

***UN'AGENDA PER UNA RIFORMA
DELLA POLITICA DI COESIONE***

***Rapporto indipendente elaborato su richiesta di
Danuta Hübner,
Commissario UE responsabile per la politica regionale***

di Fabrizio Barca

PREMESSA

- “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy” propone fra l’altro:
 - un uso forte degli indicatori di “outcome” e dei targets nella contrattazione Commissione-Paesi Membri e nei Rapporti alle istituzioni politiche
 - un forte investimento nella valutazione di impatto preventivo controfattuale

- Sono parti integranti di una proposta generale di riforma
 - derivata da una ridefinizione concettuale della politica di coesione
 - basata su una diagnosi di questa politica
 - caratterizzata da un nuovo ruolo di valutazione e indicatori

IL "NUOVO PARADIGMA DELLA POLITICA REGIONALE" O POLITICA "PLACE-BASED"

- **Obiettivi**
 - Ridurre la persistente sottoutilizzazione del potenziale (inefficienza)
 - Ridurre la persistente esclusione sociale
- **Unità di intervento**
 - Luoghi o regioni funzionali, selezionati attraverso il processo politico
- **Ratio = fallimenti del mercato e del governo**
 - Le istituzioni appropriate non vengono scelte dalle élite locali
 - Le istituzioni appropriate non sono scelte per mancanza di capacità: *path dependency*, inerzia
 - Esiste elevata incertezza su quali siano le agglomerazione efficienti
- **Strumenti**
 - Fornire pacchetti integrati di beni e servizi pubblici
 - Innescare il cambiamento istituzionale
- **Metodo**
 - Realizzare un intervento esterno attraverso trasferimenti condizionati
 - Aggregare e aggregare informazioni e preferenze locali

PERCHE' L'UNIONE EUROPEA DOVREBBE FARLO?

I. Sostenibilità

- Nessuna Unione (con mercati unificati) può fare a meno di una politica di sviluppo:
 - l'Unione europea è criticata se le aspettative di uguaglianza di accesso alle opportunità create dalla unificazione del mercato e di difesa dai rischi non sono soddisfatte;
 - le regole del mercato comune erodono le identità e i legami nazionali e richiedono un "senso di comunità" da costruirsi a livello sovra-nazionale
 - non si tratta di un "costo di pagare" per preservare l'unificazione dei mercati e della moneta, ma di uno strumento complementare al mercato unico per raggiungere l'obiettivo di crescita e di pace dell'UE
- Gli obiettivi della strategia "place-based" sono il modo moderno di interpretare i compiti del Trattato dell'Unione Europea di promuovere uno "sviluppo armonioso" e di "ridurre le disparità"
- Una strategia "place-based" è l'unico modello politico compatibile con la limitata legittimazione democratica dell'Unione Europea

II. Vantaggio comparato nel prendersi cura delle interdipendenze oltre i confini

III. Mantenere in modo credibile il "distacco" (non essere catturata) dai luoghi

LO STATO DELL'EVIDENZA EMPIRICA SULL'IMPATTO DELLA POLITICA DI COESIONE E' ASSOLUTAMENTE INSODDISFACENTE

- Vi è grande rendicontabilità (più grande che nella maggior parte delle politiche nazionali e comunitarie) in merito alla destinazione tipologica della spesa, ma non in termini di risultati:
 - gli studi econometrici non offrono (non possono offrire) alcuna risposta generale conclusiva sull'impatto delle politiche
 - non vi è una sistematica valutazione d'impatto degli interventi
 - il sistema di indicatori di risultato e degli obiettivi è di qualità assai scarsa

TUTTAVIA L'EVIDENZA DISPONIBILE CONDUCE A DUE CONCLUSIONI PROVVISORIE

1. La politica di coesione fornisce una base adeguata per una politica europea *place-based*, e al tempo stesso ...
2. ... una riforma onnicomprensiva è necessaria, perchè:
 - il paradigma concettuale è assai debole
 - manca concentrazione sulle priorità e una distinzione tra obiettivi sociali ed economici, fra efficienza ed equità,
 - i “contratti” fra Commissione e Paesi Membri (Regioni) non si concentrano sui risultati perseguiti e non creano incentivi adeguati per utilizzare le risorse in modo efficace
 - esistono gravi problemi metodologici nell'uso di indicatori e valutazione
 - non esiste dibattito politico alto sui risultati

E' NECESSARIO UN FORTE CAMBIO DI DIREZIONE

1. Concentrare le risorse
2. Una nuova relazione contrattuale fra Commissione e Stati Membri
3. Mobilitare gli attori e apprendere
4. Rafforzare la Commissione
5. Un sistema adeguato di “checks and balances”

e

Un nuovo calendario negoziale

1. CONCENTRARE LE RISORSE

- La concentrazione fino ai 2/3 dei finanziamenti su 3-4 priorità fondamentali
- 1-2 priorità devono avere un obiettivo prevalente di efficienza economica: innovazione e adattamento al cambiamento climatico
- 1-2 priorità fondamentali devono avere un obiettivo prevalente di inclusione sociale:
 - le agende sociali e territoriali devono unirsi in una agenda sociale territorializzata, un'agenda rivolta alle persone e consapevole del fatto che l'efficacia delle politiche dipende dal contesto,
 - un'opportunità unica per l'UE di rispondere ai crescenti vincoli delle politiche sociali degli Stati Membri, nel rispetto della diversità dei contratti sociali nazionali

2. UN NUOVO RAPPORTO CONTRATTUALE E UN'ATTUAZIONE MIRATA AI RISULTATI

- Un Contratto Strategico Nazionale (Contratto) che impegni gli Stati Membri (Regioni) a conseguire innanzitutto:
 - obiettivi misurati da indicatori
 - requisiti istituzionali
- I Programmi operativi seguono la stessa struttura e sono presentati simultaneamente
- La Commissione può:
 - adottare l'intero Contratto
 - adottare parti Contratto "soggette a condizioni"
 - respingere alcune parti del Contratto
- *Rapporto sullo stato di attuazione* da parte degli Stati membri e valutazione da parte della Commissione ⇔ spazio per la differenziazione
- *Rapporto Annuale degli Stati Membri sui risultati* (dopo 3° anno) e *Pareri* della Commissione e *Rapporto di sintesi*

3. MOBILITAZIONE E APPRENDIMENTO

- Promuovere la sperimentazione e la mobilitazione degli attori locali
 - Mettere una piccola quota (0.1%) dei finanziamenti a disposizione della Commissione per *Azioni territoriali innovative*
 - Accrescere lo spazio di manovra della Commissione nella mobilitazione diretta
 - Sviluppare l'iniziativa di confronto fra esperienze diverse, rendendo fruibili le lezioni

- *Promuovere il processo di apprendimento: un passo verso la valutazione di impatto prospettica*
 - Promuovere tutte le metodologie che indagano su "quali interventi funzionano", "per chi" e "perché "
 - Promuovere la valutazione d'impatto controfattuale:
 - il forte effetto disciplinare del suo uso prospettico
 - una banca dati di tutte le valutazioni d'impatto e il ruolo di indirizzo e assistenza della Commissione
 - la "provocazione" della selezione casuale dei beneficiari

4. RAFFORZARE LA COMMISSIONE

- La maggiore discrezionalità attribuita alla Commissione richiede un più forte rapporto fiduciario con gli Stati Membri; ciò a sua volta richiede un deciso rafforzamento delle capacità e dell'organizzazione interna della Commissione. In particolare,
- significativi investimenti in risorse umane, fra cui:
 - istituzione di una task force per ogni *core priority* (mix DG)
 - rafforzamento del dipartimento di valutazione
- un coordinamento fra direzioni, ora mancante, a cominciare dal rapporto fra DG Regio e DG Occupazione

5. RAFFORZARE IL SISTEMA DI "CHECK AND BALANCES"

- La maggiore discrezionalità della Commissione rende necessario un più forte potere bilanciatorio da parte di Consiglio e Parlamento Europeo. La nuova informazione sui risultati lo rende possibile.
- Si propone un nuovo *Consiglio per la politica di coesione*. Esso dovrebbe:
 - esaminare e valutare i Contratti e i Rapporti sui risultati
 - valutare le "decisioni special" della Commissione:
 - approvazione dei contratti soggetta a condizioni
 - esercizio del potere di valutazione dell'attuazione
 - sanzioni per immotivato mancato raggiungimento dell'addizionalità finanziaria
 - sanzioni per immotivato mancato raggiungimento degli obiettivi
 - formulare raccomandazioni
- Il Parlamento Europeo dovrebbe:
 - fornire opinioni su Contratti e Rapporti
 - discutere il *Rapporto di Sintesi* della Commissione (come parte del "Rapporto di Valutazione" dell'emendato art. 275 del Trattato)

TRE CONDIZIONI AFFINCHE' AVVENGA IL CAMBIAMENTO

- Un forte e tempestivo compromesso politico sulla strategia
- Anticipazione/sperimentazione di alcune modifiche nel periodo attuale
- Simultaneità del negoziato su risorse, governance e obiettivi