica. In altre parole, sembra essere mancata una riflessione strategica sul fabbisogno complessivo di *capacity building*, che fosse centrata su un'ottica di lungo periodo e realizzata con il coinvolgimento dei vari rami di ciascuna amministrazione. Considerato che nei POR gli interventi OT11 sono inquadrati all'interno dei POR FSE, in parte ciò può essere ricondotto alla separazione tra FSE e FESR in seno alle strutture amministrative regionali<sup>5</sup> e a una tendenza ad operare con una mentalità compartimentalizzata (Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 2019, 2018; Massoli e Polverari 2019).

Due ulteriori elementi di debolezza sono riconducibili specificamente a come vengono utilizzate le risorse di Assistenza Tecnica. In primo luogo, continua, come nelle programmazioni passate, la propensione da parte dei programmi italiani (e non solo) ad un utilizzo dell'AT in chiave sostitutiva piuttosto che 'formativa'. In altre

---

<sup>5</sup> Soltanto i POR di Molise, Calabria e Puglia sono plurifondo, come già evidenziato nella Tabella 1.

parole, come sottolineato da ISMERI Europa in un recente studio per la Commissione europea,

“nonostante le criticità individuate nell’AdP, non sembra che in sede di programmazione ci siano stati nuovi approcci all’AT rispetto al passato. In molti casi, anche dovuti al blocco del turnover, l’affidamento a consulenti o società esterni continua ad essere preferito rispetto ad interventi di rafforzamento del personale interno alla PA” (ISMERI Europa 2016, p. 36).

Come nelle prime programmazioni degli anni '90, l’Assistenza Tecnica tende ancora a colmare il gap di capacità esistente presso le amministrazioni in maniera non durevole, tramite un ricorso temporaneo a risorse esterne alle amministrazioni, invece di sostenere i processi di rafforzamento delle amministrazioni dall’interno. Non solo fa questo, ma lo fa ad un costo alto. Come sottolineato da Wolleb in un intervento del 2016,

“il punto è che contrastiamo l’assistenza tecnica perché questa non dà valore aggiunto ma sostituisce la mancanza di funzionari ma la sostituisce a prezzi due/tre volte più alti. Quindi è una follia impedire a un Ministero di assumere nuovi funzionari, che andrebbe a pagare 1.500 euro mensili, quando invece paga assistenza tecnica e persone che, o in quelle in house o in quella delle società americane che la fanno da padrone, prendono due/tre volte tanto. Spesso sono bravi ma cosa succede? Che dopo venti anni che gestiamo i fondi strutturali [...] non c’è uno staff di funzionari che abbia reso endogena l’esperienza, la capacità di gestire la situazione.” (Wolleb 2016, pp. 81-82).

In secondo luogo, e questo è un secondo elemento di debolezza dell’utilizzo che viene fatto dell’AT che in parte si ricollega al precedente, l’AT tende ad intervenire a sostegno dei processi di gestione ed attuazione del programma, a favore quindi delle Autorità di gestione dei programmi e/o degli organismi intermedi che hanno funzioni di gestione. Sostiene meno, invece, i soggetti beneficiari

degli interventi, anch'essi spesso poco equipaggiati per affrontare le sfide attuative della programmazione comunitaria, dalla progettazione alla rendicontazione. In sintesi, quindi, quella fornita dall'AT è una risposta al fabbisogno di *capacity building* parziale, temporanea e che non rappresenta *value-for-money*.

Un discorso a parte meritano i Piani di rafforzamento amministrativo (PRA), introdotti nella programmazione 2014-2020 per sostenere i processi di *capacity building* in tutte le amministrazioni titolari di programmi cofinanziati dal FESR e dal FSE. I PRA sono piani di durata biennale nei quali le amministrazioni regionali e nazionali incaricate della gestione dei programmi cofinanziati dalla politica di coesione europea realizzano una mappatura del fabbisogno di capacità amministrativa relativo alla efficace ed efficiente gestione di tali programmi e derivano da questa mappatura una serie di misure concrete per colmare tale fabbisogno. In tal senso, i PRA si pongono come un ponte tra l'OT11, in quanto operano su un piano che abbraccia l'intera amministrazione e non soltanto la struttura dell'Autorità di gestione, e l'Assistenza Tecnica, che supporta la gestione con risorse ed interventi *ad hoc* negli ambiti di investimento previsti dai regolamenti (i summenzionati codici di intervento 121, 122 e 123 del Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 della Commissione, del 7 marzo 2014).

Uno dei punti di forza dei PRA, e che li ha portati ad essere identificati come una pratica di interesse a livello internazionale, risiede nella creazione di un sistema di *governance* mirato, che interseca i livelli nazionale e regionale e mobilita referenti di alto livello sia sul piano amministrativo che sul piano politico. Ad ogni PRA corrisponde un responsabile politico (Ministro, per le amministrazioni nazionali, e Presidente di regione o Assessore delegato per le amministrazioni regionali) e un responsabile tecnico (un funzionario di livello apicale, che deve essere funzionalmente indipendente dall'Autorità di gestione del programma operativo). A supporto del processo di attuazione dei PRA sono stati istituiti un comitato di indirizzo nazionale, una segreteria tecnica ed una rete dei responsabili, che si riunisce periodicamente, con referenti provenienti da tutte le amministrazioni interessate. L'assunto di fondo alla base di questa impostazione è che, data l'ampiezza dei soggetti coinvolti dall'attuazione concreta dei PRA e il tipo di riforme previste, il so-

stegno della politica, oltre che della burocrazia, sia assolutamente necessario per garantire un'attuazione efficace ed efficiente. A tal fine, ogni PRA è approvato con atto dell'autorità politica di riferimento (Decreto ministeriale o delibera di Giunta regionale). Sul piano dei contenuti, gli interventi dei PRA hanno incluso l'introduzione di misure a costo zero, come le semplificazioni legislative, normative e procedurali, rivolte a tutti i soggetti dell'intera filiera della programmazione (dalle Autorità di gestione fino ai beneficiari ultimi); il reclutamento, la formazione e la riorganizzazione delle risorse umane; il miglioramento o l'introduzione di sistemi informativi; il supporto ai beneficiari dei programmi.

Sulla base delle interviste realizzate con funzionari nazionali e regionali per lo studio sopra citato sull'utilizzo dell'Assistenza Tecnica 2014-2020 per interventi di *capacity building* (Polverari et al. 2020a e b), si può concludere che i PRA abbiano avuto un ruolo propulsivo nello spingere le amministrazioni a riflettere sul proprio fabbisogno di *capacity building amministrativo* e su come colmarlo. Per qualcuno, il PRA è andato addirittura oltre le aspettative, avendo 'forzato' l'amministrazione a monitorare il progresso realizzato nel portare avanti le misure previste. E' indicativa la valutazione di uno degli intervistati per lo studio il quale sottolineava come "noi di fatto tutto quello che avevamo pianificato nel primo PRA l'abbiamo raggiunto [...] il PRA sta diventando quasi un documento programmatico delle attività dell'amministrazione che essendo impostato anche sulla base di scadenze e target, costringe a monitorare lo stato di avanzamento delle nuove attività proposte [...] Questa è la *best practice* in sé del PRA, cioè il fatto di poter programmare anche quello che magari la singola direzione farebbe fatica a mettere in evidenza".

Dunque, i PRA hanno portato una serie di risultati positivi alle amministrazioni che li hanno attuati, spingendole a riformare la propria *governance*, a migliorare le proprie procedure e i propri sistemi, e a rafforzare le competenze. Al tempo stesso, l'attuazione dei PRA non è stata un'esperienza di successo a tutto tondo. Hanno pesato la difficoltà ad agire ai margini di un depauperamento di risorse strutturale e un processo attuativo in sé piuttosto laborioso. Inoltre, l'attuazione dei PRA di prima generazione sembra essere stata correlata positivamente al progresso attuativo dei programmi di riferimento (ovvero i programmi già meglio performanti sono stati anche quel-

li che sono stati anche meglio in grado di portare avanti i propri programmi di riforma) (Polverari et al. 2020b, Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo 2018, Centurelli 2017).

Con l'avvio del secondo ciclo, la struttura dei PRA è stata semplificata, con la previsione di una lista prestabilita di interventi realizzabili. Tuttavia è ancora presto per poter valutare gli esiti di questa semplificazione e benché i PRA siano consultabili presso il portale ad essi dedicato ([www.pra.gov.it](http://www.pra.gov.it)) non si dispone ancora di evidenza valutativa in merito all'efficacia e ai punti di forza e di debolezza di questo strumento. Sembrerebbe comunque che si tratti di un'esperienza utile ma al tempo stesso migliorabile.



## 5. Conclusioni: per una pubblica amministrazione che torni ad essere “forza trainante” per il progresso del Paese

Che l'Italia abbia un problema di capacità amministrativa è un concetto del tutto consolidato, oltre che diffuso presso l'opinione pubblica, anche se non sempre sulla base di presupposti corretti. Come si è visto, la pubblica amministrazione italiana non è così ‘elefantiaica’ come viene spesso rappresentata, né è corretto associarla ad una generica cultura lassista. Queste narrative, questo *‘bureaucracy bashing’* per usare un'espressione rinvenibile nella letteratura in lingua inglese (Zavattaro & McCandless 2020), sono cavalcate di tanto in tanto dalla politica per finalità poco nobili, di consenso elettorale, ma la realtà è più sfumata. Come ci ricorda Vecchi, l'assenteismo nella PA italiana è un “fenomeno che riguarda circa duemila provvedimenti l'anno tra il 2015 e il 2018 (DFP 2019), considerando sospensioni e licenziamenti (quest'ultimi al di sotto delle 400 unità). Numeri che – pur nella significatività simbolica del problema – difficilmente possono essere considerati come punto nodale di una riforma amministrativa” (Vecchi 2019, p. 396).

In contrasto con valutazioni sommarie come quelle che talvolta hanno ispirato il dibattito pubblico, questo volume ha inteso proporre alcune evidenze empiriche per delimitare il perimetro della questione e poter riflettere su come mai, dopo tanti investimenti e tanti anni di tentate riforme, la pubblica amministrazione italiana sia ancora caratterizzata da problemi tanto strutturali e apparentemente irrisolvibili. Il tema della capacità amministrativa è oggi di primaria importanza. Da un lato, la crisi COVID-19 sta imponendo alle pubbliche amministrazioni di dirottare le proprie energie dall'ordinaria amministrazione alla gestione degli effetti della pandemia. Dall'altro, lo Stato italiano sta per essere inondato di risorse provenienti dal bilancio europeo; risorse che dovranno essere spese rapidamente e bene. Mi riferisco non solo alla programmazione comunitaria della politica di coesione del periodo 2021-2027, ma anche alle poste finanziarie straordinarie stanziare in via eccezionale per aiutare gli Stati membri dell'Ue ad affrontare gli effetti della crisi pandemica<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una descrizione puntuale, si veda Centurelli 2020a e 2020b.

Queste risorse arriveranno quando governo nazionale e regioni saranno ancora impegnati a spendere e certificare le attribuzioni finanziarie dei programmi 2014-2020 (che possono essere rendicontate fino al 2023), causando una congestione amministrativa senza precedenti.

Una compiuta analisi delle ragioni alla base del mancato balzo in avanti della pubblica amministrazione italiana comporterebbe un'analisi dettagliata delle riforme amministrative e di bilancio portate avanti negli ultimi anni e richiederebbe anche confrontarsi con aspetti di contesto, sistemici ed esogeni alla pubblica amministrazione, come il livello di capitale sociale del Paese, le caratteristiche della cultura politica ed amministrativa, il grado di stabilità politica, la presenza o meno di una diffusa cultura della legalità e via dicendo. In questo volume, invece, la scelta è stata quella di concentrarsi sull'analisi di un aspetto specifico delle riforme per il rafforzamento dell'amministrazione italiana: gli interventi di *capacity building* amministrativo realizzati nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020. Non ci si è focalizzati, cioè, sulle riforme del settore pubblico in senso lato, né sulla riforma amministrativa (Ongaro e Kickert 2020, Di Mascio 2020; Mattarella 2017). Piuttosto, ci si è posti volutamente su un gradino di analisi più basso e circoscritto, quello degli interventi per il *capacity building* amministrativo finanziati tramite la politica di coesione europea. Questa scelta è stata fatta in virtù della centralità di questa fonte di finanziamento per il rafforzamento delle amministrazioni pubbliche italiane e perché è su questo livello che possono essere tratte delle conclusioni di più immediata applicabilità.

Da questa prospettiva, dunque, quali sono state le ragioni per cui gli investimenti nelle iniziative di *capacity building* che sono stati realizzati a valere sulle risorse stanziare dalla politica di coesione europea già a partire dal 1989 non hanno dato i risultati desiderati? E che cosa si può apprendere per migliorare l'esito di queste misure? Sulla base dell'esame degli interventi del periodo 2014-2020 sopra richiamata, si può certamente concludere che le misure poste in essere sono cadute esse stesse vittima del deficit strutturale di capacità della pubblica amministrazione italiana, un deficit che è stato ulteriormente aggravato dalle politiche di austerità seguite alla crisi del 2007-2008. In un contesto di sistemica sotto-dotazione di personale è

stato forse inevitabile che le risorse di Assistenza Tecnica e OT11 venissero destinate in maniera preponderante all'iniezione di supporto amministrativo dall'esterno, per quanto questo supporto fosse temporaneo e costoso, in modo da poter garantire la corretta attuazione dei programmi e minimizzare il rischio di dover restituire risorse non spese o di incorrere in sanzioni a causa di audit avversi.

Al tempo stesso, e fermo restando che, come richiamato nel precedente capitolo, alcuni importanti risultati sono stati realizzati (ancorché in maniera frammentata e disomogenea), vi sono aspetti degli interventi stessi che non hanno funzionato e sui quali vale la pena riflettere per il futuro. Come prima cosa, è mancata una pianificazione degli interventi che fosse non soltanto mirata su fabbisogni reali, ma anche inquadrata in un disegno strategico di ampio respiro. Data l'entità delle carenze da affrontare, non stupisce che gli interventi messi in campo, ad esempio a valere sull'OT11, abbiano risposto a dei fabbisogni reali. Il punto è se questi fabbisogni fossero i più importanti e, quindi, se gli interventi finanziati siano stati i più rilevanti tra le tante opzioni possibili. Per realizzare dei miglioramenti durevoli e strutturali della capacità amministrativa, come quelli più volte sollecitati dal Consiglio e dalla Commissione europea, è necessario operare seguendo chiare scale di priorità e adottare un *sequencing* degli interventi che rispecchi tali priorità. In secondo luogo, e collegato al punto precedente, è mancata la capacità di distinguere tra esigenze contingenti, ovvero legate all'attuazione dei programmi in corso, e esigenze strutturali, focalizzate sulla risoluzione di problemi radicati e fondamentali, in un'ottica di rafforzamento della PA di lungo periodo. La permeabilità tra Assistenza Tecnica e OT11, riscontrata dai rapporti del Comitato OT11-OT2, dimostra che non vi è stata la necessaria attenzione, o forse che è mancata la capacità, di portare avanti un discorso di *capacity building* che si collocasse contemporaneamente sul doppio binario del supporto all'attuazione e del rafforzamento strutturale (Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 2019, 2018). Un terzo elemento di debolezza degli interventi finanziati è rappresentato dal fatto che l'OT11 in alcuni casi è stato dedicato ad iniziative di piccolo calibro la cui ricaduta effettiva andrebbe testata e valutata.

Sul piano delle risposte di politica pubblica, quindi, valgono anche per l'Italia le conclusioni dello studio comparativo sull'uso

dell'AT per il *capacity building* amministrativo (Polverari et al. 2020a), ovvero che gli interventi di *capacity building* debbano essere inquadrati in strategie dotate di una chiara *ratio*, con obiettivi chiari e di lungo periodo e l'identificazione di un mix di strumenti pertinente rispetto a tali obiettivi. Tali strategie dovrebbero essere accompagnate da *roadmap* attuative che aiutino le autorità responsabili a far progredire l'attuazione degli interventi in maniera coerente con il *sequencing* previsto. I PRA realizzano questo tipo di logica ma si configurano più come liste di interventi che come vere e proprie strategie e sono focalizzati sull'attuazione dei PON e dei POR più che sul rafforzamento strutturale delle amministrazioni. L'esperienza dei PRA potrebbe essere valorizzata in un'ottica strategica di più ampio respiro.

Con riferimento agli strumenti, andrebbero incoraggiate delle riflessioni puntuali sul mix più appropriato alla realizzazione degli obiettivi che si intende perseguire. Ad esempio, andrebbe valutato se la formazione di tipo classico sia sempre la migliore ricetta per sviluppare competenze, o se non sia invece più produttivo sperimentare nuove forme di sviluppo professionale, come l'apprendimento tra pari, le forme di tutoraggio, il supporto tramite comunità di pratiche. Le analisi degli interventi OT11 realizzate dal Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 dimostrano che questi approcci allo sviluppo professionale sono ancora poco utilizzati (Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 2019, 2018). Un discorso analogo può essere fatto con riferimento alle raccolte di buone pratiche, la cui utilità concreta andrebbe valutata insieme a una riflessione su come garantire che le buone pratiche identificate si traducano in effettivo apprendimento e adozione critica. Quante delle buone pratiche disseminate tramite piattaforme web trovano effettivamente la via dell'attuazione? E come può essere agevolato questo processo? Vi sono ambiti di policy nei quali mutuarle le esperienze maturate da altri soggetti è più agevole? Questo tipo di domande andrebbe affrontato per poter mirare tali interventi in maniera più puntuale.

Nel periodo 2021-2027, non ci sarà più l'OT11. Gli interventi di rafforzamento amministrativo di natura strutturale potranno essere integrati trasversalmente nei cinque nuovi obiettivi di policy della

programmazione<sup>2</sup>. Questo rende ancora più necessario assicurare che vi sia una strategia alla base di tali interventi, per non correre il rischio di una frammentazione ancora maggiore rispetto al periodo attuale in cui la cornice dell'OT11 ha comunque rappresentato un quadro strategico di riferimento. Tali strategie saranno importanti anche per poter supportare le amministrazioni nella identificazione di eventuali misure di supporto da richiedere al nuovo Strumento di supporto tecnico della DG REFORM della Commissione europea (che sostituisce il Programma di Supporto alle Riforme Strutturali e potrà essere attivato su richiesta degli Stati membri).

Infine, nella programmazione 2014-2020, e in particolare nella preparazione dei PRA, è stata molto valorizzata, e giustamente, la conoscenza interna alle amministrazioni sui colli di bottiglia amministrativi e sui fabbisogni di *capacity building*. Le autovalutazioni e il monitoraggio sono strumenti importanti e utili, ma altrettanto necessarie sono le valutazioni esterne e indipendenti sulla rilevanza, l'efficacia e l'utilità degli interventi. Soprattutto a fronte di un progresso attuativo così problematico come quello che caratterizza i programmi italiani, la valutazione degli interventi di *capacity building* finanziati a valere sull'OT11 e sull'AT dovrebbe rivestire un'importanza primaria. Come sottolineato da Peters (2015, pp. 133-134) misurazione e gestione della performance e valutazione sono due cose diverse e confonderle può determinare conseguenze negative sul successo di lungo periodo. Benché la misurazione della performance abbia obiettivi simili rispetto alla valutazione, gli orizzonti temporali dei due tipi di esercizi sono diversi e uno non può escludere l'altro.

Quest'ultima considerazione ci porta anche a delle conclusioni che riguardano non tanto i programmi e le iniziative di *capacity building* messe in campo, quanto come questi debbano essere studiati. Peters (2015) e McConnell (2010) richiamano l'attenzione su tre tipi di successo (o di fallimento) delle politiche pubbliche: di processo (attinente all'efficienza e alla legittimità dell'attuazione), di programma (relativo all'ottenimento dei risultati previsti) e politico

---

<sup>2</sup> Questi cinque obiettivi, che sostituiscono gli 11 OT della programmazione 2014-2020 sono i seguenti: (i) un'Europa più intelligente; (ii) un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio; (iii) un'Europa più connessa; (iv) un'Europa più sociale; (v) un'Europa più vicina ai cittadini.

(connesso alla *output legitimacy* e alla capacità delle riforme di garantire il successo elettorale e di governo della classe politica che le ha promosse). Comprendere attraverso questo prisma se gli interventi di rafforzamento amministrativo esaminati stiano avendo successo o meno richiede affrontarne lo studio adottando una prospettiva di politica pubblica e declinare in maniera puntuale il concetto di capacità amministrativa (come discusso nel Capitolo 2). In altre parole, affinché la pubblica amministrazione torni ad essere “forza trainante” per il progresso del Paese (Cassese 2020), occorre considerare l’intervento pubblico per il rafforzamento amministrativo come una politica pubblica a sé stante, e non come un elemento strumentale e subalterno alle altre politiche. E occorre studiarla come tale, attingendo alle teorie e agli strumenti dell’analisi delle politiche pubbliche. Anche su questo versante, la strada da percorrere è ancora tanta.

## ***Riferimenti bibliografici***

Agenzia per l'Italia Digitale e Dipartimento per la Trasformazione Digitale (2020), *Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020 – 2022*, luglio 2020, [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/piano\\_triennale\\_per\\_linformatica\\_nella\\_pa\\_2020\\_2022.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2020_2022.pdf).

Bache I. & Flinders M. (2004), (a cura di), *Multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press.

Bachtler J., Begg I., Polverari L. & Charles D. (2013), *Evaluation of the Main Achievements of Cohesion Policy Programmes and Projects over the Longer Term in 15 Selected Regions (from 1989-1993 Programme Period to the Present (2011.CE.16.B.AT.015), Final Report to the European Commission (DG Regio)*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde (Glasgow) and London School of Economics.

Bachtler J., Polverari L., Orazo H., Clement K., Tödting-Schönhofer H., Gross F., McMaster I. & Naylor I. (2009), *Management and Implementation Systems for Cohesion Policy – Ex Post Evaluation of Cohesion Programmes Co-financed by the ERDF 2000-06, Final Report to the European Commission (DG Regio)*, EPRC, Glasgow and Metis GmbH, Vienna.

Baldassarre A. (2020), *Piano Triennale AgID 2020-2022: ecco le principali novità*, <https://www.forumpa.it/pa-digitale/piano-triennale-agid-2020-2022-ecco-le-principali-novita/>, 22 settembre 2020.

Barca F. & Luongo P. (2020), (a cura di), *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, Bologna, Il Mulino.

Boeri T. & Rizzo S. (2020), *Riprendiamoci lo Stato. Come l'Italia può ripartire*, Milano, Feltrinelli.

Bovens M. (2007), *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, "European Law Journal", 13(4), pp. 447-468.

Brunazzo M. (2016), *The history and evolution of cohesion policy*, in in Piattoni S. and Polverari L., (a cura di), (2016), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 36-49.

Capano G. (2020), *Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are*, "Policy and Society", 39(3), pp. 326-344.

Capano G., Howlett M., Jarvis D. S. L., Ramesh M. & Goyal N. (2020), *Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses*, "Policy and Society", 39(3), pp. 285-308.

Capano G. e Natalini A. (2020), (a cura di) *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Carbone M. e Piattoni S., (a cura di), *Politica in Italia 2016*, Bologna, Il Mulino.

Casadei C. (2020), *Gli smart worker sono (e saranno) più di 5 milioni, si fanno avanti anche Pa e Pmi*, "Il Sole 24 Ore", 3 novembre 2020.

Cassese S. (2020), *Amministrazione pubblica e progresso civile*, "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 1/2020, pp. 141-158.

Cassese S. (2019), *Amministrazione pubblica e progresso civile*, "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", pp. 1-12.

Centurelli G. (2020a), *Verso un futuro migliore: azioni nazionali ed europee sulla politica di coesione per riparare il tessuto sociale, disattivare gli squilibri causati dalla crisi Covid-19 e rilanciare l'economia*, "Rivista Giuridica del Mezzogiorno", 3-4/2020, pp. 723-742.

Centurelli G. (2020b), *Fondi strutturali europei e misure di contrasto al Covid-19: le azioni per reindirizzare ed accelerare gli investimenti, stato dell'arte e sviluppi futuri*, "Rivista Giuridica del Mezzogiorno", 2/2020, pp. 381-409.

Centurelli G. (2017), *L'attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, "Rivista Giuridica del Mezzogiorno", 1/2017, pp. 75-86.

Charron N. & Lapuente V. (2018), *Quality of Government in EU Regions: Spatial and Temporal Patterns*, QoG Working Paper Series, n. 2018(2).

Charron N., Dijkstra L. & Lapuente V. (2014), *Regional governance matters: quality of government within European Union member states*, "Regional Studies", 48(1), pp. 68-90.

Collins A., Florin M.-V. & Renn O. (2020), *COVID-19 risk governance: drivers, responses and lessons to be learned*, "Journal of Risk Research", DOI: 10.1080/13669877.2020.1760332.

Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 (2019a), *Monitoraggio sull'attuazione degli Obiettivi Tematici 11 e 2 nei POR e nei PON, Rapporto 2018*.

Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 (2019b), *Monitoraggio sull'attuazione degli Obiettivi Tematici 11 e 2 nei POR e nei PON, Rapporto 2018 – Appendice I: Attribuzioni Finanziarie OT11 e OT2 e modifiche ai programmi, luglio 2019*.

Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 (2018), *Monitoraggio sull'attuazione degli Obiettivi Tematici 11 e 2 nei POR e nei PON, Rapporto 2017*.

Commissione europea (2020a), *Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea e all'eurogruppo, Semestre europeo*

2020: *valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011{COM(2020) 150 final}*, 26.02.2020.

Commissione europea (2020b), *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2020*.

Commissione europea (2019), *Relazione per paese relativa all'Italia 2019 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea e all'eurogruppo, Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011{COM(2019) 150 final}*, 27.02.2019.

Commissione europea (2018), *Good governance for cohesion policy - Administrative Capacity Building*, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Commissione europea (2017a), *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Commissione europea (2017b), *Commission staff working document. Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report*, Brussels, 10.4.2017 SWD(2017) 132 final.

Commissione europea (2017c), *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. Principles and values of good governance*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&furtherPubs=yes> (ultimo accesso 31.10.2020).

Commissione europea (2017d), *ESF support to administrative modernisation. Background paper for discussion - draft*. DG Employment, Social Affairs & Inclusion.

Commissione europea (2016), *Commission Staff Working Document: Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, Brussels, 19.9.2016, SWD(2016) 318 final.

Commissione europea (2014), *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth report on economic, social and territorial cohesion*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Commissione europea (2010), *Investing in Europe's Future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2019), *Documento della Conferenza delle Regioni del 24 gennaio, Province: coinvolgere Regioni su revisione legge 56*, in "Regioni.it", n. 3543, martedì 5 febbraio 2019, <http://www.regioni.it/newsletter/n-3543/del-05-02-2019/> (ultimo accesso 31.10.2020).

Consiglio dell'Unione europea (2013), *Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013 sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017* (2013/C 217/11).

Consiglio dell'Unione europea (2019), *Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia* (2019/C 301/12).

Corte dei Conti europea (2020), *Implementing Cohesion policy: comparatively low costs, but insufficient information to assess simplification savings*, "Special Report" no., 07/2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Crescenzi R., Di Cataldo M. & Rodríguez-Pose A. (2016), *Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions*, “Journal of Regional Science”, n. 56, pp. 555-582.

De Masi D. (2020), *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Milano, Rizzoli.

Di Cataldo M. & Rodriguez-Pose A. (2017), *What drives employment growth and social inclusion in EU regions?*, “Regional Studies”, n. 51(1), pp. 1840-1859.

Di Mascio F. (2020), *Semestre europeo e riforme amministrative in Italia*, “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, 2/2020, pp. 227-246.

Di Mascio F. & Natalini A. (2018), *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Roma, Carocci.

Di Mascio F. & Natalini A. (2016), *La riforma della pubblica amministrazione: centralizzazione e ricomposizione dell'unità amministrativa*, in Carbone M. e Piattoni S., (a cura di), *Politica in Italia 2016*, Bologna, Il Mulino, pp. 165-184.

Di Mascio F. & Piattoni S. (2020), *Il Semestre europeo in Italia*, “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, 2/2020, pp. 147-158.

DFP - Dipartimento della Funzione Pubblica (2020), *Programma di Innovazione Strategica della PA. Innovazione, Capacità organizzativa e Capitale Umano*, Slide depositate dalla Ministra per la Pubblica Amministrazione Fabiana Dadone per l'audizione informale presso la XI Commissione (Lavoro Pubblico e Privato) della Camera dei deputati sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund, seduta di martedì 22 settembre 2020 <http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/INNOVAZINE.pdf>.

DFP – Dipartimento della funzione pubblica (2019), *Procedimenti disciplinari e relativi esiti*, [http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Strumenti%20e%20controlli/Controlli%20Ispettorato/2018/Allegato\\_2\\_1.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Strumenti%20e%20controlli/Controlli%20Ispettorato/2018/Allegato_2_1.pdf) (accesso 20.9.2019) – citato in Vecchi (2019).

Domorenok E., Graziano P. & Polverari L. (2020), *Capacità istituzionali e amministrative e Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile*, “Rivista Giuridica del Mezzogiorno”, n. 1/2020, pp. 171-191.

Dunlop C. A., James S. & Radaelli C. M. (2020), *Can't get no learning: the Brexit fiasco through the lens of policy learning*, “Journal of European Public Policy”, 27(5), pp. 703-722.

Dunlop C. A., Ongaro E. & Baker K. (2020), *Researching COVID-19: A research agenda for public policy and administration scholars*, “Public Policy and Administration”, 35(4), pp. 365-383.

El-Taliawi O. G. & Van Der Wal Z. (2019), *Developing administrative capacity: an agenda for research and practice*, “Policy Design and Practice”, 2(3), 243-257.

Esteve M., Schuster C., Albareda A. and Losada C. (2017), *The Effects of Doing More with Less in the Public Sector: Evidence from a Large - Scale Survey*, in “Public Administration Review”, 77, 544-553.

European Union, High Level Expert Group monitoring simplification for beneficiaries of ESI Funds (2017), *Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020*, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/newsroom/pdf/simplification\\_proposals.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/pdf/simplification_proposals.pdf).

Eurostat (2020), *The European economy since the start of the millennium: A statistical portrait – data 2000-2019*, 2020 edition, [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy/index.html?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/index.html?lang=en) (ultimo accesso 31.10.2020).

FPA (2017), *Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?*, PanelPA 2017.

Farazamand A. (2009), *Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century*, "Public Administration Review", 9(6), 1007-1020.

Ferry M. & Polverari L. (2018), *Research for REGI Committee – Control and simplification of procedures within ESIF*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles.

ForumDD e FPA (2020), *Proposte per pubbliche amministrazioni che orientino da subito il nuovo sviluppo possibile*, giugno 2020, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/07/Proposte-per-la-PA-post-covid19-12-7-20.x77767.pdf> (ultimo accesso 31.10.2020).

Gleeson D., Legge D., O'Neill D. & Pfeffer M. (2011), *Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn*, "Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice", 13(3), pp. 237-263.

Gualmini E. (2011), *I ministeri e gli enti pubblici non economici*, in Capano G. & Gualmini E., (a cura di), *Le pubbliche amministrazioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 59-89.

Gurria A. (2020) *Transcript of the Video Message by Angel Gurría, OECD Secretary-General, to the 21st World Knowledge Forum: COVID-19 and the New Economic Normal*, 18 settembre 2020 - Seoul, Corea, <http://www.oecd.org/about/secretary-general/21st-world-knowledge-forum-covid-19-and-the-new-economic-normal-september-2020.htm> (ultimo accesso 31.10.2020).

Hammerschmid G., Štimac V. & Wegrich K. (2014), *Management Capacity and Performance in European Public Administrations*, in Lodge, M. e Wegrich, K., (a cura di), *The Problem-Solving Capacity*

*of the Modern State: governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford: Oxford University Press, pp. 105-125.

Hegy F. B., Guzzo F., Perianez-Forte I. & Gianelle C. (2020, in corso di pubblicazione), *The JRC Survey on Smart Smart Specialisation: 2020 edition* (titolo provvisorio), “Joint Research Centre Technical Reports”, European Commission.

Hood C. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, “Public Administration”, 69, pp. 3-19.

KPMG & Prognosos (2016), *Delivery system. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF). Final Report, Work Package 12 and Annex Mini-case studies of good practice examples.*

IFEL – Fondazione Anci (2020), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, Decima edizione – 2020.

ISMERI Europa (2016), *La pianificazione degli interventi di capacità istituzionale in Italia nella programmazione FSE 2014-2020. Analisi comparativa tra obiettivo tematico 11, Piani di rafforzamento amministrativo e Assistenza tecnica nei programmi operativi del Fondo Sociale Europeo*, EMPL VT 2015-051, Vol. 1, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione Europea.

Italian Presidency of the Council of the European Union, EUPAN and Dipartimento della Funzione pubblica (2014), *Enhancing Institutional and Administrative Capacity – Thematic Paper*, [https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/2014\\_2\\_IT\\_Enhancing\\_Institutional\\_and\\_Administrative\\_Capacity.pdf](https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/2014_2_IT_Enhancing_Institutional_and_Administrative_Capacity.pdf) (ultimo accesso 31.10.2020).

Lapiente, V. and Suzuki, K. (2020), *Politicization, Bureaucratic Legalism, and Innovative Attitudes in the Public Sector*, "Public Administration Review", 80, pp. 454-467.

Lenschow A. (2014), *Sustainability: Innovation through sector innovations and new instruments*, in Lodge M. & Wegrich K., (a cura di), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford: Oxford University Press, pp. 143-161.

Lindsey C., Osborne S. P. & Bond S. (2014), *The 'New Public governance' and Employability Services in an Era of Crisis: Challenges for Third Sector Organizations in Scotland*, "Public Administration", 92, pp. 192-207.

Lipsky M. (1980), *Street level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation.

Lodge M. & Wegrich K. (2014), (a cura di), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford: Oxford University Press.

Marra M. (2017), *Valutare la valutazione. Adempimenti, ambiguità e apprendimenti nella PA italiana*, Bologna, Il Mulino.

Massoli L. & Polverari L. (2019), *Institutional and administrative capacity building, PA reform and public sector digitalisation: The unique experience of the Italian TO11-TO2 Steering Committee*, "European Structural and Investment Funds Journal" (EStIF), 2/2019, pp. 96-102.

Mattarella B. G. (2017), *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino.

McConnell A. (2010), *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*, Basingstoke, Macmillan (citato in Peters 2015).

Mele G. (2019), *Efficienza ed efficacia della politica di coesione e qualità istituzionale*, “Rivista Giuridica del Mezzogiorno”, 3/2019, pp. 657-668.

Mendez, C., Mendez, F., Triga, V. & Carrascosa, J. M. (2020), *EU Cohesion Policy under the Media Spotlight: Exploring Territorial and Temporal Patterns in News Coverage and Tone*, “Journal of Common Market Studies”, 58, pp. 1034– 1055.

Mendez C., Triga V., Bachtler J., Djouvas C., Mendez F. & Stier S. (2019), *Research for REGI Committee - The Visibility and Communication of Cohesion Policy in Online Media*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles.

Mendez C. & Bachtler J. (2017), *Financial Compliance in the European Union: A Cross-National Assessment of Financial Correction Patterns and Causes in Cohesion Policy*, “JCMS: Journal of Common Market Studies”, n. 55(3), pp. 569-592.

Metis GmbH (2016). *2007-2013 ESF 2007-2013 Ex-post Evaluation Synthesis. Thematic EU Synthesis Report: Strengthening Institutional Capacity*, European Commission, Directorate-General Employment, Social Affairs and Inclusion.

Milio S. (2007), *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy*, “Regional Studies”, n. 41(4), pp. 429-442.

Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale (2020), *Piano Sud 2030. Sviluppo e coesione per l'Italia*, febbraio 2020, Roma.

Mochi Sismondi C. & Piersanti V. (2016), (a cura di), *25 anni di riforme della PA: troppe norme, pochi traguardi. La riforma Madia vista da quattro prospettive di analisi*, FPA Annual Report 2016, dicembre 2016.

Nauwelaers C., Seigneur I. and Gómez Prieto J. (2018), *Good practices for Smart Specialisation in energy. Methodological insights and*

*identification of valuable knowledge*, JRC Technical Reports, S3 Working paper Series No, 16/2018.

NEI Regional and Urban Development (2002), *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds, Principal Report, Final Report to the European Commission*, DG Regio/DG Enlargement, Rotterdam.

Nifo A. & Vecchione G. (2015), *Measuring Institutional Quality in Italy*, “Rivista Economica del Mezzogiorno”, 1-2/2015, pp. 157-181.

Nistotskaya M., Charron N. & Lapuente V. (2015), *The wealth of regions: quality of government and SMEs in 172 European regions*, “Environment and Planning C: Government and Policy”, n. 33, pp. 1125-1155.

OCSE (2017), *Government at a Glance 2017*, Parigi, OECD Publishing.

O’Flynn J. (2020), *Confronting the big challenges of our time: making a difference during and after COVID-19*, “Public Management Review”, Ahead-Of-Print, 1-20, <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820273>.

OCSE (2020), *Strengthening governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, “OECD Multi-level governance Studies”, OECD Publishing, Parigi.

OCSE (2012), *Current trends in the compensation of public employees in OECD countries*, in “Public Sector Compensation in Times of Austerity”, OECD Publishing, Parigi.

Ongaro E. (2017), *Philosophy and Public Administration: An Introduction*. Cheltenham, Edward Elgar.

Ongaro E. & Kickert W. (2020), *EU-driven Public Sector Reforms*, “Public Policy and Administration”, 35(2), pp. 117-134.

Osborne S. (2006), *The New Public governance?*, “Public Management Review”, 8(3), pp. 377-387.

Painter & Pierre (2005a), (a cura di), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Painter M. & Pierre, J. (2005b), *Unpacking policy capacity: issues and themes*, in Painter M. & Pierre J., (a cura di), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, pp. 1–18.

Peters G. B. (2015), *Advanced Introduction to Public Policy*, Cheltenham, Edward Elgar.

Piattoni S. (2016), *Cohesion policy, multilevel governance and democracy*, in Piattoni S. and Polverari L., (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 65-78.

Piattoni S. (2010), *The Theory of Multi-level governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press.

Piattoni S. and Polverari L. (2019), *Cohesion Policy and European Union Politics*, “Oxford Research Encyclopedia of European Union Politics”, DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1160.

Piattoni S. and Polverari L. (2016), (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar.

Pollitt, C. (2016), *Advanced Introduction to Public Management and Public Administration*, Cheltenham, Edward Elgar.

Polverari L. (2020), *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un’agenda di ricerca a servizio del policymaking*, “Rivista Giuridica del Mezzogiorno”, 3-4/2020, pp. 743-762.

Polverari L., Bachtler J., Ferry M., Mendez C. & Ogilvie J. (2020a), *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building During the 2014-2020 Period, Final Report to the European Commission (DG Regio)*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Polverari L., Bachtler J., Ferry M., Mendez C. & Ogilvie J. (2020b), *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building During the 2014-2020 Period, Final Report to the European Commission: Compendium of Practices (DG Regio)*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Polverari L. & Massoli L. (2020), *Le attività del Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 e le principali evidenze del Rapporto di Monitoraggio 2018*, “FPA Annual Report 2019”, Roma, Edizioni Forum PA, pp. 167-173.

PON *governance* e capacità istituzionale 2014-2020 (2018), *Piano di Valutazione 2014-2020, versione 1.2*, dicembre 2018, Roma.

Rodríguez-Pose A. (2013), *Do institutions matter for regional development?*, “Regional Studies”, n. 47(7), pp. 1034–1047.

Rodríguez-Pose A. & Dijkstra L. (2020), *Does Cohesion Policy reduce EU discontent and Euroscepticism?*, “Regional Studies”, DOI: 10.1080/00343404.2020.1826040 (pubblicazione online ‘ahead of print’).

Rodríguez-Pose A. & Ketterer T. (2020), *Institutional change and the development of lagging regions in Europe*, “Regional Studies”, 54:7, pp. 974-986.

Rodríguez -Pose A. & Di Cataldo M. (2015), *Quality of government and innovative performance in the regions of Europe*, “Journal of Economic Geography”, n. 15, pp. 673-706.

Rodríguez-Pose A. & Garcilazo E. (2015), *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion*

*Expenditure in European Regions*, “Regional Studies”, n. 49(8), pp. 1274-1290.

Sacchi A., Scalera D. & Zazzaro A. (2019), *Decentramento, qualità istituzionale e fornitura di servizi pubblici: alcune evidenze empiriche*, “Rivista Economica del Mezzogiorno”, 1/2019, pp. 81-104.

Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), *VI Rapporto di Monitoraggio PRA, Rapporto di Sintesi*, settembre 2018, Roma.

SIGMA (2020), *Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic*. Mapping the EU member states’ public administration responses to the COVID-19 pandemic (for EU Enlargement and Neighbourhood countries), 1-7 April 2020, <http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-mapping-response-EU-members-coronavirus.pdf> (ultimo accesso 31.10.2020).

Spatial Foresight & t33 (2018), *New assessment of ESIF administrative costs and burden, Final Report to the European Commission*, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Bruxelles.

Stephenson P. (2016), *The institutions and procedures of cohesion policy*, in Piattoni S. and Polverari L., (a cura di), (2016), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 50-64.

Surubaru N. C. (2017), *Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007-13*, “Regional Studies”, n. 51(6), pp. 844-856.

SVIMEZ (2019), *Rapporto 2019. L’economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.

Terracciano B. & Graziano P. R. (2016), *EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions*, “Regional & Federal Studies”, n. 26(3), pp. 293-320.

The Evaluation Partnership (2013), *Evaluation study on good practices in EU Regional Policy communication 2007-2013 and beyond, Final Report*, ottobre 2013.

Thijs N., Hammerschmid G. & Palaric E. (2017), *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, Report to the European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion*, Bruxelles.

Tosun J. (2014), *Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis*, "JCMS: Journal of Common Market Studies", n. 52(2), pp. 371-387.

UNDP (2008a), *Capacity Assessment Methodology. User's Guide*, Capacity Development Group Bureau for Development Policy November 2008, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publication/s/capacity-development/undp-capacity-assessment-methodology/UNDP%20Capacity%20Assessment%20Users%20Guide.pdf> (ultimo accesso 31.10.2020).

UNDP (2008b), *MDG Good Practices. Scaling up efforts on the ground*, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/mdg-good-practices.html> (ultimo accesso 31.10.2020).

Vecchi G. (2020), *Le politiche amministrative: continuità e discontinuità nei processi di riforma*, in Capano G. e Natalini A., (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 27-41.

Vecchi G. (2019), *Progettare il passato? I disegni di riforma amministrativa in Italia negli ultimi decenni: dalle idee di modernizzazione all'incrementalismo senza strategia*, "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 3/2019, pp. 383-409.

Vennik F. D., van de Bovenkamp H. M., Putters K and Grito K. J. (2016), *Co-production in healthcare: rhetoric and practice*, in “International Review of Administrative Sciences”, 82(1), pp. 150–168.

Vespa B. (2018), *Tra la pubblica amministrazione e il dilemma del Fiscal Compact*, “Il Sole 24 Ore”, 7 novembre 2018.

Weible C. M., Nohrstedt D., Cairney P., Carter D. P., Crow D. A., Durnová A. P., Heikkilä T., Ingold K., McConnell A. and Stone D. (2020), *COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives*, “Policy Sciences”, 53, pp. 225-241.

Wolleb E. (2016), *L'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo: riflessioni e suggerimenti per il Masterplan per il Mezzogiorno*, “Rivista Giuridica del Mezzogiorno”, 1/2016, pp. 79-86.

Wu X., Ramesh M. & Howlett M. (2015), *Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities*, “Policy and Society”, n. 34(3-4), pp.165-171.

Zaki B. L. & Wayenberg E. (2020), *Shopping in the scientific marketplace: COVID-19 through a policy learning lens*, “Policy Design and Practice”, DOI: 10.1080/25741292.2020.1843249 (pubblicazione online ‘ahead of print’).

Zavattaro S. M. & McCandless S. A. (2020), *Editor’s introduction: Our public service manifesto during pandemic*, “Administrative Theory & Praxis”, 42(2), pp. 233-239.



## ***Sitografia***

[www.agenziacoesione.gov.it](http://www.agenziacoesione.gov.it)

[www.agenziacoesione.gov.it/pon/pon-governance/](http://www.agenziacoesione.gov.it/pon/pon-governance/)

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

[www.eupan.eu](http://www.eupan.eu)

[www.forumpa.it](http://www.forumpa.it)

[www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)

[www.ot11ot2.it/comitato-di-pilotaggio/monitoraggio](http://www.ot11ot2.it/comitato-di-pilotaggio/monitoraggio)

[www.pra.gov.it](http://www.pra.gov.it)

[www.regioni.it](http://www.regioni.it)

[www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it)



## La SVIMEZ, curatrice di questi «Quaderni»

- La SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno - è stata costituita a Roma il 2 dicembre 1946, ed ha lo scopo statutario di *«promuovere, nello spirito di una efficiente solidarietà nazionale e con visione unitaria, lo studio particolareggiato delle condizioni economiche del Mezzogiorno d'Italia, al fine di proporre concreti programmi di azione e di opere intesi a creare e a sviluppare nelle Regioni meridionali quelle attività industriali le quali meglio rispondano alle esigenze accertate»*.

- La SVIMEZ ha natura di associazione senza fini di lucro. Oltre al contributo annuo dei Soci, pur mantenendo la SVIMEZ natura di organismo privato, il suo bilancio riceve, in ragione di una riconosciuta "attività permeata di rilevanti riflessi pubblicistici", un contributo pubblico, iscritto nel Bilancio dello Stato.

- L'Associazione è oggi presieduta dal prof. Adriano Giannola; il pres. Filippo Patroni Griffi ne è Vice Presidente, il dott. Luca Bianchi è Direttore.

- Consiglieri della SVIMEZ fino al 2021 sono stati eletti dagli Associati l'ing. Paolo Baratta, il prof. Piero Barucci, il prof. Alessandro Bianchi, l'on. Gerardo Bianco, il prof. Pietro Massimo Busetta, il prof. Manin Carabba, il sen. Luigi Compagna, il sen. Romualdo Coviello, il prof. Adriano Giannola, il prof. Cesare Imbriani, il prof. Antonio La Spina, il prof. Amedeo Lepore, il dott. Gian Paolo Manzella, il dott. Riccardo Padovani, il Pres. Filippo Patroni Griffi, il prof. Guido Pellegrini, la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, l'on. Giuseppe Soriero e il prof. Sergio Zoppi, mentre il prof. Ettore Cinque, l'avv. Giacomo Gargano, il dott. Massimo Gargano, il dott. Danilo Iervolino, il dott. Giuseppe Laurino, il prof. Antonio Lopes, la dott.ssa Barbara Morgante, il prof. Mario Mustilli, il cons. Quintino Vincenzo Pallante, la dott.ssa Paola Russo, l'avv. Claudio Michele Stefanazzi e l'on. Vincenzo Viti rappresentano nel Consiglio alcuni dei Soci Sostenitori dell'Associazione. Revisori dei conti - nominati dall'Assemblea - sono il prof. Michele Pisani, il prof. Lucio Potito e il rag. Andrea Zivillica.

La SVIMEZ è stata presieduta da insigni studiosi e personalità, quali nel tempo il sen. Rodolfo Morandi (1947-50); il prof. Francesco Gior-

dani (1950-59); il sen. Giuseppe Paratore (1959-60); l'ing. Giuseppe Cenzato (1960-69); il prof. Pasquale Saraceno (già Segretario generale dal 1947 al 1959 e Presidente dal 1970 al 1991); l'avv. Massimo Annesi, Vice Presidente dal 1978 al 1991 e Presidente dal 1991 al marzo 2005; il dott. Nino Novacco, dal 2005 al giugno 2010.

- Della SVIMEZ sono stati in passato Direttori il prof. Alessandro Molinari (1947-58); il dott. Nino Novacco (f.f., come Segretario Generale 1959-63); il prof. Gian Giacomo dell'Angelo (1965-80); il dott. Salvatore Cafiero (1982-98); il dott. Riccardo Padovani (1998-2017). Ne sono stati invece Consiglieri, personalità quali il prof. Francesco Compagna (1964-75); il prof. Epicarmo Corbino (1960-65); il prof. Giuseppe Di Nardi (1983-89); il prof. Augusto Graziani (1965-71); il prof. Giovanni Marongiu (1968-77 e 1986-93); il dott. Donato Menichella (1947-80); il prof. Claudio Napoleoni (1967-71); il prof. Paul N. Rosenstein Rodan (1954-1982); il prof. Manlio Rossi-Doria (1948-49 e 1960-80); il prof. Paolo Sylos Labini (1986-2005); il prof. Gabriele Pescatore (1955-2007); il prof. Jan Timbergen (1954-1968), ed altri qualificati studiosi ed esponenti della cultura, dell'economia e del meridionalismo.

- L'attività della SVIMEZ si svolge su due linee fondamentali.

La prima linea è costituita dall'analisi sistematica e articolata sia della struttura e dell'evoluzione dell'economia del Mezzogiorno, sia dell'assetto giuridico e organizzativo delle politiche per lo sviluppo nell'area "debole" del Paese, con particolare attenzione alla collocazione dell'Italia nell'Ue e alle ripercussioni che la progressiva integrazione internazionale dell'economia determina sulle prospettive di sviluppo della macro-regione meridionale.

La seconda linea di attività è costituita dallo svolgimento di iniziative di ricerca sui principali e più significativi aspetti della storica ma perdurante "questione meridionale", finalizzate sia ad esigenze conoscitive e analitiche sia alla definizione di elementi e criteri utili all'orientamento degli interventi di politica economica, a livello sia nazionale che regionale.

- Dal 1987, con l'Editore il Mulino, la SVIMEZ pubblica le trimestrali "Rivista Economica del Mezzogiorno" e "Rivista Giuridica del Mezzogiorno" oggi dirette, rispettivamente, dal dott. Riccardo Padovani e dal prof. Manin Carabba, e una collana di volumi, tra i quali il *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* (iniziativa che risale al 1974), pubblicazione annuale generalmente accompagnata da considerazioni e proposte su politiche ed interventi. A decorrere dal 2018, il *Rapporto SVIMEZ* è

intitolato, in modo nuovo, *Rapporto SVIMEZ. L'economia e la società del Mezzogiorno*.

Tra le pubblicazioni figurano appunto anche i “Quaderni SVIMEZ”, che ospitano documenti prevalentemente monografici, su temi di attualità in materia di politiche per lo «sviluppo» e per la «coesione» nazionale, nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo, resoconti di dibattiti pubblici, testi di Audizioni di suoi dirigenti davanti a Commissioni Parlamentari della Camera e del Senato della Repubblica, riflessioni su tematiche economiche meridionaliste. A partire dal 2012, nella veste di “numeri speciali”, i “Quaderni” sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I “Quaderni” sono pubblicati anche in formato *ebook*, e consultabili sul sito *internet* [www.svimez.it](http://www.svimez.it).

• La SVIMEZ ha sede in Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma, ed i suoi recapiti sono: Tel. 06.478501, Fax 06.47850850, *e-mail*: [svimez@svimez.it](mailto:svimez@svimez.it). Il sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it) offre informazioni e notizie sull'organizzazione, sul funzionamento e sulle attività e iniziative dell'Associazione.



Elenco dei «Quaderni SVIMEZ»\*

1. **Strategie e politiche per la «coesione» dell'Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino NOVACCO, Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell'Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino NOVACCO, ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi «opportunità per l'Italia».** I temi della «coesione nazionale» ed i giudizi del Presidente C. A. CIAMPI, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud - macro-regione 'debole' del Paese - con le aree 'forti' dell'Italia e dell'Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino NOVACCO, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul «Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del «Quaderno» n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul «Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D'ANTONIO e Margherita SCARLATO, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su «Federalismo e Mezzogiorno» (22 febbraio 2007),** dicembre 2007, 180 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le regioni del Mezzogiorno,** dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul «Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su «Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno» (22 marzo 2007),** gennaio 2008, 160 p.
15. **Seminario giuridico su «Un nuovo ciclo di concertazione? Mez-**

- zogiorno, politiche sociali e politica dei redditi” (18 luglio 2007),** aprile 2008, 82 p.
16. **Passato, presente e futuro del “dualismo” Nord/Sud.** Una sintesi di Nino NOVACCO, offerta all’Italia del 2008, come aiuto a capire, a riflettere, a decidere, luglio 2008, 25 p.
  17. **Dibattito sul «Rapporto 2008 sull’economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2008, 76 p.
  18. **Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione.** Interventi in occasione del Convegno tenutosi a Palermo il 7 novembre 2008 per iniziativa della SVIMEZ, aprile 2009, 96 p.
  19. **Seminario giuridico su “La questione dei rifiuti in Campania” (10 giugno 2008),** aprile 2009, 87 p.
  20. **Seminario giuridico su “Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità” (4 dicembre 2008),** maggio 2009, 89 p.
  21. **Il federalismo fiscale - “Schede tecniche e Parole chiave”,** luglio 2009, 198 p.
  22. **Dibattito sul «Rapporto 2009 sull’economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2009, 76 p.
  23. **Bibliografia di scritti e di testi di Nino Novacco sul Mezzogiorno e lo sviluppo (1950-2009),** marzo 2010, 138 p.
  24. **Dopo il Rapporto SVIMEZ 2009: una riflessione sulle condizioni per rilanciare la politica di sviluppo per il Sud,** aprile 2010, 115 p.
  25. **Seminario giuridico su “I Fondi strutturali e il Mezzogiorno dopo il Trattato di Lisbona” (12 aprile 2010),** 28 giugno 2010, 57 p.
  26. **“Agenzia per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno”. Gruppo di lavoro SVIMEZ, per la definizione di una proposta operativa,** luglio 2010, 27 p.
  27. **Dibattito sul «Rapporto 2010 sull’economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, gennaio 2011, 117 p.
  28. **Il Mezzogiorno “Frontiera” di un nuovo sviluppo del Paese,** maggio 2011, 115 p.
  29. **La Calabria nel confronto tra Nord e Sud a 150 anni dall’unità d’Italia,** ottobre 2011, 58 p.
  30. **Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni,** dicembre 2011, 293 p.

31. **Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia** (*Numero speciale*), marzo 2012, 829 p.
32. **Dibattito sul «Rapporto 2011 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, aprile 2012, 96 p.
33. **Piccolo codice del federalismo**, a cura di Manin CARABBA e Agnese CLARONI, ottobre 2012, 479 p.
34. **La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano** (*Numero speciale*), a cura di Amedeo LEPORE, ottobre 2012, 256 p.
35. **Dibattito sul «Rapporto 2012 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, febbraio 2013, 107 p.
36. **Rapporto SVIMEZ su relazioni banca-impresa e ruolo dei Confini nel Mezzogiorno. Mercato, regole e prospettive di sviluppo** (*Numero speciale*), a cura di Stefano DELL'ATTI, Antonio LOPES, Giuseppe TUCCI, maggio 2013, 281 p.
37. **Rapporto sullo stato dell'economia della Basilicata e sulle prospettive di una ripresa sostenibile** (*Numero speciale*), maggio 2013, 285 p.
38. **Manifestazione in onore di Nino Novacco. Eminente meridionalista (30 ottobre 1927-7 novembre 2011)** (*Numero speciale*), novembre 2013, 113 p.
39. **Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria** (*Numero speciale*), febbraio 2014, 88 p.
40. **Una «logica industriale» per la ripresa dello sviluppo del Sud e del Paese.** Dibattito sul «Rapporto 2013 sull'economia del Mezzogiorno», marzo 2014, 104 p.
41. **Il Rapporto SVIMEZ 2013 in Sicilia. Una strategia di sviluppo nazionale a partire dal Mezzogiorno per uscire dall'emergenza economica e sociale** (*Numero disponibile solo on line* sul sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it)), aprile 2014.
42. **Presentazione del «Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria»** (*Numero disponibile solo on line* sul sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it)), settembre 2014, 133 p.
43. **La rivoluzione logistica** (*Numero speciale*), di Ennio FORTE, novembre 2014, 134 p.
44. **La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca** (*Numero speciale*), dicembre 2014, XXII-426 p.
45. **Mezzogiorno, Italia, Europa: strategie di sviluppo per uscire**

- dalla crisi. Dibattito sul «Rapporto 2014 sull'economia del Mezzogiorno», febbraio 2015, 83 p.
46. **Quale «visione» per la ripresa di una strategia nazionale di sviluppo?** Dibattito sul «Rapporto 2015 sull'economia del Mezzogiorno», febbraio 2016, 69 p.
  47. **Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide** (*Numero speciale*), a cura di Manin CARABBA, Riccardo PADOVANI e Laura POLVERARI, ottobre 2016, 180 p.
  48. **I sistemi locali per il governo della Città metropolitana di Napoli** (a cura di Luigi D'AMBRA e Pasquale SARNACCHIARO (Numero disponibile solo *on line* sul sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it)), dicembre 2016, 110 p.
  49. **Dalla ripartenza alla ripresa dello sviluppo: una politica di investimenti pubblici per “cambiare verso da Sud” al Paese.** Dibattito sul «Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno», aprile 2017, 118 p.
  50. **Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta** (*Numero speciale*), aprile 2017, 144 p.\*\*
  51. **L'infittimento delle autostrade del mare nostrum**, di Ennio FORTE, maggio 2017, 178 p.
  52. **Problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati. Supplementi ad “Informazioni SVIMEZ” editi negli anni 1952-1964. Organizzazione bibliografica ragionata**, di Filippo DI IORIO, giugno 2017, 117 p.\*\*
  53. **Successi e fallimenti del sistema produttivo meridionale**, di Armando S. CASTRONUOVO, Rosario LA ROSA, Maurizio CASERTA, giugno 2017, 107 p.
  54. **Il ruolo della domanda nello sviluppo: il Mezzogiorno italiano, i Sud del mondo e la crisi dell'Europa**, giugno 2017, 73 p.\*\*
  55. **Gabriele Pescatore: l'uomo, il giurista, il meridionalista**, giugno 2017, 61 p.\*\*
  56. **Giornata in ricordo di Massimo Annesi**, febbraio 2018, 79 p.\*\*
  57. **Il Mezzogiorno oggi: la ripresa si consolida ma permane l'emergenza sociale.** Dibattito sul «Rapporto SVIMEZ 2017 sull'economia del Mezzogiorno», aprile 2018, 107 p.
  58. **Il problema del Rinascimento dell'industria manifatturiera: la sfida del Mezzogiorno**, novembre 2018, 79 p.
  59. **L'economia e la società del Mezzogiorno nella stagione dell'incertezza.** Dibattito sul «Rapporto SVIMEZ 2018. L'economia e la società del Mezzogiorno», giugno 2019, 70 p.
  60. **Ricominciare dalle città: cultura e sviluppo. Atti del Seminario**,

tenutosi il 25 marzo 2019 presso la SVIMEZ, marzo 2020, 114 p.

61. **Gli effetti della Xylella fastidiosa sul sistema produttivo olivicolo della regione Puglia**, di Leonardo DI GIOIA e Roberto GISMONDI, luglio 2020, 175 p.
62. **Cassa per il Mezzogiorno Europa e regioni nella stagione dell'industrializzazione**, "Informazioni SVIMEZ" e la cultura del nuovo meridionalismo (1961-1973), di Francesco DANDOLO e Renato Raffaele AMOROSO, luglio 2020, 369 p.\*\*
63. **La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive**, di Laura POLVERARI, novembre 2020, 99 p.

---

\* I «*Quaderni SVIMEZ*» fanno seguito ai «*Quaderni di "Informazioni SVIMEZ"*», apparsi fino al n. 25, ed il cui elenco si trova sul sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it)

\*\* Iniziativa per il *Settantenario della SVIMEZ*.



