

L'Asse "capacità Istituzionale" del PO FSE delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza: il ruolo del Fondo sociale europeo nello sviluppo e diffusione di buone pratiche per gli uffici giudiziari

Fabrizio Spada

Commissione europea, DG Occupazione

Napoli, 14 dicembre 2010

Permettetemi innanzitutto di ringraziare vivamente la Regione Campania per l'organizzazione di questo convegno, che coincide con l'evento annuale del PO FSE Campania; in particolare vorrei ringraziare la Presidenza e l'Autorità di gestione.

Come noto, l'Asse "Capacità Istituzionale" è stato inserito nella programmazione 2007/2013 delle regioni dell'obiettivo Convergenza partendo dalla considerazione che uno dei limiti allo sviluppo socio/economico di tali regioni è rappresentato dalla mancata modernizzazione e dal limitato grado di efficienza della Pubblica Amministrazione.

I dati al 31 ottobre 2010 confermano il grave ritardo nell'avanzamento dell'asse relativo alla capacità istituzionale in tutti i programmi dell'obiettivo convergenza.

Il quadro risultante, pur parziale, mostra elementi allarmanti per quanto attiene le realizzazioni ad oggi effettuate. La regione Campania, che ha una dotazione di circa 100 MEURO su questo asse, ha impegnato ad oggi il 2,3% e speso lo 0%. Molte altre regioni si trovano in una situazione analoga. Migliori sono i dati di previsione di spesa.

(tabella completa, con valori assoluti e previsioni anche semestrali)

Capacità istituzionale	2010		2011		2012	
	impegni (I) previsti al 31/12 (€)	pagamenti (P) previsti al 31/12 (€)	I previsti al 31/12 (€)	P previsti al 31/12 (€)	I previsti al 31/12 (€)	P previsti al 31/12 (€)
PO	% su dotazione asse	% su dotazione asse	% su dotazione asse	% su dotazione asse	% su dotazione asse	% su dotazione asse
Campania	2,3%	0,0%	42,4%	1,4%	100,0%	26,3%
Calabria	8,7%	0,0%	43,6%	26,1%		
Sicilia	30,0%	0,0%				
Basilicata	37,2%	16,7%	52,8%	29,1%	52,8%	41,7%
Puglia	6,6%	1,9%	8,9%	4,5%	8,9%	8,5%
Totale (Meuro)	56,44	17,34	175,21	65,35	249,37	114,37

Come sottolineato più volte, l'asse è assolutamente strategico, e i valori definiscono un quadro generale abbastanza preoccupante. Sarà peraltro importante verificare nel tempo se le previsioni si traducono nella realtà in impegni e pagamenti.

Ricordo che il rapporto strategico 2010 sulla politica di coesione, adottato dalla Commissione a fine marzo, individua proprio la governance e la capacità istituzionale tra le aree prioritarie a cui gli Stati membri devono prestare particolare attenzione, a causa dei ritardi generalizzati di attuazione. Nel documento di lavoro allegato al rapporto strategico l'Italia è citata tra i paesi maggiormente in ritardo *[altri paesi: ES, LT, PT e UK]*.

Al fine di migliorare l'avanzamento dell'Asse "Capacità Istituzionale", riteniamo che, tra le varie azioni possibili, sia particolarmente utile la realizzazione di iniziative che hanno avuto successo in altri territori: in altre parole, utilizzare le buone pratiche che hanno avuto successo in altri paesi e/o in altre regioni.

E' quindi molto significativo il progetto interregionale di cui parleremo questo'oggi, che ha come finalità la diffusione presso altri Uffici giudiziari in Italia della buona pratica realizzata con risorse del Fondo sociale europeo dalla Procura di Bolzano.

Sotto l'egida del Fondo sociale europeo è stato infatti sottoscritto un Protocollo d'intesa tra 20 Amministrazioni regionali/provinciali italiane, il Ministero della Giustizia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per la Funzione Pubblica al fine di consentire la diffusione a livello nazionale di questa buona pratica.

E' il Fondo sociale che per primo ha sostenuto il progetto che ha dato ora origine a questo "sviluppo e scambio di buone pratiche", un progetto molto innovativo.

Com'è stato possibile ideare e mettere in opera tutto ciò?

Grazie alla visione e al lavoro di chi ha individuato queste possibilità di azione sul terreno, e di chi ha creduto nella possibilità di finanziare con il Fondo sociale europeo un tale progetto, cioè l'Autorità di gestione dell'epoca del FSE di Bolzano.

L'intervento, sviluppato dalla Procura di Bolzano tra il settembre 2004 e il dicembre 2006, ha richiesto un investimento di risorse non eccessivo, pari circa 200.000 euro, a fronte di notevoli risultati particolarmente evidenti sia sotto il profilo economico (la redazione del Bilancio sociale ha comportato la riduzione delle spese di giustizia del 68,5% in 4 anni) che sotto il profilo amministrativo e organizzativo (massima semplificazione possibile e parallela eliminazione di procedure inutili; creazione dell'Ufficio del Pubblico Ministero; protocollo dei processi lavorativi; controllo di gestione della qualità).

E' evidente come questo progetto pilota, pur avendo un budget così limitato, abbia avuto una ripercussione notevole sulla realtà territoriale, creando nell'amministrazione che lo ha sviluppato più efficienza e trasparenza, una maggiore efficacia del servizio, e quindi la fornitura di servizi migliori che hanno permesso l'avvicinamento del cittadino all'amministrazione: tutto questo con un risparmio di circa due terzi rispetto a quanto si spendeva in precedenza per le stesse attività.

Progetti che possano vantare simili esiti sono rari: se poi questi si situano all'interno di un'area critica come la giustizia – in perenne carenza di risorse – il loro risultato è davvero non banale.

Particolarmente interessante è il fatto che il finanziamento all'origine di tutto proviene da un Fondo strutturale europeo che si occupa di coesione. In questo caso la coesione si promuove anche agendo sull'amministrazione pubblica e dando impulso alla *governance* di un sistema estremamente complesso, che ha visto coinvolti la Commissione europea, lo Stato membro e la Provincia autonoma di Bolzano.

Il progetto, che ha insistito in una realtà territoriale determinata, era destinato a concludersi in concomitanza con la fine del periodo di programmazione 2000-2006. Avremmo così avuto un risultato brillante ma limitato, sia nello spazio che nel tempo.

La Commissione europea ha quindi preso l'iniziativa di "traghetare" questo progetto dalla programmazione 2000-2006 del Fondo sociale europeo, alla successiva, la programmazione 2007-2013, e di estenderlo quanto più possibile con lo strumento dell'interregionalità e della transnazionalità, come buona pratica acclarata dai risultati. È stato dunque presentato a tutte le Autorità di gestione del Fse, potenzialmente interessate a un suo successivo sviluppo nel proprio territorio.

Le difficoltà di questa operazione, che si è rivelata decisiva per la diffusione della buona pratica, erano diverse, legate alla *governance* di sistemi complessi, in primis la programmazione europea che ha obiettivi ben precisi e definiti. Inoltre, nel periodo considerato, lo Stato membro stava elaborando un quadro nazionale di riferimento proprio per l'utilizzo dei fondi, in cui sarebbe stato indicato se attività simili potessero o meno rientrare; un ulteriore elemento di complessità era dato dal numero notevole di Autorità di gestione italiane, che, come ben sapete, dispongono di un ampio grado di autonomia e possono scegliere di orientare i loro programmi con una certa indipendenza.

Infine, la Giustizia non rientra tra i beneficiari usuali del Fondo sociale. In breve, i partner da coinvolgere nel processo di rielaborazione ed estensione del progetto pilota sono stati il ministero della Giustizia, il ministero del Lavoro, le Regioni, le Province, i proponenti e la Commissione europea. È stato necessario riunirsi diverse volte in sede tecnica, talora con compresenze politiche di livello.

Tali incontri hanno permesso di innescare questo processo, che si trova ora a diffondere e sviluppare un singolo progetto – sia pur in forme leggermente diverse e adattate ai casi e alle diverse realtà territoriali – in 20 regioni/province autonome da parte di un numero elevato di Uffici giudiziari che comprendono corti d'appello, procure e tribunali. Gli Uffici giudiziari complessivamente coinvolti, individuati dal Ministero di Giustizia, ad oggi sono infatti 96, e altri 15 Uffici circa sono in fase di selezione. Le risorse programmate che verranno impiegate complessivamente ammonteranno a 20 milioni circa. Quelle ad oggi impegnate (che corrispondono alle gare pubblicate) sono già 18 milioni circa. Si tratta dunque di uno sviluppo imponente, soprattutto quando si guardi al punto di partenza.

I risultati finora conseguiti per quanto riguarda il progetto già sviluppato sul territorio della Provincia di Bolzano, e ancor più per quanto riguarda il meccanismo di collaborazione istituzionale che si è instaurato sul territorio nazionale, sono davvero confortanti. Credo che si avranno dei risultati interessanti in tutti gli uffici che si baseranno sulle metodologie e sull'approccio elaborati dalla Procura di Bolzano.

Le regioni dell'obiettivo convergenza, che hanno a disposizione notevoli risorse proprio sull'asse "Capacità Istituzionale", e dove peraltro la gestione del comparto Giustizia risulta strategico, dovrebbero promuovere con decisione l'iniziativa, che potrebbe essere di grande beneficio per il territorio.

Sarà interessante ed utile a tale proposito iniziare fin d'ora a verificare l'effettivo impatto che gli interventi in corso produrranno sia nei confronti degli Uffici giudiziari coinvolti, sia nei confronti dei cittadini, tramite un'attività valutativa sul livello di riorganizzazione, ammodernamento amministrativo e miglioramento dei processi di lavoro e delle risorse impegnate negli Uffici giudiziari. Una tale indispensabile attività di valutazione di impatto potrà consentire anche una lettura trasversale delle attività svolte in tutte le Regioni.

Penso comunque che per il momento ci si possa felicitare non solo per il risultato che si sta ottenendo, ma anche per il fatto di riuscire ad utilizzare al meglio uno degli strumenti della politica di coesione europea, il Fondo sociale europeo, per agire sulla produttività e sulla riorganizzazione del lavoro, mettendo questo strumento veramente al servizio degli obiettivi della strategia di Lisbona e ora della strategia "Europa 2020".

Non solo, l'impulso dato alle politiche di coesione e alla promozione dell'incontro tra *partner* istituzionali che di solito agiscono in modo indipendente tra loro ha in sé un rilevante plusvalore per il cittadino e contribuisce così alla costruzione dell'edificio europeo.

In conclusione, penso risulti evidente che recepire, diffondere la conoscenza e sollecitare l'attuazione di "buone prassi" come quelle presentate oggi, potrà permettere di migliorare l'efficienza e l'efficacia del servizio Giustizia, limitare le conseguenze che le difficoltà di tale servizio possono avere sull'economia e sugli interessi del Paese e promuovere la capacità istituzionale della regione e del Paese stesso.

E' motivo di soddisfazione e riflessione che questo possa avvenire anche grazie all'attività dei Fondi strutturali europei.

Auspico vivamente che tutte le regioni dell'obiettivo Convergenza, e in particolare la Campania, possano procedere rapidamente su questa via.

Ringrazio per l'attenzione.