



**Regione Toscana**

Diritti Valori Innovazione Sostenibilità



# Un'agenda per una politica di coesione riformata

Un approccio territorializzato per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea

Estratto dal Rapporto elaborato da **Fabrizio Barca**

COMPETITIVITÀ  
DINAMISMO  
INNOVAZIONE  
QUALITÀ

# **Un'agenda per una politica di coesione riformata**

*Un approccio territorializzato per rispondere  
alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*

Estratto dal Rapporto elaborato da **Fabrizio Barca**

## **Un'agenda per una politica di coesione riformata**

*Un approccio territorializzato per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*

Estratto dal Rapporto indipendente elaborato da Fabrizio Barca, dirigente generale e consigliere ministeriale presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, su richiesta di Danuta Hübner, commissaria per la politica regionale dell'Unione Europea (Aprile 2009).

Versione italiana non ufficiale predisposta dall'Ufficio di Rappresentanza di Bruxelles della Regione Toscana.

Regione Toscana Giunta Regionale

Direzione Generale Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze

Area di coordinamento "Industria, Artigianato, Innovazione Tecnologica"

Settore Gestione Programmi Comunitari di Sviluppo Regionale

Albino Caporale, Autorità di Gestione POR CRo FESR 2007-2013

Monica Bartolini, Referente Piano Informazione e Pubblicità

Catalogazione nella pubblicazione (CIP)

A cura della Biblioteca della Giunta regionale Toscana

### **Un'agenda per una politica di coesione riformata :**

un approccio territorializzato per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea

I. Barca, Fabrizio II. Toscana. Direzione generale competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze.

Area di coordinamento Industria, artigianato, innovazione tecnologica.

Settore Gestione programmi comunitari di sviluppo regionale

III. Caporale, Albino IV. Bartolini, Monica

1. Integrazione economica - Ruolo della programmazione regionale -

Paesi comunitari

337.142

Stampa: Centro stampa Giunta Regione Toscana

Tiratura copie 400

Distribuzione gratuita

Ottobre 2010

## **Indice**

Introduzione	5
Visione d'insieme	12
Sintesi	32



## Introduzione

### *Motivazione e scopo del rapporto*

La politica di coesione europea è oggetto di opinioni contrastanti, a tutti i livelli del dibattito: politico, economico ed istituzionale.

Alcuni ritengono che questa politica sia uno strumento moderno e utile di *multilevel governance* per promuovere l'innovazione e il rafforzamento della capacità di adattamento delle regioni europee. Altri mettono in discussione la mancanza di impegni applicabili nell'allocazione dei fondi e l'insuccesso nella promozione di *Institution Building* su misura: costoro la considerano uno strumento alla mercé di cercatori di rendite, generatore di nuovi livelli di burocrazia, sotto la protezione della complessità delle sue norme.

Altri ancora la considerano uno strumento indispensabile con cui l'Unione europea può soddisfare le aspettative di pari opportunità, che la sua esistenza e le sue azioni generano tra i cittadini europei. E un modo per farlo, senza entrare in conflitto con la responsabilità e la capacità degli Stati membri e delle Regioni di realizzare interventi su misura nei vari contesti. Altri la considerano un ingombrante meccanismo di redistribuzione delle risorse tra gli Stati membri e le Regioni, che contrasta con l'efficiente agglomerazione dell'attività economica, senza riuscire a fornire una maggiore equità ed anzi indebolendo le autorità nazionali.

Alcuni indicano la prova dei suoi risultati come un segno di efficacia politica e sostengono che la politica di coesione aggiunge un valore significativo al processo di definizione delle politiche degli Stati membri e delle Regioni. Altri usano la stessa prova per affermare che non c'è motivo che l'UE metta in programma la politica di coesione, sostenendo che tale politica dovrebbe restare limitata, al massimo, a paesi o regioni in ritardo di sviluppo economico.

A volte sembra che non esista un terreno comune per lo svolgimento di un utile dibattito. Le basi concettuali sono sfocate e numerosi malintesi sono sorti sugli obiettivi della politica di coesione. Le proposte che sono state avanzate consigliano di utilizzare la politica come una sorgente di fondi, sia per scopi di perequazione finanziaria che per qualche mix di micro-interventi localizzati e di investimenti pubblici in settori tradizionali. In queste condizioni, i tentativi di riforma della politica di coesione sono destinati a fallire. Le pressioni contrastanti per il cambiamento tendono ad essere armonizzate da compromessi al ribasso, che mancano del riferimento ad una visione condivisa e spesso sfociano in cambiamenti di scarso rilievo e nell'imposizione di regole nuove, ma non necessariamente coerenti. Non c'è da stupirsi che idee rilevanti per una "svolta strategica" della politica di coesione siano state in gran parte neutralizzate, in occasione dell'ultimo dibattito sulle prospettive finanziarie dell'UE.

Fatta eccezione per il momento dei negoziati, quando a livello UE esiste un forte interesse politico largamente condiviso, ma in gran parte concentrato sulle questio-

ni finanziarie, i legami tra la politica di coesione comunitaria e il dibattito globale sull'Unione sono inconsistenti. Non esiste nessun collegamento con il dibattito macroeconomico sulla crescita e con la discussione sul Patto di stabilità e crescita. Gli avanzamenti concettuali e metodologici, compiuti nell'ambito del Metodo aperto di coordinamento, spesso non riescono ad essere trasferiti nella politica di coesione. Il collegamento con l'Agenda di Lisbona, stabilito nell'attuale periodo di programmazione, ha aperto una possibilità che attende di essere sfruttata.

La politica di coesione svolge un certo ruolo nel recente Piano di rilancio economico europeo, elaborato per fornire una risposta alla crisi finanziaria. E svolge lo stesso ruolo in importanti dibattiti concernenti tematiche settoriali come la ricerca, le infrastrutture di trasporto, l'occupazione, il cambiamento climatico: infatti la politica di coesione è la principale, a volte l'unica, fonte di risorse UE capace di fornire uno strumento di spesa per l'azione europea. Tuttavia, al di fuori della cerchia che si occupa di politica di coesione, predomina spesso l'atteggiamento di cercare, attraverso appropriate politiche settoriali, di ottenere il massimo da una politica che è considerata fundamentalmente di "redistribuzione dei fondi". Manca tuttora un dibattito politico per indagare se quel particolare modo di spendere i fondi pubblici generi o meno un valore aggiunto rispetto agli approcci settoriali o nazionali. E quando e dove questo sia efficace. Lo stesso fallimento è visibile nel dibattito accademico, in cui molto spesso si ha una netta separazione tra gli "esperti della politica di coesione" e il resto del mondo accademico.

Questi limiti sono tanto più gravi, se si considera quanto sia centrale, per il futuro e per la stessa esistenza dell'Unione, il suo impegno diretto per lo sviluppo: che cosa fa l'Unione per assicurare che tutti i territori e tutti i cittadini europei abbiano le possibilità di sfruttare la maggior parte delle opportunità offerte dall'Unione stessa e per far fronte alle minacce e ai rischi connessi? La realizzazione dell'integrazione del mercato, il successo dell'euro, la mobilità delle persone, mentre hanno creato straordinarie opportunità e vittorie, hanno anche posto sfide alle regioni, creato perdenti, sollevato preoccupazioni: tutti fenomeni che si sono aggravati in tempo di crisi. Questo si sarebbe potuto prevedere. Ed era stato previsto. La vera motivazione, alla base della creazione della politica di coesione europea, è stata quella di impedire che i cittadini avessero motivo di "dubitare della volontà comune" dell'UE di prendersi cura dei loro diversi modelli di vita. Ora, nel momento in cui la divisione delle competenze tra l'UE, che si occupa di mercati e liberalizzazioni, e gli Stati membri, che si occupano di *welfare*, sta diventando sempre più tesa, l'Unione non può permettersi di portare avanti la politica di coesione senza un ampio consenso e obiettivi comuni.

La revisione generale del bilancio dell'UE potrebbe ancora offrire l'opportunità per una riflessione comune: potrebbe consentire di fare un passo indietro e di cercare un terreno comune nella forma di un "modello di politica", attorno al quale ricostruire un compromesso politico di alto livello. Questo modello di politica dovrebbe soddisfare tre requisiti:

- un concetto chiaro, basato su un fondamento economico verificabile, che conduca ad obiettivi ben definiti e aperti alla valutazione;
- una motivazione politica esplicita e forte, radicata nelle attuali condizioni dell'Europa e rispondente alle aspettative dei cittadini europei;
- un sistema di *governance* politica, capace di promettere credibilmente prestazioni adeguate, apprendimento e partecipazione democratica.

Lo scopo di questo Rapporto è quello di sviluppare un tale modello di politica e di utilizzarlo come punto di riferimento per la valutazione dell'efficacia della politica di coesione e per la presentazione di proposte concrete su come poterla riformare.

Dato che non esiste consenso su quello di cui la politica di coesione dovrebbe occuparsi e su quelli che dovrebbero essere i suoi obiettivi, il Rapporto inizia con un'analisi approfondita del concetto di politica. Dopo aver fissato il modello "ideale" di politica, il Rapporto affronta due questioni: se sia opportuno che l'UE dia esecuzione a questa politica e se debba attribuirle una larga fetta del bilancio europeo. Questi primi due punti sono analizzati nel capitolo I. Essi consentono al capitolo II di aprire la "scatola nera" della politica di coesione, così com'è oggi, e di fornire una valutazione dei suoi successi e insuccessi, rispetto al modello. I capitoli successivi presentano proposte di modifica che prendono spunto dai primi due. La loro struttura complessiva e i loro collegamenti, sia con il modello di politica che con le lezioni del passato, sono delineati nel capitolo III. Il capitolo IV propone tre criteri e alcuni esempi per la scelta di un numero limitato (3-4) di priorità fondamentali, su cui dovrebbero concentrarsi la maggior parte dei fondi della politica di coesione. Il capitolo V presenta in dettaglio i dieci pilastri per la riforma della *governance*.

A chi fosse d'accordo con il modello ideale di politica e lo trovasse adeguato al livello EU, il Rapporto offre un quadro di riferimento per valutare l'attuale politica e un pacchetto complessivo di proposte di riforma, in coerenza con il modello. A chi invece fosse in disaccordo con il modello di politica o con l'argomentazione che il bilancio UE debba preoccuparsi di coesione, o anche a chi avesse una diversa opinione su quello di cui la politica di coesione si occupa, il Rapporto offre l'opportunità di chiarire la natura di tale disaccordo: l'occasione per una discussione più semplice in quello che appare oggi un dibattito approssimativo e spesso disinformato e, eventualmente, per la costruzione di collegamenti tra le varie prospettive: economica, sociale e politica.

#### *Guida per il modello di politica: il Trattato UE e il "nuovo paradigma della politica regionale"*

La scelta del modello di politica adottato in questo Rapporto è fortemente guidata sia dal contenuto del Trattato UE, sia dal paradigma della politica di sviluppo, che, nel corso degli ultimi venti anni, ha progressivamente acquisito consenso a livello internazionale.

Il compito generale che il Trattato UE assegna alla politica di coesione (vale a dire, ai Fondi strutturali e al Fondo di coesione) è quello di "promuovere uno sviluppo complessivo armonioso". Questa è la formulazione con cui il Trattato riassume, nel Titolo "Coesione", il mix di obiettivi di efficienza/crescita/economici e di equità/sociali, delineati nei primi articoli introduttivi. Il compito assegnato ("in particolare") è quello di ridurre "il divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni e il ritardo di quelle meno favorite". Le dimensioni sia dell'efficienza che dell'equità dello sviluppo sono contenute anche nell'obiettivo di ridurre le disparità e l'arretratezza delle regioni: tutte le regioni devono avere la possibilità di raggiungere il loro pieno potenziale (*efficienza*) e a tutti i cittadini deve essere data la possibilità di vivere una vita degna di essere vissuta, indipendentemente dal luogo in cui sono nati (*equità*).

Le due missioni sono tra loro interdipendenti, ma molto diverse l'una dall'altra. Il Rapporto intende sostenere con forza che la "convergenza" del livello del PIL medio

pro-capite delle regioni è un indicatore sbagliato e inappropriato per entrambe. E che districare le due missioni e perseguirle con trasparenza attraverso interventi diversi, come parte di una strategia unitaria e globale, è uno dei pre-requisiti per migliorare l'efficacia della politica di coesione.

“Coesione” è lo strumento attraverso il quale il Trattato impegna l'Unione a perseguire lo sviluppo armonioso e la riduzione delle disparità. Questo impegno dovrebbe realizzarsi a complemento del “comportamento” degli Stati membri e del “coordinamento” delle loro politiche economiche, sia prendendo in considerazione tali compiti nella formulazione e nell'attuazione di altre politiche e del mercato interno, sia, direttamente, tramite l'utilizzo di fondi dedicati. Il riferimento generale all'azione e alla condizione di *adattarsi insieme*, incarnata nel concetto di coesione, viene qualificato dal Trattato attraverso uno specifico riferimento a tre dimensioni: economica, sociale e territoriale (quest'ultima esplicitata, per la prima volta, nel progetto di nuovo Trattato).

Lo sviluppo armonioso e la riduzione delle disparità devono quindi essere perseguiti attraverso un'azione e creando una condizione, in cui: le relazioni *economiche* sono dense e fluide; le relazioni *sociali* sono aperte e partecipative; gli effetti *territoriali* sono presi in considerazione e monitorati (per tutte le politiche). Come il Rapporto intende dimostrare, questi elementi politici sono stati messi a punto attraverso un lungo processo, avviato nei primi anni dell'Unione e culminato nel 1988 nel compromesso politico di alto livello tra diverse concezioni, culturali e politiche, della politica di coesione. Rilanciare e innovare tale compromesso è una condizione per rendere più efficaci la politica di coesione.

Il secondo orientamento generale per il modello di politica, sviluppato e utilizzato nel Rapporto, è fornito dal paradigma della politica di sviluppo, che ha guadagnato un consenso internazionale nel corso degli ultimi venti anni.

L'OCSE ha usato i termini “politica di sviluppo territoriale” o “nuovo paradigma di politica regionale” per riferirsi ad un approccio politico, i cui obiettivi sono il “miglioramento dei livelli di benessere e di vita” in particolari regioni e la “creazione e il sostegno di vantaggi competitivi regionali”, con un uso più completo e migliore delle risorse regionali. Secondo questo approccio, le regioni non sono definite in base ai confini amministrativi. La strategia è “basata sul territorio, *multilevel*, innovativa e orientata ai diversi tipi di regioni” e mira a costruire/rafforzare le istituzioni, a migliorare l'accessibilità a beni, servizi e informazioni, a promuovere l'innovazione e l'imprenditorialità.

Le caratteristiche essenziali del nuovo paradigma sono: la messa a punto di interventi, cuciti sugli specifici contesti territoriali e sulle loro connessioni spaziali; l'individuazione e l'aggregazione della conoscenza e delle preferenze degli attori locali. Questo nuovo approccio si confronta con un “vecchio approccio” alla politica regionale, il cui obiettivo è quello di compensare le differenze regionali nei costi unitari di capitale (a causa di differenziali di produttività) e riequilibrare il lavoro e i flussi di capitale. La sua strategia di questo “vecchio approccio” è incentrata sulle sovvenzioni alle imprese o su interventi settoriali, spesso con un'esclusiva concentrazione sulla creazione di posti di lavoro o di connessioni fisiche tra i territori. E si è spesso basata sulla riproduzione delle buone pratiche attraverso un metodo *top-down*.

Il nuovo paradigma si è affermato gradualmente attraverso cambiamenti indipendenti, verificatisi in contesti e culture diversi. La progettazione e l'attuazione della po-

litica di coesione hanno giocato, a loro volta, un ruolo importante in questo processo, anche se questo legame di per sé non dice nulla su quanto la politica di coesione sia oggi vicina al modello ideale.

*Alcune definizioni: territorio, politica di sviluppo “place-based”*

Il Rapporto ha scelto di fare ricorso al nuovo paradigma, come ad una “politica di sviluppo *place-based*”. Di qui la sottolineatura della concentrazione intenzionale su tre elementi: la specificità territoriale delle risorse naturali e istituzionali, e delle preferenze e delle conoscenze individuali; il ruolo giocato dalle connessioni (materiali e immateriali) tra i luoghi e la conseguente necessità di interventi che sui luoghi devono essere calibrati.

L’uso del termine inglese “*place-based*” evita qualsiasi tipo di confusione con l’uso politico e amministrativo della parola “regione”. La parola “regione”, con la “r” minuscola, viene utilizzata nel Rapporto in maniera intercambiabile con la parola “luogo”: è chiaramente il modo in cui questa parola (così come la parola “area”) viene utilizzata anche nel Trattato UE. Anche le parole “territorio” (e “territoriale”) e “spazio” (e “spaziale”), senza entrare nel merito dei significati specifici attribuiti a questi termini, nelle diverse lingue e paesi, da discipline diverse e ambiti politici differenti, potranno essere utilizzate in maniera intercambiabile con l’espressione “*place-based*”.

Le Regioni giurisdizionali, con la “R” maiuscola, sono spesso i soggetti amministrativi e politici più adatti per l’attuazione di politiche *place-based*, ma non sono le loro unità d’intervento. L’unità di analisi e d’intervento di questo modello di politica - il luogo o la regione - è endogena al processo politico.

Esistono opzioni alternative per predefinire i territori (spesso chiamati “regioni funzionali”), tante quante sono le dimensioni della vita e dell’attività umana. Nel contesto di una politica di sviluppo, il *luogo* va definito come un concetto sociale, un’area contigua/continua, all’interno dei cui confini esistono una serie di condizioni favorevoli ad innescare lo sviluppo più di quanto non avvenga oltre quei confini (ad esempio, rispetto ad altri luoghi): le circostanze naturali e culturali e le preferenze delle persone sono più omogenee o complementari; la conoscenza delle persone è più sinergica; sono maggiori le probabilità di far scaturire esternalità positive e istituzioni formali ed informali. I confini dei territori sono quindi indipendenti dai confini amministrativi, sono endogeni al processo politico e possono cambiare nel corso del tempo.

Una *politica di sviluppo place-based* può quindi essere definita come:

- una strategia di sviluppo a lungo termine, con l’obiettivo di ridurre l’*inefficienza* persistente (sottoutilizzazione dell’intero potenziale) e la *disuguaglianza* (quota di popolazione al di sotto di un determinato livello di benessere e/o estensione delle disparità interpersonali) in determinati territori;
- la produzione di pacchetti di *beni pubblici e servizi integrati*, calibrati sui territori, concepiti e attuati mediante lo stimolo e l’aggregazione di *preferenze e conoscenze locali*, attraverso *istituzioni politiche partecipative* e mediante la creazione di collegamenti con altri territori;
- la promozione del territorio dall’esterno, attraverso un sistema di *multilevel governance*, in cui le sovvenzioni, soggette a *condizionalità* sia sugli obiettivi che sulle istituzioni, sono trasferite dai livelli di governo più alti a quelli più bassi.

Questa definizione risponde alle clausole che il Trattato UE stabilisce per la politica di coesione, in termini sia di obiettivi che di strumenti; affronta le dimensioni sia dell'efficienza che dell'equità della missione di uno sviluppo armonioso; è conforme alle dimensioni economica, sociale e territoriale, stabilite dal Trattato per gli strumenti attraverso i quali va perseguita la riduzione delle disparità (coesione); postula che la dimensione *place-based* o territoriale, come è stata precedentemente definita, sia la caratteristica fondamentale del modello di politica. *Place-based* (o territoriale) si riferisce sia alla natura, dipendente dal contesto, dei problemi di efficienza e di equità, di cui la politica si occupa, sia al fatto che la progettazione di interventi integrati deve essere adattata ai territori, in quanto essa dipende in larga misura dalle conoscenze e dalle preferenze delle persone che vi vivono.

### *Struttura del Rapporto*

Ma qual è il fondamento economico di questo modello "ideale" di politica? L'attuale stato del dibattito economico sullo sviluppo e sulla crescita sostengono questo approccio? Perché la politica di sviluppo dovrebbe essere orientata territorialmente? Cosa dire a proposito della tesi secondo la quale la politica di sviluppo dovrebbe essere prevalentemente svincolata dal territorio o "cieca" e che qualsiasi politica territorialmente consapevole scoraggia la mobilità dai processi di agglomerazione efficiente? Perché abbiamo comunque bisogno di un intervento esogeno da parte di un livello più elevato di governo? Per quale motivo, se le conoscenze e le preferenze locali sono così rilevanti, non dovremmo affidare lo sviluppo agli stessi territori? E perché un intervento esogeno dovrebbe concentrarsi sugli appalti pubblici di beni e sui servizi?

Inoltre, anche supponendo che una politica di sviluppo territoriale sia giustificata, perché il bilancio dell'Unione dovrebbe svolgervi un ruolo? Una politica del genere non dovrebbe essere lasciata agli Stati membri? E, infine, se l'UE dovesse avere un ruolo, il suo intervento non dovrebbe essere limitato ai paesi poveri, o, al massimo, alle regioni povere?

Queste questioni vanno affrontate prima che la politica di coesione possa essere valutata e prima che si dica qualsiasi cosa sul se e sul come debba essere riformata. La struttura del Rapporto è così costruita lungo la sequenza seguente.

Il **Capitolo I** fornisce le motivazioni, il fondamento economico ed i dettagli tecnici del modello di politica, con il quale la politica di coesione sarà poi messa a confronto. Dopo aver in primo luogo esaminato le motivazioni della politica di coesione, come emergono da un'analisi comparativa (UE vs USA) e storica (sezione I.1), il fondamento economico del modello ideale viene analizzato con riferimento al dibattito in corso sullo sviluppo e sulla crescita, e con un riferimento a parte ai due distinti obiettivi della politica, l'efficienza e l'equità / inclusione sociale (sezione I.2.1). Questo permette di respingere, attraverso una serie di corollari, alcuni equivoci ricorrenti del modello di politica (sezione I.2.2). Il concetto di politica viene quindi utilizzato per mostrare come una politica di sviluppo basata sul territorio permetta di superare il tradizionale dilemma della politica pubblica, quello che oppone la centralizzazione al decentramento; viene poi delineato un quadro metodologico per la realizzazione del modello (sezione I.2.3). L'analisi può allora tornare alla questione del perché l'UE dovrebbe destinare una quota considerevole del proprio bilancio a questa politica: vengono presentate due spiegazioni logiche, che sostengono e danno forma a questa scelta (sezione I.3).

Il **Capitolo II**, facendo riferimento al concetto di politica sviluppato nel primo capitolo, valuta quanto sia distante la politica di coesione dal modello ideale. Dopo aver descritto a grandi linee la *governance* e i dati dell'attuale regime della politica di coesione (sezione II.1) ed aver fornito una breve descrizione delle caratteristiche principali delle politiche regionali degli Stati membri, nel cui contesto si attua la politica di coesione (sezione II.2), viene analizzata la prova empirica disponibile degli effetti della politica di coesione (sezione II.3). Alla fine, nonostante i limiti molto seri della prova quantitativa, viene delineato un quadro provvisorio dei successi e dei fallimenti della politica di coesione (II.4).

Il **Capitolo III** estrae un chiaro messaggio dai due capitoli precedenti: la politica di coesione è un'esigenza prioritaria dell'Unione e può fornire una base appropriata alla costruzione di una risposta alle sfide attuali, a patto di effettuare un netto cambiamento di direzione. Viene quindi fornito uno schema della riforma necessaria, che sottolinea come la possibilità di successo dipenda dalla sinergia di tre fattori: l'adozione di un forte concetto di politica; l'introduzione di modifiche chiave nelle priorità e nella *governance* dell'attuale politica; la costruzione di un nuovo forte compromesso politico. È inoltre necessario modificare la concezione del processo di negoziazione.

Il **Capitolo IV** affronta la questione delle priorità fondamentali, proponendo l'adozione di tre criteri per poterne scegliere un numero molto limitato (3-4), sulle quali concentrare fino a due terzi di tutte le risorse (punto IV.1). Viene poi illustrata la necessità di dare un forte risalto all'obiettivo dell'inclusione sociale e di muovere in direzione di "un'agenda sociale territorializzata", all'interno della politica di coesione (sezione IV.2). Sei priorità candidate a divenire fondamentali vengono quindi valutate come un modo per testare i criteri: nelle prime due (Innovazione e Cambiamento climatico) predomina l'obiettivo efficienza (sezione IV.3), nella terza e nella quarta (Migrazioni e Infanzia) l'obiettivo di inclusione sociale (sezione IV.4), mentre nelle ultime due (Competenze professionali e Invecchiamento) i due obiettivi hanno la stessa importanza (sezione IV.5).

Il **Capitolo V** propone dieci pilastri per una riforma della *governance* della politica di coesione: non sono destinati a fornire una schema di riferimento fisso per la politica di coesione a partire dal 2014, ma forniscono chiare enunciazioni di come una riforma globale potrebbe essere progettata. I dieci pilastri sono: una concentrazione innovativa sulle priorità e una cauta ripartizione territoriale delle risorse (sezione V.1), un nuovo quadro strategico UE per la politica di coesione (sezione V.2); attuazione e monitoraggio finalizzati ai risultati (sezione V.3); un rafforzamento della *governance* per la priorità fondamentali (sezione V.4); promozione di una spesa addizionale, flessibile ed innovativa (punto V.5); promozione della sperimentazione e mobilitazione degli attori locali (sezione V.6); promozione del processo di apprendimento: un passo verso la valutazione dell'impatto potenziale (sezione V.7); riorientamento e rafforzamento del ruolo della Commissione, come centro di competenza (sezione 8); indirizzo della gestione e del controllo finanziario (sezione 9); rafforzamento del sistema politico di alto livello di *checks and balances* (sezione 10).

## Visione d'insieme del Rapporto

### *Concetto politico*

1. - Il concetto politico di fondo del Rapporto è un approccio di sviluppo basato sul territorio, che l'OCSE definisce il “nuovo paradigma della politica regionale”, sperimentato in molte parti del mondo negli ultimi due decenni. I suoi obiettivi sono quelli di ridurre, in territori specifici, la persistente inefficienza (sottoutilizzazione delle risorse con l'effetto di redditi al di sotto del potenziale, sia nel breve che nel lungo periodo) e la persistente esclusione sociale (in primo luogo, un numero eccessivo di persone al di sotto di un determinato livello di reddito e di altri aspetti del benessere). I territori sono definiti, secondo una prospettiva funzionale, come regioni all'interno delle quali una serie di condizioni favorevoli allo sviluppo sono presenti in modo più marcato di quanto non accada in aree più piccole o più grandi.

Questo è, dal punto di vista del Rapporto, il modo appropriato e moderno di interpretare il compito, sancito dal Trattato UE, di promuovere uno “sviluppo armonico” e di affrontare le “disparità” delle regioni e le “arretratezze regionali” per mezzo della coesione.

2. - La teoria economica mostra come un territorio possa aver bisogno di un intervento dall'esterno, per rispondere a due tipi di debolezze, del mercato e del governo. In un primo caso, un territorio può restare intrappolato in un circolo vizioso di inefficienza o di esclusione sociale, perché le *élite* locali hanno evitato intenzionalmente di scegliere le istituzioni economiche competenti (che sono contro i loro interessi) o perché meno un territorio ha istituzioni efficaci, meno probabile è che queste ci siano nel futuro (*path dependency*). L'esclusione sociale può anche perpetuarsi, perché le circostanze individuali sono ereditarie e persistenti. L'intervento necessario per affrontare questi problemi dovrebbe assumere la forma di una prestazione di pacchetti integrati di beni e servizi pubblici, volti a innescare cambiamenti istituzionali per migliorare il benessere delle persone e la produttività delle imprese, e per promuovere l'innovazione.

I prodotti e i servizi in questione devono essere adattati ai territori attraverso l'aggregazione e la scelta delle preferenze e delle conoscenze locali, tenendo conto dei collegamenti con altri territori. Questo è il caso in cui la dimensione territoriale della coesione è particolarmente rilevante.

3. - In un secondo caso, le agglomerazioni - una delle forze trainanti dello sviluppo - sono sempre il risultato di decisioni sia pubbliche, che private: le prime consistono nella progettazione di istituzioni adattate ai luoghi (per regolare l'uso del territorio, favorire la ricerca e il sostegno alle imprese, fornire servizi sociali, istruzione, sanità, approvvigionamento idrico e così via). Tali decisioni sono sempre assunte sulla base di informazioni molto limitate, riguardo a come il processo di agglomerazione potrà ridurre o migliorare l'efficienza globale, o se altre agglomerazioni debbano es-

sere supportate in alternativa o in aggiunta. La pressione degli interessi privati per catturare il processo decisionale, inoltre, è costantemente all'opera. Queste configurazioni richiedono un approccio cauto, secondo il quale gli interventi pubblici con un impatto territoriale debbano essere visibili, verificabili e sottoposti al controllo, insieme con l'avvio di un processo che consenta a ciascuno di avere le opportunità e le informazioni necessarie per partecipare ed esprimere il proprio dissenso. Un approccio basato sul territorio ha la possibilità di assicurare tutto ciò.

4. - L'approccio basato sul territorio supera il tradizionale dilemma del federalismo fiscale riguardo a decentrare o centralizzare qualsiasi funzione pubblica. La responsabilità dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche è ripartita tra i diversi livelli di governo e sostenuta sia da relazioni contrattuali, che dalla fiducia, con un ruolo svolto dalle istituzioni speciali (agenzie, partenariati pubblici e privati, ecc.). Più specificamente, le autorità che governano l'intervento esogeno fissano le priorità, le regole e gli obiettivi generali per l'utilizzo dei fondi messi a disposizione, lasciando a livelli di governo sottostanti la messa in atto di tali principi, adattandola al proprio contesto.

5. - Le politiche basate sul territorio sono complesse e rischiose. Ci sono seri rischi di allocare erroneamente le risorse, di creare una cultura di dipendenza e di favorire i cercatori di fondi rispetto ai veri innovatori. Ma, allo stesso tempo, la dimensione territoriale degli interventi pubblici è trasparente, verificabile e soggetta al controllo da parte dei cittadini; inoltre, viene riconosciuto chiaramente il fatto che "lo Stato non ha necessariamente migliori conoscenze". Opposto è il caso di strategie politiche che camuffano in modo vigoroso e intenzionale gli effetti spaziali di simili interventi pubblici dietro uno schermo di autoproclamata neutralità territoriale. Quando una politica per lo sviluppo è esplicitamente territorializzata, i rischi possono essere individuati e affrontati attraverso l'efficacia del sistema di condizionalità, l'attenzione agli obiettivi e ai risultati, la disciplina imposta dalla valutazione, la competenza e la credibilità di un'autorità esterna e il potenziale per aprire un dibattito pubblico sulle scelte politiche effettuate.

*Un approccio basato sul territorio va incontro alle sfide e alle aspettative dell'UE.*

6. – Un approccio politico basato sul territorio è particolarmente adatto all'Unione Europea. L'argomento centrale di questo Rapporto - la sostenibilità UE - comporta due fasi. La prima: tutte le Unioni necessitano di accompagnare l'autorità sul mercato e sulla moneta e la loro responsabilità di incoraggiare la mobilità interna del lavoro e dei capitali, con una politica di sviluppo volta a dare a tutte le realtà locali l'opportunità di avvalersi del loro potenziale (efficienza) e a tutte le persone la possibilità di essere socialmente inserite, indipendentemente dal luogo in cui vivono (inclusione sociale). Sia che un'Unione sia orientata verso il "libero mercato", sia che sia orientata verso il "mercato sociale" – come dimostra l'esame del caso degli Stati Uniti – le risorse finanziarie vengono utilizzate per assistere quelle regioni che affrontano problemi di sviluppo. Nel caso specifico dell'Unione europea, i cittadini di paesi che, dopo secoli di conflitti, si sono riuniti sotto regole comuni, chiaramente si aspettano un impegno a garantire pari opportunità a tutti. Affrontare le trappole dell'inefficienza e dell'esclusione che sorgono in Europa è compito dell'UE, perché, se questo compito non è eseguito con successo, è l'UE che ne porta la responsabilità.

7 - L'unificazione ha rafforzato gli effetti della globalizzazione, i cittadini di tutta Europa hanno visto i loro mercati del lavoro aprirsi, i loro servizi divenire accessibili dall'esterno e le loro pratiche nazionali e locali modificate dalle norme europee. Essi stanno sperimentando un'erosione dei loro legami nazionali e regionali e del loro "senso di comunità" (o "identificazione") nazionale. Questo processo è reso difficile anche dal fatto che sempre più si allontanano le memorie dei conflitti e delle divisioni storiche, come evidenziano i sondaggi d'opinione e la recente esperienza della costruzione di una nuova costituzione per l'UE. Due linee di azione complementari possono essere perseguite a breve-medio termine per rendere l'Unione sostenibile e per evitare un ritorno a comportamenti nazionalistici. In primo luogo, sono necessari negli interventi UE un minore elitarismo e meno invadenza nell'interferire con le pratiche nazionali e locali in modo troppo minuzioso e burocratico. In secondo luogo, "legami comuni" vanno promossi a livello europeo, perché l'UE è responsabile dell'allentamento di quelli esistenti: l'aspettativa di solidarietà a livello UE può essere un forte collante di questo processo.

8. - Non è un problema di "fare qualcosa di sociale", come "costo da pagare" per conseguire e conservare l'unificazione del mercato e della valuta. Questa argomentazione è stata molto utilizzata negli anni per convincere gli scettici ed è stata controproducente. Se una politica è un "costo", perché dovremmo davvero preoccuparci della sua qualità, dei suoi risultati e del suo progetto concettuale? Paghiamone il costo e cerchiamo di renderlo il più basso possibile. L'unificazione del mercato e della moneta non sono obiettivi in sé stessi, ma strumenti per raggiungere gli obiettivi finali che hanno motivato la costruzione dell'Unione: incrementare la crescita e il benessere e conservare la pace. A meno che le trappole di inefficienza e di esclusione sociale non siano affrontate attraverso la politica di sviluppo, gli stessi obiettivi che ci hanno portato ad introdurre l'unificazione del mercato e della valuta non potranno essere raggiunti. Indipendentemente da questa unificazione, il perseguimento di questi obiettivi richiede, come l'esperienza delle altre Unioni dimostra, che l'UE si assuma la responsabilità diretta di affrontare queste trappole. Questo esige, tuttavia, che l'azione abbia successo – e da qui inizia il problema.

9. - La seconda fase del ragionamento va ad affermare che un approccio basato sul territorio, una "politica di coesione", è davvero il modo migliore per l'Unione di svolgere il suo compito di sviluppo. Questo approccio, come si è sostenuto sopra, può essere particolarmente efficace in quanto risponde alla necessità di adattare gli interventi e le istituzioni economiche alle condizioni locali; una necessità che è stata sottolineata con forza dai recenti progressi nella teoria della crescita e dello sviluppo. Inoltre, un approccio basato sul territorio - sotto il quale l'Unione europea colloca il quadro di interventi a sostegno dello sviluppo regionale, mentre le Regioni giurisdizionali e gli Stati-Nazione hanno la responsabilità della progettazione e della selezione delle aree e dei progetti sostenuti - è l'unico modello di politica compatibile con la forma ibrida di governo dell'UE e con la sua limitata legittimazione democratica. Il modello degli Stati Uniti, basato su interventi federali "top-down", non sarebbe compatibile con l'UE, neppure nel caso, confutato dal Rapporto, che assicurasse risultati superiori.

10. - La logica di investire una quota del bilancio UE in una politica di sviluppo con approccio territoriale è ulteriormente rafforzata da due vantaggi, che l'Unione ha nei confronti degli Stati membri nell'attuare tale politica. Da un lato, il livello UE è più adatto ad affrontare interdipendenze transfrontaliere dalle quali dipende lo sviluppo, riducendo il rischio di politiche protezioniste e tenendo conto in modo esplicito delle esternalità transfrontaliere. L'UE è anche in una posizione migliore per promuovere un processo di apprendimento e di disseminazione istituzionale, dal momento che è più lontana da interessi locali e da gruppi di pressione regionali rispetto agli Stati membri o alle Regioni, e può vantare una maggiore credibilità nel giocare il ruolo esogeno che la politica richiede.

11. - La missione del Trattato UE di uno sviluppo armonico e le motivazioni economiche di un approccio basato sul territorio puntano a due distinti obiettivi: aumentare l'efficienza e l'inclusione sociale. Una maggiore efficienza è fondamentale per il futuro dell'Unione: l'integrazione dei mercati, la mobilità del capitale e del lavoro, la stabilità fiscale modificano i vantaggi comparativi delle regioni e richiedono la riallocazione delle risorse e cambiamenti istituzionali, che una strategia territorializzata può promuovere. Assumere la responsabilità dell'inclusione sociale è una questione di urgenza, e non solo per l'attuale crisi economica. La divisione del lavoro tra un livello europeo che si occupa di mercati e liberalizzazioni, da una parte, e Stati membri che si occupano di *welfare*, dall'altra, è sottoposta ad una pressione crescente. Il campo di azione di questi ultimi è sempre più limitato dalla "supremazia delle regole europee di integrazione economica, liberalizzazione e diritto della concorrenza" e dalla pressione della concorrenza fiscale e delle norme di stabilità dei bilanci nazionali. Il campo d'azione per l'UE è limitato dalla forza dei "contratti sociali nazionali" e dalle loro differenze.

12. - Vi è un buon motivo per la costruzione di un "agenda sociale territorializzata" nel contesto della politica di coesione: una strategia incentrata sugli individui, ma consapevole che il loro benessere e l'efficacia di qualsiasi intervento dipendono dal luogo in cui vivono. Con l'adozione di un approccio basato sul territorio, questa agenda dovrebbe essere finalizzata a garantire standard essenziali socialmente accettati, su una o due questioni di alta priorità, per i cittadini europei. Pur rispettando la diversità dei "contratti sociali" tra i cittadini e i loro Stati-nazione, si potrebbero definire alcuni elementi di un contratto sociale tra tutti i cittadini e l'UE nel suo complesso. Inoltre, questa agenda, poiché fornisce nel contempo una soluzione parziale per il presente con l'offerta di un'ulteriore fonte di protezione sociale, potrebbe anche arrivare a favorire la mobilità del lavoro nel lungo periodo.

#### *Malintesi e chiarimenti*

13 - C'è anche, tuttavia, da considerare un altro argomento che viene spesso utilizzato per sostenere la politica di coesione, vale a dire che si tratta di un mezzo di redistribuzione finanziaria tra gli Stati membri e le Regioni. Come il Rapporto dimostra, questo argomento è altamente fuorviante. La redistribuzione delle risorse tra i territori non è una condizione sufficiente per perseguire né l'obiettivo di efficienza, né quello di uguaglianza, fissati dal Trattato per ridurre le disparità. Potrebbe semmai essere parte della strumentazione necessaria per conseguire tale risultato - alcuni territori

ricevono più interventi del loro contributo attraverso la tassazione -, ma il principale obiettivo della politica di coesione non è redistribuire, bensì attivare il cambiamento istituzionale ed eludere le trappole delle inefficienze e dell'esclusione sociale, attraverso la fornitura di beni e servizi. La politica di coesione ha certamente avuto e continua ad avere ancora oggi, come le altre politiche UE, un ruolo nel "trasferire risorse tra gli Stati come parte del grande patto", ma, se questo fosse il suo scopo principale, sarebbe sbagliato perseguirlo attraverso la politica di coesione. Dovrebbe essere piuttosto ideato un meccanismo con molti meno costi di transazione e che non facesse nascere aspettative di "sviluppo", come un sistema di compensazione finanziaria, un "fondo europeo" interstatale o interregionale.

14. - Una volta scacciata la disputa sulla redistribuzione finanziaria, è messa a nudo l'inconsistenza della cosiddetta critica della rinazionalizzazione. Questa critica argomenta che la politica di coesione dovrebbe focalizzarsi sulle disparità tra i paesi: quelli con la possibilità di pagare per la redistribuzione delle risorse tra le loro regioni, dovrebbero farlo da soli. Infatti, secondo il principio di sussidiarietà, questi paesi sarebbero meglio attrezzati ad affrontare questo compito rispetto all'UE. Un sistema attraverso il quale gli Stati membri più ricchi contribuiscono copiosamente al bilancio dell'UE e, in un secondo tempo, si vedono restituire dalla politica di coesione una parte di queste risorse – legate però a regole e ad obblighi amministrativi – viene considerato inefficiente. Se lo scopo della politica di coesione fosse stato davvero la redistribuzione finanziaria, il sistema sarebbe davvero assai inefficiente – talmente inefficiente da sostituirlo con un semplice sistema di "assegni". La ragione per cui questo non è stato fatto, è che lo scopo della politica di coesione non è la redistribuzione finanziaria.

15. – Una questione più avvincente è se la politica di coesione debba intervenire in tutte le regioni o solo in quelle "povere". Un primo argomento perché essa sia confinata in queste ultime, quello che le regioni "ricche" hanno già la disponibilità di risorse finanziarie per pagare i beni e servizi pubblici di cui hanno bisogno, non può essere utilizzato, una volta chiarito che l'obiettivo della politica non è la redistribuzione finanziaria. Un secondo argomento, quello che le regioni ricche tendono ad avere migliori istituzioni locali e minore bisogno di un "intervento esogeno", è più pertinente e richiama ad una concentrazione di risorse e interventi nelle regioni povere. Ma le trappole di inefficienza e di esclusione sociale possono spuntare in tutti i luoghi. Le istituzioni locali in tutte le regioni trovano difficoltà nell'adattarsi ai cambiamenti esterni e gli interventi esogeni possono aiutare ad innescare l'adattamento.

16. - Inoltre, escludendo i cittadini delle regioni ricche, si comprometterebbe uno scopo primario della politica di coesione: quello di dare a tutti i cittadini, indipendentemente da dove vivono, un segno concreto che l'Unione europea si sta adoperando per garantire che essi abbiano uguali possibilità di beneficiare delle opportunità create dalla unificazione dei mercati e di evitare i rischi. Si tratta di uno scopo rilevante, in particolare se si considerano i livelli di esclusione sociale in molte e, per altri aspetti, ricche regioni urbane. Queste motivazioni sono ulteriormente rafforzate dal momento che, nella realizzazione della politica di coesione, l'ammissibilità di un intervento UE non viene decisa in riferimento ai luoghi, o alle regioni funzionali, ma alle regioni

amministrative (NUTS 2) - identificate dalla lettera maiuscola "R" nel rapporto –, che spesso includono dentro i loro confini luoghi a stadi molto diversi di sviluppo. Che poi la politica di coesione sia effettivamente in grado di raggiungere nelle regioni ricche i risultati che sono alla base dell'intervento, è una questione diversa. Si tratta di una questione che ha a che fare con l'efficacia della politica di coesione, piuttosto che con la sua giustificazione.

17. – Dovrebbero essere dissipati anche tre ulteriori malintesi sulla coesione. Il primo è l'idea che la *convergenza*, e in particolare quella del reddito pro-capite, coglie l'obiettivo della politica di coesione. Non è così. La convergenza non è condizione, né necessaria né sufficiente, per raggiungere gli obiettivi di efficienza e di inclusione sociale della politica di coesione; e quindi non dovrebbe essere usata come un obiettivo di tale politica. Riguardo all'efficienza, una riduzione della sottoutilizzazione delle capacità di una regione può avere successo, nonostante il divario di reddito aumenti rispetto ad altre regioni; ugualmente, una riduzione di questo divario potrebbe anche avvenire in concomitanza con un peggioramento nell'utilizzazione delle capacità in tutte le regioni. Per quanto riguarda l'inclusione sociale, una riduzione (o un ampliamento) nel divario di reddito di una regione rispetto ad un'altra, può andare di pari passo con l'aumento (o la diminuzione) dell'esclusione sociale, quando questa viene misurata dal numero delle persone con basso reddito nella regione. Inoltre, in ogni caso, le variazioni dell'esclusione sociale desunti dal livello del reddito dicono poco di quanto sta accadendo ad altri aspetti del benessere.

18. - Un altro equivoco è quello secondo il quale le politiche di sviluppo basate sul territorio *limiterebbero la mobilità*, incoraggiando le persone a non trasferirsi dai propri luoghi. Se questo fosse vero, queste politiche andrebbero contro l'efficienza e l'inclusione sociale, dal momento che l'opzione della mobilità è un aspetto importante di entrambe. In realtà non è così, dal momento che tali politiche mirano ad allargare le opportunità delle persone e a dare loro una più effettiva libertà di scegliere se spostarsi o meno. Allo stesso modo, non è vero che le politiche di sviluppo basate sul territorio costituiscano un *ostacolo al naturale processo di agglomerazione*, inibendo o distorcendo le forze del mercato, che altrimenti potrebbero operare liberamente. Siccome qualsiasi processo di agglomerazione è sempre il risultato combinato delle azioni sia pubbliche che private, l'alternativa a politiche visibili, consapevoli dello spazio, non è l'assenza dell'azione pubblica, ma piuttosto quella di politiche apparentemente prive di dimensione spaziale, che sostengono di non provocare cambiamenti nelle tendenze dei territori o comunque di non essere "su misura" per i vari contesti. Queste politiche sono, per definizione, non verificabili nel loro impatto territoriale, e questo le rende più suscettibili di essere inefficienti e ingiuste.

19. - Tuttavia, le politiche basate sul territorio sono complesse e rischiose. Una volta che le caratteristiche del modello della politica siano state studiate e sia stato compiuto lo studio per l'esecuzione di questa politica nel caso dell'Unione, resta da vedere se la politica di coesione, come attualmente opera nell'Unione europea, stia realizzando i suoi obiettivi di efficienza e di equità; se stia, dunque, creando una cultura di dipendenza o stia favorendo gli accaparratori di fondi, o se invece stia facendo scattare il cambiamento economico e istituzionale, promuovendo gli innova-

tori. Il successo delle politiche di sviluppo basate sul territorio e la loro capacità di evitare tali rischi dipende dalla loro *governance* e dalla loro attuazione. La questione, dunque, è se questi aspetti della politica siano stati adeguati.

#### *Lezioni dalle prestazioni della politica di coesione e la necessità di un forte cambiamento*

20. - Lo stato dell'evidenza empirica dei risultati della politica di coesione è molto insoddisfacente. L'analisi di ricerche, studi e documenti politici esistenti, intrapresa nel processo di preparazione del Rapporto, suggerisce, in primo luogo, che gli studi econometrici basati sui macro-dati della crescita e dei trasferimenti, mentre forniscono suggerimenti specifici, non offrono alcuna risposta conclusiva sull'efficacia della politica. Questo è dovuto, in parte, ai gravi problemi insorti in qualsiasi tentativo di isolare a livello macro gli effetti della politica di coesione rispetto a quelli di molti altri fattori fuorvianti, e in parte al fatto che gli studi esistenti si sono ampiamente soffermati ad analizzare gli effetti sulla convergenza, che non è un buon indicatore degli obiettivi della politica. La rassegna mostra anche sia la mancanza di qualsiasi tentativo sistematico di provare, a livello comunitario e nazionale/regionale, se gli specifici interventi "funzionano" attraverso l'uso di metodi avanzati di valutazione, sia l'uso molto scarso di un sistema di indicatori di risultato e di obiettivi formalmente conseguiti dalla politica.

21. - Nonostante questi gravi limiti, la disponibilità di elementi quantitativi e di un gran numero di elementi qualitativi ci porta a due conclusioni sull'attuale architettura della politica di coesione. Innanzi tutto, la politica di coesione rappresenta la base adeguata per attuare l'approccio di sviluppo basato sul territorio, di cui l'Unione ha bisogno. In secondo luogo, la politica di coesione deve essere sottoposta ad una riforma globale, per far fronte alle sfide con cui l'Unione europea si dovrà misurare.

22. - I punti di forza della politica di coesione, che indicano che essa rappresenta una base adeguata, comprendono, in particolare:

- lo sviluppo di diversi aspetti di quello che viene chiamato il "nuovo paradigma della politica regionale", vale a dire l'istituzione di un sistema di *governance* a più livelli e di impegni contrattuali, che rappresenta una preziosa risorsa per l'Europa, in ogni sforzo politico che richieda una distribuzione delle responsabilità;
- una buona storia del raggiungimento degli obiettivi, sia quando la politica di coesione è stata attuata come una parte coerente di una strategia nazionale di sviluppo, sia quando progetti a scala locale sono stati ideati con un ruolo attivo della Commissione e il contributo della sua esperienza;
- un contributo alla costruzione delle istituzioni, alla formazione del capitale sociale e ad un approccio al partenariato in molte, anche se non tutte, le regioni, che ha prodotto un effetto duraturo;
- la creazione di una rete europea per la diffusione di esperienze, per la cooperazione e per la condivisione di strumenti metodologici, in materia di valutazione e potenziamento delle capacità.

23. - Le debolezze più evidenti che indicano la necessità di una riforma della politica di coesione sono:

- un deficit nella pianificazione strategica e nello sviluppo del concetto di politica, attraverso l'adozione coerente di una prospettiva basata sul territorio;
- la mancanza di concentrazione sulle priorità e l'incapacità nel distinguere tra il perseguimento degli obiettivi di efficienza e di inclusione sociale;
- l'incapacità degli accordi contrattuali di concentrarsi sui risultati e di esercitare una sufficiente pressione sulla Commissione e sugli Stati membri, per progettare e promuovere modifiche istituzionali adeguate alle caratteristiche e alle esigenze dei territori;
- problemi metodologici e operativi, che hanno impedito sia l'uso appropriato di indicatori e obiettivi - per i quali non sono disponibili informazioni comparabili -, sia una analisi soddisfacente di "cosa funziona" in termini di impatto politico;
- una carenza notevole di dibattito politico e di dibattito sulle politiche, per quanto riguarda i risultati in termini di benessere delle persone, sia a livello locale che a livello UE, essendo la maggior parte dell'attenzione riservata all'assorbimento finanziario e alle irregolarità.

24. - Una valutazione dell'evoluzione della *governance* della politica di coesione a partire dalla riforma del 1988, suggerisce che alcuni punti deboli sono il risultato dei tentativi di limitare la portata del potere discrezionale della Commissione sui finanziamenti. Le "condizionalità" che disciplinano la fornitura di finanziamenti agli Stati membri e alle Regioni - monitoraggio e rendicontazione, valutazione, prestazioni e altri requisiti istituzionali - sono state spesso trasformate in "prescrizioni omogenee", esposte ad essere aggirate o ignorate. Questo è stato un errore. Alcuni principi generali vanno concordati a livello UE, e questi dovrebbero essere basati sulle migliori conoscenze internazionali disponibili sulle istituzioni necessarie in ogni area della politica. Stati membri e Regioni dovrebbero avere la libertà di proporre il modo in cui intendono applicare questi principi, in sede di attuazione delle politiche. Alla Commissione dovrebbe essere concessa la discrezionalità di dissentire. La condizionalità derivante da questa "negoziazione" dovrebbe essere inserita nel contratto, in base al quale gli Stati membri e le Regioni hanno la titolarità dell'uso dei fondi. Il regime attuale, al contrario, rende l'applicazione delle prescrizioni generali gravosa per gli Stati membri e per le Regioni e inefficace nel garantire buone prestazioni.

25. - La struttura attuale del negoziato del bilancio, in cui la *governance* e gli obiettivi della politica di coesione vengono definiti *dopo* che è stato deciso l'ammontare dei fondi e che ne è stata concordata la ripartizione, ha contribuito notevolmente a generare questa situazione. L'attuale sequenza degli eventi tende a dissociare la discussione sugli equilibri finanziari da quella sull'uso dei fondi, dando poco spazio agli Stati membri e alle Regioni, così come al Parlamento europeo, nella discussione sugli obiettivi politici. Inoltre, una volta che il confronto finanziario è finito, l'interesse dei *decision-makers* negli Stati membri svanisce. Gli obiettivi del negoziato e le disposizioni amministrative sono lasciate ai ministeri incaricati di attuare la politica, il cui mandato è quello di massimizzare lo spazio di manovra per l'utilizzo dei fondi, piuttosto che l'efficacia con la quale i fondi sono utilizzati negli altri paesi. L'interesse generale dell'UE a introdurre garanzie sul buon utilizzo dei fondi è quindi seriamente sottorappresentato.

26. - E' evidente che la diminuzione del consenso politico e culturale sulla politica di coesione negli ultimi dieci anni è stata influenzata dal "compiacimento intellettuale" di una maggioranza di economisti nei confronti di quello che possono ottenere i mercati. Tuttavia, l'analisi effettuata durante la preparazione del Rapporto chiarisce che anche importanti problemi interni ostacolano lo sviluppo della politica di coesione, sotto forma di un concetto indebolito di cosa rappresenti tale politica, di errori nella sua *governance* e di un grave difetto di concentrazione sui risultati. Il rilancio della politica di coesione, per metterla in grado di affrontare le sfide dell'Unione, richiede l'adozione di un forte *concetto di politica* e la riforma delle *priorità* e della *governance*. Sarebbe utile, inoltre, la costruzione di un nuovo *compromesso politico*, capace di dare al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione la determinazione e la forza per approvare la riforma necessaria, e agli Stati membri l'incentivo per adottarla. Aggiungendo il concetto di un approccio basato sul territorio, il Rapporto propone una possibile agenda per una riforma che chiede considerazione politica.

*Una concentrazione delle risorse su pochi beni pubblici europei*

27. - Il primo cambiamento proposto è la concentrazione delle risorse su un limitato numero di priorità, elusa dalle riforme del passato. Questo avrebbe molti effetti positivi. Innanzi tutto, creerebbe una massa critica europea di interventi in poche aree della politica, capaci di avere un impatto su questioni di rilevanza europea. In secondo luogo, l'effettiva realizzazione delle misure interessate potrebbe attrarre sia l'attenzione del pubblico, sia della politica di alto livello, creando così un'aspettativa sul raggiungimento di risultati positivi, in modo da incoraggiare una maggiore partecipazione. In terzo luogo, la concentrazione dovrebbe richiedere (e permettere) alla Commissione di concentrare le sue risorse umane su un numero limitato di questioni, dando maggiore credibilità al suo ruolo strategico di governo della politica di coesione. Questo, a sua volta, dovrebbe essere un presupposto per rendere la Commissione più attendibile, per consentirle di esercitare una maggiore discrezionalità nell'impiego dei fondi e per progettare condizioni più efficaci per il loro uso.

28. - La selezione delle priorità dovrebbe essere il risultato di un dibattito politico di alto livello, attraverso un processo di revisione strategica che dovrebbe portare anche a decisioni sulla *governance* e sull'allocazione delle risorse. La scelta dei temi dovrebbe essere basata su una chiara serie di criteri: 1) la *rilevanza europea*, in termini di bisogni e aspettative dei cittadini europei e del vantaggio dell'UE sugli Stati membri nell'affrontare la questione; 2) la *loro natura basata sul territorio*, nel senso della misura in cui problemi rilevanti di inefficienza e/o di esclusione sociale sono dipendenti dal contesto e richiedono interventi adattati alle caratteristiche e alle esigenze di luoghi diversi; 3) la *verificabilità*, cioè la misura in cui gli obiettivi politici possono essere chiaramente individuati e misurati, e a livello UE può essere costruito il consenso sui principi che le istituzioni economiche degli Stati membri devono seguire nell'uso dei fondi.

29. - Sono state prese in esame sei candidate per la scelta delle priorità fondamentali, come un modo per verificare il concetto della politica e per la loro intrinseca importanza. Queste priorità sono: *Innovazione* e *Cambiamento climatico*, con un obiettivo prevalentemente di efficienza; *Migrazioni* e *Infanzia*, con un obiettivo preva-

lentamente di inclusione sociale; *Professioni e Invecchiamento*, dove i due obiettivi sono d'importanza simile. Per la maggior parte di questi temi, l'Unione ha già messo a punto un insieme di conoscenze e competenze, che potrebbero essere utilizzate nella definizione degli orientamenti, dei principi istituzionali e degli indicatori per l'attuazione delle politiche.

30. - Un caso particolare è quello della selezione dell'Innovazione come priorità. Gli interventi basati sul territorio, partendo dai punti di forza e tenendo conto delle debolezze della precedente esperienza della politica di coesione in questo settore, potrebbero integrare le politiche volte allo sviluppo di uno Spazio europeo della ricerca, selezionando in ciascuna regione un numero limitato di settori in cui l'innovazione può intervenire più facilmente e una base di conoscenza accresciuta. Attraverso un approccio del genere - definito nell'attuale dibattito sulla politica "specializzazione intelligente" - il contributo più considerevole potrebbe derivare dall'attuale diversità delle agglomerazioni industriali e delle reti, mentre la loro "apertura" (esposizione) oltre i confini regionali o nazionali dovrebbe essere promossa. Sebbene in questo settore della politica sia elevato il rischio che gli attori locali - centri pubblici di ricerca, università, imprese o "intermediari" dell'innovazione - cerchino di trarre profitto indebito da un intervento pubblico, a causa della mancanza di informazioni su obiettivi appropriati, ci sono modi, come indicato nel Rapporto, di creare incentivi per scongiurare questo risultato. Il trasferimento di fondi agli Stati membri e alle Regioni dovrebbe essere condizionato al loro impegno ad utilizzare tali incentivi.

31. - Un caso importante è anche quello dell'inclusione delle Migrazioni tra le questioni prioritarie. Data l'entità del fenomeno migratorio, un gran numero di persone in Europa ne sono coinvolte: chi si sposta per lavoro in alcune aree dell'UE, chi vive nelle aree verso le quali si orientano i flussi migratori e chi (dentro e fuori l'Europa) sperimenta la mobilità dal luogo in cui vive. Per ciascuna di queste categorie nuove opportunità si presentano insieme a nuovi rischi. Il saldo finale tra vantaggi e svantaggi dipende da come le comunità regolano i fenomeni ed è influenzato dal modo in cui beni e servizi pubblici (la pianificazione urbana, l'istruzione, i trasporti pubblici, l'assistenza sanitaria, i servizi sociali e così via) si adattano al cambiamento. Alcuni territori potrebbero non riuscire ad adattarli, come è già evidente dalle attuali tensioni, e in questi casi gli interventi basati sul territorio sono necessari per evitare l'insorgere di nuovi problemi di esclusione sociale. Attraverso la costruzione, nel 2007, di un Fondo per l'integrazione, la politica di coesione potrebbe consentire una strategia perseguibile con una distribuzione delle responsabilità fattibile ed efficace: l'UE dovrebbe stabilire i principi generali di intervento e garantire la definizione di obiettivi comuni; gli Stati membri e le Regioni dovrebbero adattare le politiche alle diverse aspirazioni sociali e culturali; le autorità locali dovrebbero costruire progetti per soddisfare le esigenze delle comunità locali interessate.

#### *Dieci pilastri della riforma della governance*

32. - La riforma della *governance* della politica di coesione, che viene proposta dal Rapporto, si articola in dieci pilastri. Questi non intendono fornire un piano per la politica di coesione del futuro e prendono in considerazione solo in minima parte l'impatto - in gran parte ancora da dimostrare - dei cambiamenti introdotti per il

2007-2013. In ogni caso, i dieci pilastri, presi nel loro insieme, forniscono una chiara esposizione di come una *governance* riformata possa essere presa come punto di partenza del dibattito. Essi forniscono anche idee, che potranno essere prese in considerazione nell'attuale periodo di programmazione. In certi casi questo è necessario per costruire le basi e l'esperienza, che potranno essere poi sfruttate appieno in un nuovo periodo di programmazione.

*Primo pilastro: concentrazione sulle priorità fondamentali e una cauta ripartizione territoriale*

33. - Con un sostanziale cambiamento rispetto alle presenti disposizioni, una quota di risorse, non inferiore al 55% e più vicina possibile al 65%, dovrebbe essere concentrata su 3-4 priorità fondamentali: la soglia precisa dovrà essere decisa insieme, nel momento della scelta delle priorità, tenendo in considerazione le necessità finanziarie. Dovrà anche essere fissata una *forchetta* per la quota da allocare ad ogni singola priorità fondamentale. La composizione del target di allocazione tra le priorità fondamentali potrebbe variare tra gli Stati membri e le Regioni, sulla base dei bisogni e delle strategie.

34. - I criteri per la distribuzione territoriale dovrebbero rimanere sostanzialmente invariati. L'unità d'intervento della politica di coesione è il luogo o la regione funzionale, ma la selezione di queste unità e la distribuzione tra loro delle risorse è un compito degli Stati membri e delle Regioni, attraverso un processo politico, piuttosto che della Commissione o per una decisione *ex ante* a livello comunitario. Le Regioni NUTS 2 sono l'approssimazione più vicina ai territori, per i quali sono disponibili dati economici omogenei e ragionevolmente aggiornati per una distribuzione da determinare *ex-ante*. Inoltre, in linea con il concetto di politica, la proposta è quella di mantenere il presente sistema d'intervento in tutte le Regioni, ma con una significativa concentrazione in quelle in ritardo. La scelta della quota del 75% del PIL per capite come soglia per definire le regioni in ritardo è arbitraria e soggetta a critiche. Simili critiche, tuttavia, potrebbero essere rivolte a qualsiasi altra soglia. Inoltre, qualsiasi proposta di modificare le disposizioni esistenti andrebbe ancora una volta a concentrarsi sulla questione finanziaria, sottraendo attenzione al problema più pressante di "come" le risorse vengono usate. Pertanto, non viene suggerito nessun cambiamento. Tuttavia, dovrebbe essere introdotta una categoria intermedia di sostegno alle Regioni al di sopra della soglia del 75% e sotto il 75+X% (il termine X viene lasciato alla negoziazione) al posto delle attuali clausole speciali.

35. - Territori e Regioni in ritardo (così come sono definiti oggi) e Regioni non in ritardo dovrebbero assorbire circa il 96% di tutti i fondi, mentre il resto dovrebbe essere assegnato alla "Cooperazione territoriale", seguendo indicativamente le attuali linee-guida, ma riadattate per sostenere le priorità fondamentali. C'è bisogno di raggiungere una maggiore coerenza tra i vari Fondi, nei quali si articola la politica di coesione, soprattutto per le azioni di sviluppo rurale del Fondo rurale e delle azioni territoriali del Fondo per la pesca, che vanno portate sotto l'ombrello della politica di coesione. È stata inoltre avanzata la proposta di concentrare tutti i finanziamenti per le Reti transeuropee (che ammontano all'11% delle spese della politica di coesione nell'attuale periodo) in un unico Fondo.

*Secondo pilastro: un nuovo quadro strategico per la politica di coesione*

36. - Il punto centrale della riforma è un nuovo tipo di accordo contrattuale tra la Commissione e gli Stati membri (o le Regioni), concentrato sul risultato e sulle condizioni istituzionali per l'intervento.

La sua messa in atto richiede il rafforzamento di un dialogo strategico tra gli Stati membri (o le Regioni) e le istituzioni europee, che porti all'adozione di un solido concetto di politica e di obiettivi concreti. Questo dialogo dovrà partire fin dalla seconda metà del 2010 con il *Quinto Rapporto sulla Coesione* della Commissione, che esporrà il concetto di politica, le lezioni da trarre dai programmi in corso e le proposte preliminari sulla *governance* e le priorità. Il dibattito successivo dovrà vedere gli Stati membri (o le Regioni) mettere a punto, nella seconda metà del 2011, una *Valutazione strategica nazionale* delle politiche basate sul territorio a livello nazionale, insieme alle proposte per il livello UE. Un *Gruppo temporaneo per la politica basata sul territorio*, composto da alti funzionari degli Stati membri e della Commissione e da esperti internazionali, dovrà orientare il dibattito. Perché questo primo dibattito possa svolgersi e gli Stati membri (o le Regioni) vi si impegnino, nel 2010 dovrà essere raggiunto, attraverso la revisione del bilancio, un accordo politico sufficientemente forte sulle linee generali della riforma della politica di coesione.

37. - Sulla base di questo dibattito strategico, la Commissione dovrebbe mettere a punto un *Quadro strategico per lo sviluppo europeo*, entro la primavera 2012. Insieme al concetto di politica e ad uno schema delle principali innovazioni della politica, il Quadro strategico dovrebbe fissare 3-4 priorità fondamentali e, per ogni caso (a differenza delle attuali Linee guida strategiche), dovrebbe indicare chiari principi che gli Stati membri e le Regioni dovranno seguire nel definire il quadro istituzionale necessario ad affrontare tali priorità. Si dovrebbe anche fissare un numero limitato di indicatori di risultato e di obiettivi sperimentali. Nello stesso tempo la Commissione dovrebbe disegnare un primo progetto di *Regolamento*, con tutti i cambiamenti fondamentali da introdurre nella *governance* della politica. Il dibattito e la successiva adozione del Quadro strategico e del Regolamento da parte del Parlamento e del Consiglio, dovrebbero avvenire nel 2012, contemporaneamente alla negoziazione e all'approvazione delle prospettive finanziarie.

*Terzo pilastro: una nuova relazione contrattuale, attuazione e monitoraggio che puntano ai risultati*

38. - Gli Stati membri (o Regioni), sulla base del Quadro strategico e del Regolamento concordati e sviluppando le idee anticipate nella valutazione nazionale, dovrebbero concludere con la Commissione entro la fine del 2013 un *Contratto nazionale di sviluppo strategico (Contratto)*, che copra tutti i fondi della politica di coesione. Le Regioni dovrebbero partecipare alla preparazione del Contratto ed essere cofirmatarie, nei casi in cui ciò sia previsto dalle disposizioni nazionali. Diversamente dall'attuale equivalente Contratto di riferimento, che è in gran parte un "documento di riferimento", appesantito da parti descrittive delle motivazioni strategiche, il nuovo Contratto dovrebbe concentrarsi sugli obiettivi e sugli strumenti per realizzarli e specificare impegni verificabili. Il Contratto dovrebbe prendere in considerazione:

1- la scelta di priorità, obiettivi e traguardi (misurati attraverso un sistema rigoroso di indicatori di risultato);

- 2- l'allocazione dei finanziamenti alle Autorità di gestione (regionali e nazionali);
- 3- il quadro istituzionale in atto o che lo Stato membro si impegna a costruire, al fine di perseguire ciascuna priorità;
- 4- l'impegno a mettere in atto la capacità amministrativa necessaria a gestire i fondi e ad mettere in atto le condizioni specificate nei pilastri successivi.

39. - Nel processo di messa a punto del Contratto, la Commissione dovrebbe svolgere un ruolo di consulenza strategica, avvalendosi di risorse umane rafforzate e di una task-force per ciascuna delle priorità principali (vedi sotto). Una volta che il progetto di testo sarà presentato, la Commissione dovrebbe essere in grado di svolgere una valutazione indipendente ex ante di alcune sue parti. Qualora non venisse raggiunto un accordo su certi aspetti, la Commissione potrebbe adottare l'intero Contratto o parti di esso, "soggetto a condizioni", come la necessità di uno specifico monitoraggio e controllo. Nel caso delle priorità fondamentali, potrebbe essere richiesto agli Stati membri (o Regioni) di trasferire le risorse tra loro. La credibilità della "minaccia" della Commissione di non adottare una parte del Contratto, a costo di mettere a rischio l'assorbimento finanziario - la principale preoccupazione di oggi -, dovrebbe essere rafforzata dalla recente costituzione del Consiglio permanente per la politica di coesione, in grado di valutare il Contratto (vedi sotto). Il Consiglio dovrebbe anche valutare qualsiasi intervento speciale della Commissione - come la decisione di adottare parti del Contratto sotto condizioni. Questo dovrebbe fornire un controllo su ogni uso arbitrario dei nuovi poteri discrezionali della Commissione.

40. - I *Programmi operativi* dovrebbero essere mantenuti, per descrivere come il Contratto generale debba essere attuato dalle Autorità di gestione, specialmente da Regioni specifiche; però dovrebbero seguire la struttura più orientata ai risultati, propria del nuovo Contratto. Negli Stati membri con strutture federali o decentrate, i programmi dovrebbero fornire gli elementi costitutivi del Contratto ed essere adottati simultaneamente a quest'ultimo.

41. - Entro un anno dall'approvazione del contratto, la Commissione dovrebbe assicurare una *Valutazione sull'attuazione* dell'adeguatezza e della qualità delle strutture e dei processi di attuazione in ciascun Stato membro. Questa valutazione dovrebbe concentrarsi su come le risorse umane, le competenze professionali e il sistema amministrativo vengono messe in campo per le varie attività della gestione dei fondi della politica di coesione. La portata della valutazione dovrebbe essere proporzionale alla misura del finanziamento UE e connessa al precedente documento delle Autorità di gestione. Un "contratto di fiducia" dovrebbe essere concluso tra la Commissione e gli Stati membri, quando la valutazione risulterà soddisfacente. Le carenze di lieve entità dovrebbero risultare in un contratto provvisorio di fiducia, le carenze più gravi invece nei "piani d'azione" che gli Stati membri devono realizzare e, eventualmente, in una redistribuzione delle risorse.

42. - Ogni anno, dopo il terzo anno, gli Stati membri dovrebbero redigere, in ogni caso, un breve *Rapporto strategico sui risultati*, in cui descrivere i progressi ottenuti nel raggiungimento degli obiettivi. L'accento posto sugli indicatori e sui risultati, in relazione agli obiettivi, dovrebbe segnare una differenza rispetto all'esperienza at-

tuale. La Commissione dovrebbe preparare un *Parere* sul rapporto di ciascun paese, nonché un *Rapporto di sintesi* generale. Il nuovo Consiglio sulla politica di coesione dovrebbe valutare tutti questi documenti ed emanare raccomandazioni agli Stati membri e alla Commissione.

*Quarto pilastro: un rafforzamento della governance per le priorità fondamentali*

43. - Le “condizionalità” sul quadro istituzionale e un sistema di controllo delle prestazioni per monitorare i progressi ottenuti nel conseguimento degli obiettivi, rappresentano gli strumenti attraverso i quali il Contratto dovrebbe essere rafforzato, quando si trova ad affrontare le priorità fondamentali. L’esperienza dimostra che la debolezza del quadro istituzionale è spesso responsabile del fallimento degli interventi. Anche se non è corretto che le istituzioni di eccellenza vengano identificate e raccomandate a livello centrale, il dibattito internazionale e i metodi UE (come, ad esempio, l’esperienza nel quadro del Metodo aperto di coordinamento), hanno portato ad un grado di consenso sui principi generali, da applicare alle istituzioni che attuano specifiche politiche (per esempio l’innovazione, l’istruzione, la pianificazione urbana, la cura dei bambini, ecc.) Questi principi escludono le disposizioni che si sono dimostrate fallimentari e prevedono di concentrare lo sforzo politico sulle questioni rilevanti, oltre ad essere sottoposti ad un continuo rinnovamento, frutto dell’esperienza acquisita con l’attuazione. Gli Stati membri dovrebbero trasformare questi principi in impegni specifici nel Contratto da concordare con la Commissione.

44. - In secondo luogo, la vasta esperienza disponibile sull’uso degli indicatori di risultato evidenzia dei limiti, che devono essere interpretati con attenzione. Questi indicatori non misurano l’impatto della politica (vedi sotto) e non dovrebbero essere utilizzati per criticare interventi di gestione, dato che molti altri fattori influenzano i risultati e c’è il rischio di distogliere l’azione della politica da altri aspetti rilevanti (ma non quantificabili). Ma, una volta che i loro limiti sono stati presi in considerazione, gli indicatori di risultato possono agire come un potente strumento per concentrare il dibattito pubblico sugli obiettivi e per motivare i *policy-makers*.

45. - Un sistema di controllo delle prestazioni per le priorità fondamentali dovrebbe essere introdotto, attraverso: la creazione di un sistema di indicatori e di obiettivi di alto livello e di una banca dati accessibile; la promozione di un dibattito pubblico, stimolato dalla pubblicazione annuale dell’*Indagine sugli indicatori e sugli obiettivi* e del *Quadro di valutazione dei progressi* da parte della Commissione; l’incoraggiamento e la fornitura di assistenza tecnica per l’introduzione volontaria di sistemi di premi e sanzioni, connessi agli obiettivi; l’affidamento alla Commissione della responsabilità di effettuare, insieme agli Stati membri (o Regioni), una valutazione approfondita delle prestazioni, quando vengano fornite giustificazioni non convincenti per il fallimento nel raggiungimento degli obiettivi. Dovrebbero inoltre essere previste sanzioni pecuniarie per gli Stati membri che non provvedano alla valutazione o alla messa in atto delle raccomandazioni.

*Quinto pilastro: promozione di una spesa addizionale, innovativa e flessibile*

46. - Il requisito esistente di addizionalità finanziaria, in virtù del quale la politica di coesione non deve sostituire la spesa domestica, può aiutare a prevenire l’uso improprio dei fondi UE (ad esempio, utilizzandoli per ridurre le imposte e quindi prati-

care una concorrenza sleale verso gli altri Stati membri) e ad incrementare la possibilità della politica di fornire sostegno alle regioni-obiettivo. Ma l'attuale requisito di addizionalità non riesce a raggiungere questi obiettivi in modo soddisfacente. Sono necessari diversi cambiamenti, compresa l'introduzione di un legame formale con il Patto di stabilità e crescita, in modo tale che gli effetti contrastanti che gli investimenti pubblici degli Stati membri hanno sul "patto di sviluppo" (in linea con esso) e sul "patto di stabilità" (contrari ad esso) diventino di attualità e portino a scelte politiche più informate. Questi cambiamenti porterebbero a: un miglioramento ulteriore della responsabilità per quanto riguarda la misurazione; l'eliminazione dei riferimenti alla "spesa storica", come un mezzo per stabilire una base per il livello di spesa; l'estensione dell'obbligo a tutti i tipi di regione; la revoca delle sanzioni automatiche. Una sanzione discrezionale dovrebbe essere prevista, solo nel caso in cui gli Stati membri non riescano a dimostrare che il persistente divario negativo tra spese effettive e previste non sia stato il risultato di una riduzione intenzionale della tassazione, che dovrà essere compensata, in conformità con il Patto di stabilità e crescita.

47. - Un concetto efficiente di politica e l'accento sul risultato aumentano l'importanza che il requisito della "politica di addizionalità" venga rispettato. Prima di tutto, c'è bisogno di un esplicito impegno, nel Contratto, che la politica di coesione sia realmente finalizzata a garantire il valore aggiunto che la giustifica: rispondere alle aspettative dei cittadini europei; fare il miglior uso delle interdipendenze transfrontaliere; mantenere una distanza dagli interessi locali. Nella Relazione strategica annuale, deve essere inclusa anche una valutazione di come questo valore aggiunto sia effettivamente assicurato. In secondo luogo, dovrebbe essere preso un impegno affinché la politica di coesione sia dotata di un elevato contenuto di innovazione, come la sperimentazione di pacchetti integrati di interventi o l'adozione di confini geografici diversi per alcune misure (sotto forma di collegamenti urbano-rurali, azioni multi-regionali, ecc.). Anche le innovazioni dovrebbero essere valutate nella Relazione strategica annuale.

48. - L'attuale regola del disimpegno automatico dei fondi non spesi entro una determinata scadenza dovrebbe essere mantenuta, dal momento che, in un complesso sistema di *multilevel governance*, è necessario un incentivo per dare una stretta ai negoziati. L'applicazione di questa regola ad uno specifico livello (di ciascun "asse" dei singoli Programmi), tuttavia, crea un incentivo a dare la priorità all'aspetto dell'assorbimento finanziario, rispetto a quello della qualità dei progetti. Per ridurre questo rischio, allo Stato membro dovrebbe essere offerta la scelta di applicare la norma a livello di tutto il paese o di macro-aree. All'interno dei paesi, le Autorità di gestione, in coordinamento tra loro, dovrebbero essere in grado di adottare strategie di spesa differenziate, adatte ai loro diversi contesti. Una sorta di "mercato del credito" dovrebbe tendere a nascere *de facto*, dando flessibilità al sistema. Dovrebbe essere mantenuto anche l'attuale sistema di co-finanziamento nazionale, eventualmente con modifiche dei tassi attuali.

*Sesto pilastro: promuovere la sperimentazione e la mobilitazione degli attori locali*

49. - Un approccio basato sui territori, in ultima analisi, si basa sulla capacità degli interventi esterni di promuovere un processo di scoperta e aggregazione delle co-

noscenze e delle preferenze nei territori-obiettivo. E' necessario trovare un migliore equilibrio tra, da un lato, la creazione di incentivi agli attori locali a rivelare informazioni, a rischiare e ad investire, e, dall'altro, la necessità di impedire che le misure pubbliche vengano monopolizzate da questi stessi attori. C'è bisogno di una dose maggiore di "sperimentalismo", nel senso di offrire un'opportunità di sperimentare i diversi approcci o misure, mentre si pratica il monitoraggio reciproco. L'accresciuto dibattito politico sugli obiettivi e sul sistema di controllo dei risultati, proposto dal Rapporto, può contribuire a spostare le cose in questa direzione. Questo dibattito dovrebbe essere integrato da un impegno a promuovere indicatori *community-based* (sulla base di una crescente esperienza internazionale), specialmente quando si persegue l'obiettivo dell'inclusione sociale.

50. - Un ulteriore contributo dovrebbe provenire dagli interventi diretti della Commissione. In primo luogo, una piccola quota del finanziamento – vale a dire lo 0,1% del bilancio complessivo - dovrebbe essere assegnata ad *azioni di innovazione territoriale*, gestite dalla Commissione per sviluppare e sperimentare forme innovative di interventi di politica basata sul territorio, in particolare per quanto riguarda le priorità fondamentali. Il finanziamento dovrebbe essere assegnato - senza preassegnazione nazionale - ai "migliori progetti" su base competitiva. In secondo luogo, alla Commissione dovrebbe essere conferita l'opportunità di mobilitare direttamente gli attori locali, mediante l'organizzazione di seminari di alta qualità e il pilotaggio di una valutazione d'impatto sperimentale (vedi sotto). In terzo luogo, dovrebbe essere rafforzata la possibilità per gli attori locali subregionali e i gruppi di interesse, di rendere note le loro osservazioni, che il nuovo processo strategico dovrebbe in qualche modo incoraggiare.

*Settimo pilastro: promuovere il processo di apprendimento, un passo verso la prospettiva di valutazione di impatto*

51. - La politica di coesione ha investito in maniera significativa nel processo di apprendimento, nel facilitare lo scambio di esperienze e nel promuovere la valutazione. Ma in un settore importante non è stato compiuto alcun progresso: quello della comprensione di "ciò che funziona", di quali effetti producono particolari interventi e "per chi". Le informazioni, molto limitate, sugli "effetti" che abbiamo a disposizione dopo 20 anni di politica di coesione sottolineano quanto sia importante per una politica riformata compiere progressi in questa direzione.

52. - In altri settori della politica sono state sviluppate metodologie diverse per affrontare questa sfida, ma i risultati più promettenti sono offerti da una famiglia di metodi complessivamente definita "controfattuale", che punta a stimare l'impatto di un intervento, valutando quali risultati si sarebbero potuti avere se l'intervento non avesse avuto luogo, soprattutto analizzando quello che è accaduto nei confronti di una popolazione "abbastanza simile", che non è stata destinataria della politica. Le informazioni che questo metodo richiede sono impegnative, mentre le risposte che fornisce sono limitate: in particolare, non consente di comprendere "come" un intervento si svolge, né può dare una guida sicura degli effetti che potranno essere prodotti, una volta che lo stesso intervento venga applicato ad un altro gruppo o in un contesto diverso. Per quanto riguarda la questione di ciò che funziona, però, la valutazione dell'impatto controfattuale è più efficace e affidabile di altri metodi. Inol-

tre, quando la valutazione d'impatto è prospettica, quando cioè è progettata insieme all'intervento, può avere un forte effetto disciplinare, creando un incentivo per i *policy-makers* a concentrarsi sugli obiettivi e sui criteri, attraverso i quali i beneficiari vengono selezionati.

53. - E' necessario superare sfide specifiche nell'applicare la valutazione di impatto alle politiche basate sui territori, in particolare per quanto riguarda l'eterogeneità degli interventi nei territori: servizi diversi spesso vengono raggruppati, rendendo difficile capire quale sono i "principi attivi", e così via. Questi problemi suggeriscono che gli sforzi per promuovere la valutazione d'impatto, come uno dei pilastri metodologici della politica di coesione, devono essere al tempo stesso visionari e modesti – visionari, perché è necessario creare lo slancio tecnico, amministrativo e politico per il metodo che va seguito come una fonte importante di informazioni; modesti, perché la messa a punto di questa capacità tecnica richiede tempo, senza alcuna aspettativa di un "quick fix", capace di fornire risposte incontrovertibili su quali parti della politica di coesione funzionino e dove. La responsabilità della valutazione dovrebbe essere lasciata agli Stati membri, ma la Commissione, rafforzando la propria struttura interna, dovrebbe promuoverne l'uso e creare un ufficio centralizzato per la raccolta, il filtraggio e la messa a disposizione degli studi e dei loro risultati.

54. - La selezione casuale dei beneficiari di un intervento - un metodo che consente una valutazione d'impatto più agevole - potrebbe essere eventualmente sperimentata, come parte di una più ampia politica di sperimentalismo. Una reale incertezza riguardo a quali interventi siano positivi o dannosi, dovrebbe spesso significare che non esiste proprio alcun problema morale nel limitare gli interventi ad alcune unità o gruppi. L'altra domanda etica, secondo la quale dovrebbe esserci "il rispetto per le persone", che richiede alle persone di dare il proprio consenso informato all'assegnazione casuale, può essere meglio soddisfatta da una politica caratterizzata dal partenariato e dalla mobilitazione degli attori locali.

*Ottavo pilastro: riorientamento e rafforzamento del ruolo della Commissione come centro di competenze*

55. - La riforma della politica di coesione, presentata in questo Rapporto, chiama la Commissione a svolgere un ruolo più ambizioso e impegnativo di quello odierno. Questo ruolo richiede: un approccio coerente alle questioni dello sviluppo territoriale, da incardinare in un pensiero economico e sociale progredito; l'applicazione di metodi all'avanguardia del dibattito e dell'esperienza internazionale; un coinvolgimento più forte degli Stati membri e delle Regioni; risorse umane specializzate e la capacità di essere credibile sia come partner di un contratto che effettua scelte discrezionali, sia come un *think tank*. Se la Commissione dovesse fallire in questo ruolo, l'efficacia e la fattibilità della maggior parte delle proposte qui avanzate sarebbero compromesse e l'architettura proposta da questo Rapporto non starebbe in piedi. C'è bisogno, quindi, di un forte accordo politico per rafforzare il ruolo della Commissione, un compito che è tecnicamente fattibile, se la riforma partirà nel 2010.

56. - Un investimento significativo nelle risorse umane e nei cambiamenti organizzativi dovrebbe avvenire nelle direzioni generali della Commissione, che hanno la

responsabilità globale della politica di coesione e dei relativi Fondi. Nel caso della DG REGIO, il Rapporto delinea alcune linee d'azione generali:

- (i) l'istituzione di una *task force* specializzata di alto livello (con funzionari di diverse direzioni) per le priorità fondamentali – un team di circa 20 esperti, impegnati a tempo pieno nelle attività relative alle priorità fondamentali, che interagisce strettamente con le unità geografiche responsabili della negoziazione;
- (ii)- la formazione del personale sulle questioni concettuali e metodologiche, sulle quali la politica si è riorientata, e l'aggiornamento delle conoscenze e delle competenze professionali delle unità geografiche;
- (iii)- l'aggiornamento del servizio di valutazione, in modo che sia in grado di fornire agli Stati membri una *think-tank* sulla valutazione d'impatto;
- (iv) la creazione di squadre di supporto amministrativo in grado di effettuare una stima dell'attuazione;
- (v) l'integrazione delle strutture organizzative, per facilitare il coordinamento tra i *team* "orizzontali" e le unità geografiche;
- (vi) la creazione di un servizio di ricerca, in collegamento stretto e costante con la politica di ricerca sullo sviluppo.

57. - Anche il coordinamento interno tra la DG REGIO e la DG EMPL ha bisogno di essere migliorato. Le due direzioni hanno prospettive e competenze diverse, l'una incentrata sui beni e servizi pubblici, che coinvolgono principalmente le infrastrutture materiali, l'altra sugli investimenti nel capitale umano; l'una si occupa del contesto spaziale e dei collegamenti territoriali, l'altra delle persone. Nessuna priorità fondamentale dovrebbe essere il regno esclusivo di una delle due DG, né il loro *know-how* e le loro competenze devono corrispondere, come talvolta erroneamente si crede, con i due obiettivi dell'efficienza e dell'inclusione sociale. Qualunque obiettivo sia perseguito e qualsiasi tra le priorità fondamentali sia scelta, le prospettive e le competenze delle due direzioni dovrebbero essere integrate nella loro attività quotidiana, sia a Bruxelles che sul territorio, a differenza di quanto accade oggi. Un più stretto coordinamento dovrebbe riguardare anche la DG AGRI e la DG MARE, così come molte altre direzioni responsabili della politica, con un impatto territoriale significativo e con i settori legati alle priorità fondamentali selezionate. Questo è quanto hanno da tempo richiesto un certo numero di amministratori, politici ed esperti. Ed è anche quanto richiede la dimensione "territoriale" della politica di coesione (resa esplicita nel nuovo progetto di Trattato). Questo, per il Rapporto, costituisce una condizione della riforma.

*Nono pilastro: migliorare la gestione ed il controllo delle risorse finanziarie*

58. - Tenuto conto dei vincoli dimensionali della Commissione, se si vuole mettere in condizione le DG responsabili della politica di coesione di realizzare i necessari investimenti nelle risorse umane, deve essere raggiunta una maggiore efficienza per svolgere il compito della gestione e del controllo finanziario. Le informazioni finora disponibile mostrano che gli elevati costi marginali amministrativi e un alto grado di incertezza negli Stati membri (sul "se" le loro scelte saranno considerate accettabili) si accompagnano ad un elevato livello di errore, come valutato dalla Corte dei conti europea. Due fattori contribuiscono a questa situazione: la gestione condivisa e la molteplicità dei livelli di controllo aumentano le possibilità di incertezza; il controllo

delle spese nell'ambito della politica di coesione funziona come un "filtro", dal quale emergono le carenze generali degli Stati membri nel conformarsi alle Direttive comunitarie – ad esempio quelle sugli appalti. Gli errori individuati tendono a diventare le principali informazioni quantitative disponibili per il dibattito in seno al Parlamento europeo e tra il pubblico. Fare i conti con questa pressione innesca una tensione nel personale delle direzioni e riduce il tempo, la capacità e l'incentivo a dedicarsi ai compiti strategici e al monitoraggio dei risultati della politica.

59. - Negli ultimi anni sono state apportate modifiche significative in questo settore, i primi effetti delle quali si manifesteranno nel 2010. Ulteriori modifiche sono in discussione. Alcune di queste sembrano degne di considerazione, come l'aumento del rischio di errore tollerabile, l'introduzione di semplificazioni, come un maggiore uso delle "aliquote costanti" per misurare le spese previste; la valutazione annuale delle quote di errore da parte degli Stati membri e i trasferimenti trattenuti se la soglia viene superata. La presentazione di ulteriori proposte di modifiche va al di là del mandato di questo Rapporto. E' però possibile assumere l'uno o l'altro dei seguenti scenari: o queste proposte riescono a ridurre il costo del controllo amministrativo delle direzioni generali responsabili della politica di coesione, fino al punto di consentire loro di liberare risorse umane per la riforma delineata nell'ambito del pilastro 8, oppure, se non è questo il caso, i costi amministrativi supplementari sostenuti per questo compito andranno considerati come "costi generali della Commissione" – per il controllo del rispetto delle Direttive europee - e vanno fornite risorse umane aggiuntive per la gestione della politica di coesione.

*Decimo pilastro: rafforzare il sistema di equilibrio dei poteri ad alto livello*

60. - Le modifiche proposte dal Rapporto puntano a rendere le scelte della politica più aperte al dibattito e a migliorare l'offerta di informazioni. Inoltre, conferiscono alla Commissione maggiori poteri di discrezionalità. Un cambiamento complementare, tuttavia, è necessario sul versante della domanda. Un dibattito politico di alto livello deve essere organizzato per utilizzare nel modo migliore le informazioni accresciute, accompagnato da un più forte sistema di controlli e di equilibrio dei poteri tra la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio.

61. - Dovrebbe essere creato un Consiglio formale per la politica di coesione, possibilmente nell'ambito del Consiglio affari generali. Il suo compito principale dovrebbe essere: a) valutare i Contratti nazionali di sviluppo strategico, una volta approvati dalla Commissione; b) valutare le Relazioni strategiche sui risultati, prodotte ogni anno, a partire dal terzo, dagli Stati membri, e i relativi Pareri preparati dalla Commissione; c) valutare le situazioni specifiche, in cui è necessario un intervento speciale da parte della Commissione (approvazione del Contratto soggetta a condizioni; carenze che emergono dalla valutazione di attuazione; risultati della valutazione approfondita delle *performance* dovuta al mancato raggiungimento degli obiettivi, ecc.). Il Consiglio dovrebbe formulare raccomandazioni. La sua attività dovrebbe essere supportata dal lavoro di un gruppo permanente di alto livello, composto da alti funzionari degli Stati membri, e la sua organizzazione in sottogruppi dovrebbe consentire l'attuazione di un approccio paritario. Questa struttura dovrebbe essere costruita gradualmente, a partire da questo periodo di programmazione.

62. - I nuovi Contratti e le nuove Relazioni dovrebbero consentire anche al Parlamento europeo di svolgere un ruolo più importante, fornendo le proprie opinioni attraverso i pareri. La relazione di sintesi, preparata ogni anno dalla Commissione, dovrebbe svolgere un ruolo importante, nel contesto della clausola nel nuovo progetto di Trattato, in base alla quale la Commissione dovrà presentare ogni anno al Parlamento europeo una “relazione di valutazione sulle finanze dell’Unione, basata sui risultati ottenuti”.

*Riformare il processo di negoziazione: un accordo simultaneo sulle risorse, la governance, e gli obiettivi*

63. - Perché la negoziazione abbia la possibilità di fornire un contributo nel processo di avvicinamento ad una proposta di riforma globale della politica di coesione, i negoziati sulle risorse, sulla *governance* e sugli obiettivi, dovrebbero essere conclusi contemporaneamente. Grazie all’allineamento dei negoziati su tre documenti rilevanti – il Quadro finanziario, il Regolamento sulla politica di coesione ed il Quadro europeo di sviluppo strategico - dal mix di tematiche e interessi generali potrà emergere una visione equilibrata, in grado di assicurare sia la garanzia agli Stati membri e alle Regioni della libertà di attuare la politica nel modo ritenuto più opportuno, sia la necessità di dare alla Commissione il potere per garantire la qualità della spesa. Si tratta di un requisito necessario per un sistema di contributi condizionati, per subordinare l’assegnazione delle risorse all’accettazione comune di regole e di obiettivi.

## Sintesi

Esiste consenso sul fatto che l'Unione europea dovrebbe modernizzare il suo bilancio, affrontando le nuove sfide e mettendo fine all'inerzia burocratica e alla logica del *juste retour*, che finora hanno impedito il cambiamento. La decisione di intraprendere una revisione del bilancio ha fornito l'occasione per compiere tale riflessione. Questa opportunità è ancora attuale. La politica di coesione è parte della revisione, ma ci sono opinioni contrastanti sulla logica, sui risultati e sulla necessità e la portata della riforma. Il rischio di modifiche erronee è elevato. Ma anche il rischio che nessun cambiamento abbia luogo è molto alto.

Lo scopo del Rapporto è quello di aiutare a scongiurare questi rischi, fissando un'agenda per la riforma e cercando di avviare un dibattito franco, informato e tempestivo sugli aspetti concettuali, politici ed operativi. Un primo passo è stato fatto con la consultazione che si è svolta per preparare il Rapporto. Sulla base di questa consultazione, di una analisi della letteratura economica, dell'evidenza empirica e di una prospettiva comparata e storica, il Rapporto afferma che:

- esistono buoni motivi, che affondano le radici nella teoria economica e nell'interpretazione politica dello stato attuale dell'UE, perché l'Unione debba destinare una larga quota del proprio bilancio alla fornitura di beni pubblici europei, attraverso una strategia di sviluppo basata sul territorio (*place-based*), indirizzata verso le priorità economiche e gli obiettivi sociali;
- la politica di coesione fornisce la base adeguata per attuare questa strategia, ma è necessaria una sua riforma globale per affrontare le sfide attuali;
- la riforma richiede l'adozione di un forte concetto di politica (che rinnovi le idee originali dei padri fondatori dell'UE), una selezione delle priorità, alcune modifiche decisive della *governance*, un nuovo compromesso politico ad alto livello e un aggiustamento adeguato del processo di negoziazione del bilancio;
- gli attuali avvenimenti economici e politici hanno reso più urgente il cambiamento: alcune delle proposte di riforma possono e devono essere anticipate fin dal periodo attuale di programmazione.

Il modello di politica è il punto di partenza di qualsiasi cambiamento. Infatti, come sostiene il Rapporto, senza questa discussione iniziale per stabilire una reciproca comprensione della logica di una politica di sviluppo basata sul territorio, non ci può essere alcun dibattito significativo sulla riforma. Una *politica basata sul territorio* è una strategia a lungo termine, volta ad affrontare la persistente sottoutilizzazione delle potenzialità e a ridurre la persistente esclusione sociale in particolari territori, attraverso interventi esterni e una *multilevel governance*; promuove l'offerta di beni e servizi integrati, modellati sui diversi contesti, e innesca cambiamenti istituzionali.

In una politica basata sul territorio gli interventi pubblici fanno affidamento sulle conoscenze locali e sono verificabili e sottoposti a controllo, mentre sono presi in considerazione i collegamenti tra i territori. Il Rapporto sostiene che questa strategia

è superiore a strategie alternative, che non rendono esplicito né verificabile il proprio obiettivo territoriale o che addirittura lo nascondono dietro uno schermo di autoproclamata indifferenza territoriale. Queste strategie, partendo dal presupposto che lo Stato sappia intervenire meglio o che possa affidarsi alle scelte e all'orientamento di pochi soggetti privati, non riescono a integrare i servizi. La lezione della recente crisi rafforza questa tesi.

Ci sono buoni motivi perché l'Unione europea debba destinare una larga quota del bilancio comunitario ad una strategia basata sul territorio. Si tratta di un complemento essenziale all'unificazione dei mercati, alla creazione della moneta unica e all'erosione generalizzata dell'influenza nazionale sugli sviluppi economici. Questo può consentire all'UE di rispondere alle aspettative dei cittadini europei, facendo sì che ciascuno, indipendentemente dal luogo in cui vive, sia in grado di beneficiare dei vantaggi economici derivanti dall'unificazione, di avere pari opportunità di accesso ai benefici così creati, nonché pari opportunità di affrontare i rischi e le minacce. E' possibile fare tutto questo utilizzando una *governance* moderna e basandosi sulla responsabilità degli Stati membri, che conservano il potere di adeguare gli interventi ai contesti.

In particolare c'è un buon motivo per costruire un'*agenda sociale territorializzata*, come parte della politica di coesione, volta a garantire standard socialmente concordati per particolari aspetti del benessere ai quali i cittadini attribuiscono un'alta priorità. Questo rappresenterebbe una sorta di contratto sociale tra le UE e i suoi cittadini e un mezzo, a più lungo termine, per favorire la mobilità, riducendo i timori che le sono collegati.

Nel promuovere una politica del genere, la UE gode anche di un chiaro vantaggio rispetto agli Stati membri: è più in grado di tener conto delle interdipendenze al di là delle frontiere, che stanno assumendo crescente importanza per lo sviluppo complessivo dell'Unione, via via che si realizza una più stretta integrazione. Inoltre, la UE è più lontana dalla pressione di gruppi di interesse locali, che possono ostacolare o alterare il percorso di sviluppo perseguito.

L'analisi intrapresa dal Rapporto mette in evidenza gravi limiti nella disponibilità di riscontri quantitativi sulle *performance* della politica. Tuttavia, un tentativo di analisi dei punti di forza e di debolezza porta a due conclusioni. In primo luogo, l'attuale architettura della politica di coesione rappresenta la base per attuare quella strategia territorializzata di cui l'Unione ha bisogno. In secondo luogo, la politica di coesione deve essere sottoposta ad una riforma radicale per poter far fronte alle sfide che si presentano all'Unione europea.

*In breve, il Rapporto sostiene che:*

E' necessario attuare una chiara ed esplicita distinzione tra gli interventi della politica finalizzata a far aumentare il reddito e la crescita (obiettivi che il Rapporto definisce di "efficienza") e quelli che mirano a ridurre le disuguaglianze (obiettivi di "inclusione sociale"), per essere almeno in grado di controllare e valutare i risultati.

Deve essere maggiore la coerenza con il concetto di politica basata sul territorio e reale la concentrazione su poche questioni di fondamentale importanza per l'Unione europea e i suoi cittadini. In questo modo si potrà creare una massa critica di interventi su priorità concordate in tutto il territorio europeo, attirando l'attenzione della politica e del pubblico sulle misure attuate e mettendo la Commissione in grado

di concentrare meglio le proprie risorse umane e i propri sforzi, svolgendo così un ruolo più strategico.

E' necessaria una riforma della *governance* basata su dieci "pilastri".

*1) Una concentrazione innovativa sulle priorità fondamentali e una prudente distribuzione territoriale*

Concentrare il 55-65% dei finanziamenti su 3-4 priorità fondamentali, con una quota variabile tra gli Stati membri e le Regioni in funzione delle necessità e delle strategie, mantenendo sostanzialmente i criteri per l'attribuzione territoriale dei finanziamenti e per la distribuzione dei fondi, secondo la tripartizione attuale tra ritardo di sviluppo, non ritardo di sviluppo e "cooperazione territoriale".

La scelta delle priorità fondamentali dovrebbe risultare da un dibattito politico di alto livello, ma sei possibili priorità, esaminate in dettaglio dal Rapporto, sono: *Innovazione* e *Cambiamento climatico*, con un obiettivo principalmente economico ("efficienza"); *Migrazioni* e *Infanzia* con un obiettivo prevalentemente sociale ("inclusione sociale") e *Competenze professionali* e *Invecchiamento*, dove i due obiettivi sono della stessa importanza. Per la maggior parte di questi obiettivi, l'UE ha già sviluppato una struttura di conoscenze ed esperienze, per fissare i principi istituzionali e gli indicatori necessari all'attuazione delle politiche.

*2) Un nuovo quadro strategico per la politica di coesione*

Costruire un dialogo strategico rafforzato tra Commissione e Stati membri (o Regioni), basato su un *quadro strategico europeo per lo sviluppo*, che definisca con precisione i più importanti principi innovativi della politica per le grandi priorità e una serie di indicatori per la valutazione dei risultati.

*3) Un nuovo rapporto contrattuale, attuazione e reporting che puntano ai risultati*

Costruire un nuovo tipo di accordo contrattuale (un *contratto strategico nazionale per lo sviluppo*) tra la Commissione e gli Stati membri, basato sul precedente e incentrato sui risultati e sui requisiti istituzionali degli interventi, che copra tutte le risorse della politica di coesione e che specifichi impegni verificabili, connesso con la predisposizione di una *Valutazione di attuazione*, redatta dalla Commissione e con un *Rapporto strategico sui risultati*, redatto dagli Stati membri con cadenza annuale dopo il terzo anno.

*4) Una governance rafforzata per le priorità fondamentali*

Determinare una serie di condizioni *ex-ante*, da realizzarsi nel quadro istituzionale, per essere in grado di perseguire ogni obiettivo prioritario ed un sistema per valutare i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi.

*5) Promuovere una spesa addizionale, innovativa e flessibile*

Rafforzare il principio dell'addizionalità, grazie al collegamento con il Patto di stabilità e di crescita, oltre ad un impegno contrattuale e ad una valutazione di come la politica sta realizzando il valore aggiunto che la giustifica, e l'opzione di attuare la regola del disimpegno automatico a livello di paese, anziché di programma.

*6) Promuovere la sperimentazione e mobilitare gli attori locali*

Sviluppare un miglior equilibrio tra la creazione di incentivi per spingere gli attori locali a rischiare ed investire e, nel contempo, proteggere la politica dal pericolo di essere “catturata” da gruppi di interesse locale, attraverso l’incoraggiamento della sperimentazione e un ruolo diretto della Commissione basato sull’istituzione di un piccolo fondo per Azioni territoriali innovative e sul coinvolgimento dell’*expertise* internazionale a livello locale.

*7) Promuovere il processo di apprendimento: verso la valutazione della prospettiva d’impatto*

Incoraggiare all’ideazione e all’applicazione di metodi controfattuali, per valutare l’impatto degli interventi, per accrescere la comprensione di cosa sia attuabile, specialmente nella prospettiva, in modo che tale valutazione sia disegnata insieme all’intervento e possa avere un effetto disciplinare, focalizzando l’attenzione sugli obiettivi e sui criteri per la selezione dei beneficiari.

*8) Rifocalizzare e rafforzare il ruolo della Commissione come centro di competenze*

Investire significativamente in risorse umane e cambiamenti organizzativi in quelle direzioni generali della Commissione che hanno la responsabilità complessiva nella politica di coesione, assieme ad un maggior coordinamento tra le DG competenti per la politica di coesione.

*9) Orientare la gestione e il controllo delle risorse finanziarie*

Raggiungere una maggiore efficienza, sulla base del presupposto costituito dai recenti cambiamenti introdotti in questa materia e di ulteriori misure come esito del dibattito attuale, e sostenere la Commissione ad effettuare investimenti addizionali nelle risorse umane.

*10) Rafforzare i controlli e l’equilibrio del sistema politico di alto livello*

Costruire un dibattito politico di alto livello molto rafforzato, alimentato dalle nuove informazioni sugli effetti prodotti dai mutamenti recenti, assieme a un rinnovato sistema di controlli ed equilibri tra la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio, rafforzato dalla creazione di un Consiglio formale per la politica di coesione, che valuti le decisioni ed i risultati ed elabori le raccomandazioni.

La realizzazione di questa riforma richiederà un forte compromesso politico, che si dovrà realizzare nel 2010. Sarà necessario anche anticipare alcuni cambiamenti, fin dall’attuale periodo di programmazione, mentre la struttura della negoziazione del bilancio sulla politica di coesione dovrebbe consentire il contemporaneo accordo su risorse, *governance* e obiettivi.