

Ripensare le politiche di coesione territoriale

di Carlo Trigilia

1. Il Sud e la crisi

Le difficoltà di sviluppo delle regioni meridionali vengono da lontano. Sappiamo che il Mezzogiorno resta il principale nodo irrisolto del paese dall'Unità, ma non c'è dubbio che la crisi degli ultimi anni abbia aggravato il divario tra Centro-Nord e Sud, che era tornato ad aprirsi dagli anni Settanta. Ciò non solo richiede, a mio avviso, più impegno nelle politiche di coesione territoriale in termini di risorse da investire, ma pone soprattutto il problema di un cambiamento profondo nella *governance* di tali politiche.

I costi della crisi sono stati molto pesanti. Nel Sud si è determinato, a partire dal 2008, un calo del PIL doppio di quello del Centro-Nord, accompagnato da una serie di fenomeni come la caduta degli investimenti, il forte ridimensionamento del settore manifatturiero, l'ulteriore emorragia di occupazione, la crescita della povertà delle famiglie, la riattivazione dei flussi emigratori, ora sempre più alimentati da soggetti con elevati livelli d'istruzione.

Le conseguenze nettamente più pesanti della crisi nel Sud hanno diverse cause prossime. Il Mezzogiorno paga anzitutto la fragilità della sua struttura manifatturiera, che ha risentito maggiormente della concorrenza dei paesi emergenti nelle fasce di beni più esposte alla concorrenza di costo. Le imprese dinamiche, capaci di esportare e quindi di difendersi dal calo della domanda interna, sono una quota ben più ridotta che nel resto del paese. Non ha dunque funzionato, o ha funzionato solo in misura molto limitata, la risorsa dell'export, che al Centro-Nord ha invece limitato i danni della crisi.

D'altro canto le regioni meridionali, tradizionalmente più dipendenti dalla spesa pubblica e dall'intervento dello Stato, hanno risentito di una marcata diminuzione delle risorse pubbliche, sia in termini di spesa corrente che – soprattutto – di spesa in conto capitale. E hanno potuto usufruire in misura più ridotta delle regioni settentrionali degli ammortizzatori sociali legati alla posizione lavorativa (cassa integrazione nelle varie

forme, compresa quella in deroga, pensioni). Peraltro, in una situazione in cui è andato invece aumentando il carico fiscale, specie per la tassazione locale regionale.

Infine – ma non è certo il problema minore – le politiche di coesione territoriale basate su interventi nazionali e sui fondi strutturali europei non hanno funzionato efficacemente. Cercherò di mostrare che le ragioni della scarsa efficacia di tali politiche hanno a che fare soprattutto con fattori politico-istituzionali. Essi vanno dunque attentamente analizzati se si vuole imboccare davvero la via di uno sviluppo autonomo del Mezzogiorno.

Il problema non è solo del Sud, ma riguarda l'intero paese. Basti solo ricordare che le regioni meridionali contano venti milioni di abitanti (un terzo della popolazione complessiva) e usufruiscono da molti decenni di una redistribuzione da parte dello Stato che si aggira intorno ai sessanta miliardi annui, che per la maggior parte servono ad assicurare i servizi fondamentali (stime della Banca d'Italia). Non è dunque pensabile che il paese possa farcela a ripartire senza una svolta nello sviluppo del Sud. D'altra parte, il Mezzogiorno – come spesso si ripete – non è solo un vincolo ma può essere una grande opportunità di mercato e investimento per il Centro-Nord.

2. Il “grande duello” e il ruolo delle politiche

Il quadro del Mezzogiorno è variegato sotto il profilo economico e sociale. Vi sono differenze significative tra i territori e all'interno delle principali attività produttive. Ci sono settori, come l'agricoltura specializzata, l'industria alimentare o alcune aziende dell'high tech, specie l'avionica o l'elettronica, che hanno performance positive. Il turismo legato ai beni culturali e ambientali mostra segni di dinamismo, anche se ben inferiori alle potenzialità, come suggerisce il confronto con altre destinazioni. C'è dunque un “Sud che si muove”, non solo in campo economico, ma anche sociale. Nel complesso, però, allo stato attuale, la componente più dinamica sembra non avere le forze sufficienti per sostenere l'economia e l'occupazione nella direzione di sviluppo autonomo di un'area con venti milioni di abitanti.

In questa situazione, accanto ai fenomeni di dinamismo e di innovazione, non bisogna sottovalutare gli adattamenti regressivi che si stanno rafforzando in questi anni e che contribuiscono a spiegare la tenuta – almeno finora – sul piano sociale di territori che sperimentano una contrazione così marcata e rapida delle condizioni di vita, con un tasso di occupazione ufficiale superiore al 20%. Ci sono infatti indizi consistenti di una forte crescita del lavoro nero e di attività economiche nelle quali si diffonde una “alleanza nell'ombra” tra imprenditorialità e criminalità organizzata. Par-

ticolare preoccupazione suscita la debolezza del tessuto economico e la disgregazione sociale delle città, specie delle aree metropolitane più grandi.

Occorre allora chiedersi che cosa si possa fare – e rapidamente – per impedire che le forze regressive legate all'illegalità, alla corruzione e alle mafie si affermino ulteriormente a scapito di quelle che vogliono invece giocare sulla capacità di competere sul mercato, sul merito e sull'onestà. C'è in sostanza una sorta di “duello” in corso tra fenomeni di dinamismo e di innovazione da un lato e adattamenti regressivi dall'altro. Compito di una efficace politica di sviluppo e coesione dovrebbe essere quello di rafforzare gli elementi di dinamismo e di innovazione sfruttando le opportunità che la stessa globalizzazione crea per le regioni meridionali.

Bisogna infatti tenere presente che il Sud dispone di risorse potenziali che la globalizzazione dei processi economici fa crescere di valore perché alimenta la domanda internazionale di beni e servizi che nel Mezzogiorno potrebbero essere maggiormente prodotti: dal saper fare per beni di qualità (non solo nell'industria ma anche in agricoltura e nell'agroindustria) al patrimonio ambientale e storico-artistico, non certo inferiore a quello delle regioni del Centro-Nord; dalla logistica legata ai traffici nel Mediterraneo alle energie rinnovabili.

La valorizzazione delle risorse locali non è però automatica, non avviene ad opera dei soli stimoli del mercato. Richiede beni collettivi materiali e immateriali che sono ancora particolarmente carenti. Gli operatori economici ne hanno bisogno per i loro investimenti ma non sono in grado di produrli da soli: le infrastrutture materiali e immateriali, l'istruzione e il capitale umano, la connessione efficace tra imprese e mondo dell'università e della ricerca, la fiducia e la capacità di cooperazione tra imprese, l'efficienza e la non arbitrarietà della pubblica amministrazione, il buon funzionamento della giustizia, il contrasto della criminalità organizzata, la coesione sociale e i servizi fondamentali per i cittadini.

C'è dunque un grande potenziale di risorse che richiede di essere valorizzato attraverso “beni collettivi per la competitività e per la coesione sociale” da porre al centro delle politiche di sviluppo regionale. Su questo c'è un consenso piuttosto ampio, anche se con sottolineature diverse. Per esempio, la SVIMEZ – ma questa posizione è condivisa da molti osservatori e studiosi – guarda più all'industria manifatturiera e alle potenzialità nel campo delle energie rinnovabili, e punta inoltre sulla valorizzazione del ruolo del Mezzogiorno nel Mediterraneo come possibile cerniera dei traffici tra l'Europa, l'Oriente e l'Africa con il rafforzamento della logistica. Altri obiettivi si potrebbero però affiancare a questi: il potenziamento dell'agricoltura di qualità, dell'industria alimentare, dell'high tech, ma ovviamente anche la valorizzazione dello straordinario patrimonio ambientale e storico-artistico per un turismo qualificato. Come hanno mostrato

diverse ricerche della Fondazione RES, c'è un grande potenziale in queste "risorse locali" che richiederebbe di essere utilizzato e che può incontrare tendenze favorevoli nella domanda internazionale in crescita.

Il vero nodo critico non riguarda però gli obiettivi da perseguire per lo sviluppo, ma le condizioni politiche e istituzionali per realizzare tali obiettivi. Una parte considerevole della cultura meridionalista, ma anche le rappresentanze degli interessi, per non dire della pubblicistica, pongono più l'accento sugli obiettivi da perseguire e sulle responsabilità dei governi per l'incapacità di mettere a punto una strategia efficace. Viene criticata la scarsa attenzione dei governi nei riguardi del Mezzogiorno, si insiste sulla necessità di politiche che perseguano le finalità prima ricordate, ma la critica resta generica, non si sostanzia in proposte concrete capaci di entrare davvero nella "scatola nera" delle politiche e di mettere a fuoco i meccanismi istituzionali che influenzano i risultati insoddisfacenti e che andrebbero modificati. L'esempio più chiaro è quello relativo all'uso dei fondi europei, ma un discorso analogo si potrebbe fare per i servizi fondamentali.

In altre parole, si riconosce l'importanza del contesto istituzionale e dei beni collettivi materiali e immateriali che è necessario realizzare per qualificarlo e incoraggiare così l'imprenditorialità economica sana, interna ed esterna. In genere, non ci si misura però nel concreto con i problemi di tali politiche, in particolare con un vincolo fondamentale che esse presentano. Gli interventi volti a qualificare il contesto attraverso la dotazione di beni collettivi hanno di solito costi politici elevati a breve termine e portano benefici per i decisori, oltre che per i destinatari, solo a medio e lungo termine. Si tratta di tempi troppo lunghi per la politica, specie per la nostra politica. Non a caso l'attenzione si sposta allora inevitabilmente – ancor di più in una situazione di crisi – su misure che "compensino" gli operatori economici per le diseconomie esterne, per gli svantaggi del contesto, come incentivi, sgravi, crediti di imposta. Queste misure – come dimostra la storia stessa del Mezzogiorno, dove sono state a lungo sperimentate con scarso successo – vanno maneggiate con cura, possono essere utili ma spesso hanno anche effetti perversi. Esse dovrebbero essere quindi scelte con particolare attenzione, favorendo per esempio l'innovazione e l'internazionalizzazione piuttosto che una mera compensazione statica dei costi, che equivale a una protezione senza prospettive; e dovrebbero essere combinate efficacemente con interventi di contesto.

3. Dentro la "scatola nera": i fondi europei

Per quel che riguarda i fondi europei, non c'è dubbio che ci sia stata non solo una scarsa capacità e velocità di spesa, ma soprattutto una bassa ef-

ficacia della spesa, soggetta a una forte dispersione e frammentazione. È mancata una efficace strategia nazionale (che non vuol dire centralistica) in cui il ruolo degli attori centrali (i ministeri) e di quelli regionali e comunali si integrassero su pochi obiettivi ben definiti con forti esternalità positive, e quindi con un più incisivo “effetto-leva” sullo sviluppo dei territori. In tutti i paesi che sono riusciti a usare meglio i fondi questa strategia nazionale sembra presente. Ma da che cosa dipendono le nostre difficoltà?

Un primo fattore riguarda l’“offerta” a livello dell’Unione Europea. Gli obiettivi perseguibili in base ai regolamenti che disciplinano l’uso dei fondi da parte degli Stati sono troppo ampi, e le azioni in cui possono concretizzarsi non hanno in pratica limiti efficaci. In un contesto politico-amministrativo frammentato, come quello del nostro paese, ciò genera effetti perversi. L’ampiezza e la genericità degli obiettivi (si può fare quasi tutto quello che uno Stato nazionale di solito fa) stimolano inevitabilmente gli interessi, i responsabili politici e le burocrazie settoriali (al centro e a livello regionale) a cercare di occupare tutte le caselle previste; e quindi a frammentare le risorse su un ventaglio troppo ampio, che riduce la massa critica e l’impatto, ma anche le possibilità di impiego delle già scarse risorse amministrative, e di quelle di valutazione e di supporto. È dunque paradossale che l’Unione Europea da un lato critichi la dispersione e raccomandi di concentrare in base a valutazioni strategiche e dall’altro offra poi un menù così ricco da esaltare tutti gli appetiti.

Il secondo fattore ha invece a che fare con la scelta nazionale – incoraggiata tradizionalmente da Bruxelles – di appoggiarsi molto sulle regioni come interlocutori privilegiati (oltre che sui ministeri), senza prevedere un maggiore ruolo di coordinamento a monte delle scelte, da attribuire al ministro per la coesione (o comunque a una struttura dedicata e autorevole a livello centrale). Il ministro per la coesione allo stato attuale ha un ruolo basato prevalentemente sulla *moral suasion* nei rapporti con gli altri interlocutori – regioni e ministeri – oltre che nelle relazioni con il “partenariato economico-sociale” sulle quali insistono i regolamenti europei.

Questa scelta di un debole ruolo di coordinamento a livello centrale ha avuto delle motivazioni culturali da non trascurare, legate in particolare all’idea che il ruolo delle regioni potesse essere più innovativo rispetto a quello degli apparati centrali, e soprattutto potesse portare a un significativo valore aggiunto in termini di maggiore aderenza degli interventi ai problemi specifici dei territori. Occorre però ammettere onestamente (nel caso di chi scrive è anche auto-critica) che la scommessa di puntare sugli interlocutori istituzionali decentrati (le regioni in particolare) non ha funzionato – pur con le differenze che pure si sono manifestate e vanno riconosciute – perché, dati i caratteri del sistema politico, specie nel Sud, ha finito per favorire una frammentazione delle risorse, oltre che una difficol-

tà di spesa, in larga parte dovute alla intermediazione politico-burocratica. Ciò non significa – è bene sottolinearlo – che tutti gli interventi siano stati inefficaci o abbiano avuto effetti perversi, come molto spesso si crede. Certamente però vi è stata una dispersione delle risorse e l'impatto complessivo è stato insoddisfacente.

In altre parole, sistemi politici regionali e locali fortemente sensibili al reperimento del consenso attraverso meccanismi distributivi, spesso clientelari, e interventi assistenziali, combinandosi con le debolezze tecniche e la scarsa autonomia dalla politica delle burocrazie, hanno condizionato a fondo l'uso dei fondi europei. Nei contesti regionali, gli interessi localistici sono riusciti a “catturare” più facilmente i decisori, spingendoli alla dispersione delle risorse e alla logica distributiva. D'altra parte, anche nelle regioni del Centro-Nord, dove queste caratteristiche del sistema politico sono meno pronunciate, il fenomeno della frammentazione delle risorse in risposta alle pressioni locali, la difficoltà di fare massa critica e di coordinare gli interventi tra le regioni, e tra queste e i ministeri a livello centrale, sono evidenti.

Di questa situazione occorrerebbe prendere atto con interventi conseguenti. Fabrizio Barca, ministro per la coesione territoriale nel Governo Monti, si era posto il problema di rafforzare un “presidio nazionale” nella definizione e nel controllo del processo di realizzazione degli interventi legati all'uso dei fondi. Nella breve esperienza del Governo Letta si è cercato di specificare e rafforzare ancor di più questa prospettiva. Occorre chiarire che non si tratta di riportare semplicemente al centro maggiori responsabilità e poteri decisionali nel definire interventi per lo sviluppo. Tali interventi – dalla logistica all'energia, alla valorizzazione delle risorse locali – non possono saltare gli interlocutori istituzionali decentrati, senza i quali non è possibile realizzare gli obiettivi nei territori. Bisognerebbe quindi coinvolgerli nella definizione degli interventi e sostenerli nella realizzazione, ma porre anche dei vincoli maggiori a monte, dal punto di vista degli obiettivi e delle azioni su cui concentrare le risorse, e anche attraverso un maggior coordinamento effettivo tra le diverse regioni del Sud e del Centro-Nord nella formulazione e realizzazione delle azioni.

Nella breve esperienza del Governo Letta – che si è trovato di fonte al problema di definire l'“Accordo di Partenariato” alla base del nuovo ciclo 2014-20 – si è cercato di rafforzare soprattutto tali vincoli a monte: concentrando le risorse su alcuni obiettivi strategici; limitando il numero di azioni attraverso le quali perseguire tali obiettivi e privilegiando azioni che riducessero l'intermediazione politico-burocratica; estendendo e rafforzando i POR nazionali; introducendo delle forme di coordinamento tra i POR regionali e tra questi e quelli nazionali.

Infine, è stata ripresa l'idea dell'Agenzia per la coesione territoriale, alla quale aveva lavorato il ministro Barca, che è stata approvata dal Parlamento nell'autunno del 2013. Il disegno istituzionale di questa nuova struttura puntava non solo sul contributo e il sostegno alle autorità di gestione nella realizzazione degli interventi, ma anche sull'azione di monitoraggio continuo e puntuale che può portare a interventi sostitutivi da parte dell'Agenzia in casi di manifesta incapacità di realizzazione e di forti ritardi. Inoltre, la nuova struttura assume direttamente la progettazione e realizzazione di interventi sperimentali. Insomma, veniva prefigurata come uno strumento importante per costruire e rafforzare una strategia nazionale in stretto rapporto con il Dipartimento per le politiche di coesione che passa alla presidenza del Consiglio e assume compiti di programmazione – una funzione rilevante per rafforzare la strategia nazionale.

4. Tendenze recenti

L'esperienza dell'uso dei fondi europei – sia quella del vecchio ciclo 2007-13 che del nuovo 2014-20 – mostra tutte le difficoltà di un ripensamento strategico di questo tipo. Anzitutto, le regioni, ma anche i ministeri, hanno resistito a una riprogrammazione degli ingenti fondi del vecchio ciclo non ancora spesi, che puntava a concentrarli su pochi obiettivi strategici con una forte valenza anticiclica e di sostegno rapido alla domanda. Spesso lo hanno fatto anche a fronte di un evidente ritardo nella spesa e di una elevata probabilità di perdita delle risorse. Il motivo è da individuare nella resistenza politica a rinunciare a un'intermediazione diretta delle risorse afferenti alle singole regioni e ai ministeri.

Due anni fa erano in ballo circa venti miliardi, che si sarebbero potuti riutilizzare più efficacemente, oggi ne restano una decina da spendere in pochi mesi. Alla fine, una parte consistente verrà spesa, come in precedenti occasioni, ma facendo ampio uso dei “progetti sponda”, cioè facendo passare come spesa da finanziare su fondi europei quella relativa a interventi già realizzati con fondi nazionali – una pratica deteriore che si commenta da sola. Il governo attuale sembra aver rinunciato, invece, al confronto con regioni e ministeri per ottenere che le risorse a rischio siano riprogrammate per finanziare interventi con funzione anticiclica, capaci di arrivare rapidamente alle imprese (per esempio, per sostenere il credito, favorire l'innovazione e l'occupazione) e alle famiglie (per esempio, con interventi per contrastare le condizioni di crescente povertà).

Allo stesso modo, nell'impostare il nuovo accordo di partenariato, già nel corso dell'esperienza del Governo Letta si è evidenziata una resistenza politica ad accettare vincoli in termini di maggiore selezione degli obiettivi e di concentrazione delle azioni, da definire con una strategia nazionale

integrata e di controllo sul processo di realizzazione. Il tentativo di perseguire tale strategia puntava su tre aspetti.

Anzitutto, la concentrazione maggiore delle risorse su pochi obiettivi motivata da un'analisi strategica dei problemi di sviluppo: innovazione e digitalizzazione, internazionalizzazione, occupazione e capitale umano, valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale, riqualificazione delle città e delle aree interne, inclusione e contrasto alla povertà. In secondo luogo, l'indicazione di un numero molto ridotto di azioni per perseguire gli obiettivi, scelte anche in relazione alla capacità di ridurre i rischi dell'intermediazione burocratico-politica e dei possibili effetti distorsivi; e inoltre la promozione di forme di coordinamento tra regioni, e tra regioni e ministeri titolari. In terzo luogo, lo spostamento degli interventi infrastrutturali di maggior rilievo, inclusi non solo i trasporti ma anche la rete digitale, sul Fondo sviluppo e coesione (FSC), in modo da non appesantire i fondi europei con la realizzazione di opere che nel nostro paese comporta inevitabilmente – almeno finora – procedure complesse e tempi lunghi, non compatibili con quelli dei fondi. Ciò dovrebbe permettere di ricondurre la destinazione del FSC ai suoi fini originari, previsti dalla legge – la realizzazione delle grandi reti infrastrutturali nazionali – con una riserva, ora all'80%, per le regioni del Sud – evitando l'“uso bancomat” che ne è stato fatto in passato.

Occorre rilevare che nella fase successiva all'impostazione dell'accordo di partenariato, fattori diversi – il cambio di governo e l'eliminazione della figura del ministro per la coesione, ma anche i tempi stretti per la conclusione dell'accordo e la pressione dei vari interlocutori coinvolti – hanno influito sulla configurazione finale che ha assunto l'accordo. In particolare, mentre l'allocazione delle risorse tra i diversi obiettivi e la scelta relativa alle infrastrutture da realizzare prevalentemente con il FSC sono state sostanzialmente mantenute, il repertorio delle azioni per la realizzazione degli obiettivi si è notevolmente ampliato (oltre 300). Ma è soprattutto il tentativo di coordinare e integrare i diversi piani operativi – regionali e nazionali – che non è riuscito a fare progressi significativi. Non a caso la loro stesura e i loro iter di approvazione hanno proceduto in forma isolata in rapporto diretto con Bruxelles.

Certo è da tenere presente che anche per l'azione impostata dal ministro Barca durante il Governo Monti, oltre che per le previsioni dei regolamenti europei, gli interventi devono ora opportunamente soddisfare vincoli più stringenti, in particolare in termini di definizione dei risultati attesi e di indicazione delle condizionalità *ex ante*. Così come è da considerare che l'Agenzia per la coesione territoriale, una volta diventata pienamente operativa (al momento non lo è ancora, a due anni dall'approvazione della norma istitutiva), potrà svolgere un ruolo positivo di sostegno alla realiz-

zazione degli interventi, e anche di valutazione, e potrà esercitare poteri sostitutivi. Tuttavia, resta il fatto che queste nuove garanzie si pongono a valle di un processo decisionale che è rimasto molto frammentato e poco coordinato e integrato a monte. In tal modo il “presidio nazionale” resta fragile e insufficiente.

Il Fondo sviluppo e coesione (erede dei vecchi FAS), stanziato con la “legge di stabilità” nel dicembre del 2013 per un ammontare di circa 50 miliardi per il periodo 2014-20 (per legge lo stanziamento deve avvenire all’avvio di ogni nuovo ciclo dei fondi europei), non è decollato e manca ancora una programmazione sulla base di una strategia complessiva che leghi gli obiettivi relativi alle grandi reti infrastrutturali – che dovrebbero essere oggetto di questo Fondo secondo la normativa vigente – con l’azione dei piani operativi regionali, i quali nel frattempo sono stati definiti in larga autonomia e senza integrazione rispetto al FSC.

In definitiva, questi fattori – qui schematicamente ricostruiti – lasciano chiaramente intravedere il rischio che il nuovo ciclo dei fondi europei non riesca a contrastare efficacemente i difetti già emersi nelle esperienze precedenti, e confermano che sarebbe quindi necessaria una profonda riforma della *governance* dei fondi. Ma questo richiede un impegno politico adeguato e soprattutto la scelta di una chiara strategia e di un centro autorevole e qualificato di responsabilità a livello di governo. Naturalmente, intervenire oggi, a processo già avviato, e con i vincoli posti dalle complesse procedure europee, è certo ben più difficile. Più difficile ma non impossibile, tenendo anche conto delle opportunità offerte dalla programmazione del FSC e dalle decisioni relative al cofinanziamento nazionale. Occorre tenere presente che, nonostante la discutibile riduzione del cofinanziamento nazionale, per il nuovo ciclo 2014-20 sono in ballo circa 100 miliardi. Si tratta di risorse consistenti che non ci si può permettere di disperdere.

Va infine almeno ricordata una questione di grande rilievo che non è stata affrontata in questa sede. Il problema del Sud e della coesione territoriale del paese non si può rinchiudere nell’uso dei fondi europei, secondo un’opinione che sembra ormai prevalente. Occorrerebbe prendere sul serio il dettato costituzionale che prevede che alcuni servizi fondamentali, come l’istruzione, la sanità, l’assistenza, siano prestati dalle istituzioni pubbliche come diritti di cittadinanza e quindi con la stessa qualità. Sappiamo come ciò non avvenga e come lo stato spenda nel Mezzogiorno con risultati spesso insoddisfacenti. Abbiamo già ricordato come la maggior parte della redistribuzione di risorse a favore delle regioni meridionali passi da queste politiche ordinarie. Un obiettivo fondamentale delle politiche di coesione sarebbe dunque quello di intervenire su questa situazione che incide a sua volta sulle possibilità di sviluppo del Mezzogiorno. Si pensi per

esempio alla centralità dell'istruzione e agli scarti molto forti in termini di competenze ma anche di abbandoni tra Sud e Nord. O si pensi alle condizioni in cui versa la sanità meridionale, presa finora in considerazione solo per gli aspetti finanziari relativi ai costi, ma non per valutarne la qualità dei servizi. In tutti questi casi non si tratta peraltro di mettere in campo nuove risorse, ma di impiegare meglio quelle già spese.

Insomma, anche dal punto di vista della fornitura dei servizi essenziali, oltre che per l'uso dei fondi europei, il problema di mettere a punto interventi più efficaci a sostegno dello sviluppo chiama in causa un nodo politico difficile da sciogliere. In passato, i governi – influenzati spesso dall'esigenza di non compromettere il consenso dei territori o dei diversi partner delle coalizioni – hanno preferito redistribuire fondi nazionali o europei senza porre vincoli e controlli efficaci nel loro uso ai decisori regionali e ministeriali, con la conseguenza di una forte frammentazione e dispersione delle risorse. Invertire la rotta richiede non solo la messa a punto di una efficace strategia nazionale basata su obiettivi ben definiti, ma dipende anche dalla capacità e volontà dei governi nazionali di rompere lo scambio politico tradizionale tra centro e periferia, e quindi di definire meglio a monte la strategia e gli obiettivi e di controllarne poi a valle la realizzazione.