



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

LE POLITICHE DI COESIONE IN EUROPA TRA AUSTERITA' E NUOVE SFIDE

a cura di

Manin Carabba, Riccardo Padovani e Laura Polverari

**Saluto introduttivo, Manin Carabba
Relazione introduttiva, Vincenzo Donato**

Contributi di:

**Fabrizio Barca, Nicola Francesco Dotti, Ugo Fratesi, Mara Giua, Antonio
La Spina, Mita Marra, Giovanni Perucca, Laura Polverari, Francesco
Prota, Giuseppe L.C. Provenzano, Alessandro Rainoldi, Rossella Rusca,
Vincenzo Mario Sbrescia, Giuseppe Soriero, Rosella Vitale**

*Quaderni SVIMEZ - Numero Speciale (47)
Roma, ottobre 2016*

Il 31 marzo 2016, presso la Biblioteca della SVIMEZ a Roma, si è tenuto il Seminario su “Le politiche di coesione in Europa, tra austerità e nuove sfide”.

Attraverso questa manifestazione, ideata e coordinata dal Prof. Manin Carabba (Consigliere SVIMEZ e Direttore della “Rivista giuridica del Mezzogiorno”), dal Dott. Riccardo Padovani (Direttore SVIMEZ) e dalla Dott.ssa Laura Polverari (Università di Strathclyde), in collaborazione con la Dott.ssa Agnese Claroni (Ricercatore Esperto SVIMEZ), si è inteso promuovere uno studio comparato delle politiche di coesione nelle esperienze delle varie Regioni europee. Tra le questioni affrontate nel Seminario, la SVIMEZ ha voluto monitorare gli effetti delle numerose novità introdotte nel nuovo ciclo di programmazione sulla governance delle amministrazioni regionali responsabili dell’attuazione dei programmi, nel contesto di riordino delle competenze tra i diversi livelli di governo e della riforma del Titolo V della Costituzione.

Il Seminario si è articolato in due Sessioni: la prima, dal titolo “La politica di sviluppo regionale nei Paesi Ue: driver, cambiamenti di contesto, strumenti e prospettive”, e la seconda, dedicata a “La politica di coesione 2014-2020 in Italia e prime anticipazioni sulla riforma 2021+”.

La manifestazione è stata aperta dal Saluto del Prof. Manin Carabba, ed è proseguita con l’Introduzione del Dott. Vincenzo Donato (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione).

Hanno quindi fatto seguito, nella prima Sessione, gli Interventi della Dott.ssa Laura Polverari (Università di Strathclyde); del Prof. Antonio La Spina (Consigliere SVIMEZ; LUISS); del Prof. Francesco Prota (Università di Bari); del Prof. Ugo Fratesi (Politecnico di Milano); del Dott. Nicola Francesco Dotti (Université Catholique de Louvain); del Dott. Alessandro Rainoldi (Commissione europea - JRC/IPTS); della Dott.ssa Rosella Vitale (Invitalia); del Dott. Rocco Bubbico (BEI).

Sono intervenuti alla seconda Sessione la Dott.ssa Mara Giua (Dipartimento di Economia “Roma Tre” e Centro Rossi-Doria); il Dott. Giuseppe L.C. Provenzano (Vice Direttore SVIMEZ); il Dott. Michele D’Ercole (Agenzia per la Coesione Territoriale); l’On. Giuseppe Soriero (Consigliere SVIMEZ); la Dott.ssa Mita Marra (Università di Salerno e Associazione Italiana di Valutazione). La Dott.ssa Rossella Rusca (Rappresentanza Permanente dell’Italia presso l’Ue) non è potuta intervenire al Seminario a causa dei problemi logistici derivanti dai tristi eventi accaduti a Bruxelles nei giorni immediatamente precedenti l’incontro. La sua Relazione, inviata alla redazione in data successiva all’evento, è ciò non di meno inclusa nel presente volume.

Ha chiuso i lavori il Dott. Fabrizio Barca (Economista).

In questo numero di “Quaderni SVIMEZ”, si riproducono i testi delle Relazioni e degli Interventi svolti, nella versione riveduta dalla SVIMEZ e/o integrata dagli Autori; si riproduce inoltre il testo della Memoria presentata da Vincenzo Mario Sbrescia (Diplomato in “EU Competition Law” al London King’s College) in occasione del Seminario.

Responsabile Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ.

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

“Quaderno SVIMEZ” n. 47

I “Quaderni SVIMEZ” sono una Collana editoriale che ospita documenti monografici su temi di attualità, in materia di politiche per la coesione e lo sviluppo e di finanza pubblica, resoconti di dibattiti pubblici a seminari o convegni, testi di Audizioni parlamentari di dirigenti dell’Associazione nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo. Nella veste di “numeri speciali”, i Quaderni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I Quaderni sono pubblicati anche in formato pdf, e consultabili sul sito internet www.svimez.it.

ISBN 9788898966042

Copyright © 2016 by SVIMEZ
00187 Roma, via di Porta Pinciana 6
Internet: www.svimez.it

La proprietà letteraria e i diritti di riproduzione sono riservati



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

LE POLITICHE DI COESIONE IN EUROPA TRA AUSTERITÀ E NUOVE SFIDE

a cura di

Manin Carabba, Riccardo Padovani e Laura Polverari

Saluto introduttivo, Manin Carabba

Relazione introduttiva, Vincenzo Donato

Contributi di:

Fabrizio Barca, Nicola Francesco Dotti, Ugo Fratesi, Mara Giua, Antonio
La Spina, Mita Marra, Giovanni Perucca, Laura Polverari, Francesco
Prota, Giuseppe L.C. Provenzano, Alessandro
Rainoldi, Rossella Rusca, Vincenzo Mario Sbrescia, Giuseppe Soriero,
Rosella Vitale

Notizie sugli Autori

Fabrizio Barca

Economista.

Manin Carabba

Presidente Onorario della Corte dei Conti.

Vincenzo Donato

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Coesione.

Nicola Francesco Dotti

PhD, Research Fellow in Local Economic Policy presso l'Université Catholique de Louvain e 'RSA Ambassador' per il Belgio.

Ugo Fratesi

Professore Associato in Economia Applicata presso il Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito del Politecnico di Milano.

Mara Giua

PhD, Research Fellow presso Dipartimento di Economia e Centro Ricerche Economiche e Sociali Manlio Rossi-Doria, Università degli Studi Roma Tre.

Antonio La Spina

Consigliere SVIMEZ, Professore di Sociologia e Valutazione delle Politiche Pubbliche alla Luiss «Guido Carli» di Roma.

Mita Marra

Presidente dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV), Professore di Analisi delle Politiche Pubbliche e Scienza dell'Amministrazione presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione dell'Università di Salerno.

Riccardo Padovani

Direttore SVIMEZ.

Giovanni Perucca

PhD, Ricercatore in Economia Applicata presso il Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito del Politecnico di Milano.

Laura Polverari

PhD, Senior Research Fellow presso lo European Policies Research Centre della Università di Strathclyde (Glasgow, Regno Unito).

Fancesco Prota

PhD, Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Giuseppe L.C. Provenzano

PhD sui temi della politica di coesione presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa, Vice Direttore SVIMEZ.

Alessandro Rainoldi

Commissione Europea, Joint Research Centre.

Rossella Rusca

Addetto per la Politica Regionale e i Fondi strutturali nella Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Ue.

Vincenzo Mario Sbrescia

PhD, Diplomato in "EU Competition Law" al London King's College.

Giuseppe Soriero

Consigliere SVIMEZ, Docente di Storia dell'Intervento Pubblico nell'Economia del Mezzogiorno presso l'Università «Magna Graecia» di Catanzaro.

Rosella Vitale

Responsabile dell'Area Regolamentazione e Programmi PA di Programmazione Comunitaria dell' Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia.

INDICE

Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide. Introduzione al volume, <i>di Manin Carabba, Riccardo Padovani e Laura Poverari</i>	p.	9
Saluto introduttivo. Preoccupazioni e speranze per il futuro della politica per il Mezzogiorno, <i>di Manin Carabba</i>	p.	13
Introduzione, <i>di Vincenzo Donato</i>	p.	17
PARTE I – LA POLITICA DI SVILUPPO REGIONALE NEI PAESI UE: <i>DRIVER</i> , CAMBIAMENTI DI CONTESTO, STRUMENTI E PROSPETTIVE		
Obiettivi, strumenti e <i>governance</i> della politica di sviluppo regionale nei Paesi Ue, <i>di Laura Polverari</i>	p.	29
Assetto istituzionale e grado di successo delle politiche di coesione in prospettiva comparata, <i>di Antonio La Spina</i>	p.	47
L’effetto dell’ <i>austerità</i> sulle politiche di sviluppo nei Paesi dell’Unione europea, <i>di Francesco Prota</i>	p.	57
Capitale territoriale e politiche di coesione europee, <i>di Ugo Fratesi e Giovanni Perucca</i>	p.	71
La conoscenza come <i>driver</i> per lo sviluppo delle aree metropolitane: tre casi di studio dalla Regione di Bruxelles-Capitale. Un approccio evolucionista per la <i>governance</i> delle conoscenze, <i>di Nicola Francesco Dotti</i>	p.	81
Politica di sviluppo regionale e “ <i>Smart Specialisation Strategies</i> ”: l’esperienza italiana in un’ottica comparata, <i>di Alessandro Rainoldi</i>	p.	91
Supporto alle imprese per la valorizzazione turistica e l’attrattività dei territori: esperienze e spunti dai Paesi europei, <i>di Rosella Vitale</i>	p.	99

PARTE II – LA POLITICA DI COESIONE 2014-2020 IN
ITALIA E PRIME ANTICIPAZIONI SULLA RIFORMA
2021+

L'Europa e le sue componenti come fattori condizionanti per
l'attuazione della politica sul territorio nel caso del Mezzo-
giorno italiano, *di Mara Giua* p. 109

Le politiche europee e nazionali di coesione e la mancata con-
vergenza: il caso del Mezzogiorno, *di Giuseppe L.C. Proven-
zano* p. 119

Luci e ombre della coesione in Italia, *di Giuseppe Soriero* p. 131

Ruolo, criticità e potenziale della valutazione per la politica di
sviluppo regionale in Italia, *di Mita Marra* p. 135

Il dibattito sulla riforma della politica di coesione dopo il 2020
a livello europeo, *di Rossella Rusca* p. 143

SINTESI E CONCLUSIONI p. 157
di Fabrizio Barca

MEMORIA

Evoluzione della *governance* dei fondi strutturali e processi
di innovazione istituzionale: la Cabina di Regia della Presi-
denza del Consiglio dei Ministri, auspicando la nomina di
un Ministro per la Coesione, *di Vincenzo Mario Sbrescia* p. 173

Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide. Introduzione al volume

di Manin Carabba, Riccardo Padovani e Laura Polverari

Questo volume raccoglie gli interventi presentati nel corso di una giornata di lavoro, tenutasi presso la SVIMEZ il 31 marzo 2016, sul tema della politica di sviluppo regionale negli Stati membri Ue. L'obiettivo del seminario è stato quello di esaminare gli ultimi sviluppi nelle politiche regionali dei Paesi dell'Unione europea e in Italia al fine di comprendere le criticità attuali ma anche le opportunità per il futuro. Il momento attuale è particolarmente delicato per la politica regionale, sia nel nostro Paese che in Europa.

In Italia, la programmazione 2014-2020 è finalmente avviata, l'Agenzia per la Coesione sembra essere entrata a regime ed è recentemente entrata in funzione anche la nuova Cabina di Regia, istituita con DPCM a febbraio 2016 al fine di coordinare le risposte di *policy* con impatto territoriale dello Stato centrale e delle autorità decentrate (regioni, province autonome e città metropolitane) e dare impulso agli investimenti. Tuttavia, nonostante questi progressi, le sfide continuano e non sono di poco conto, come dimostrato dalla situazione di affannamento nella spesa del Fondo Sviluppo e Coesione e, in alcuni casi, anche della programmazione Ue. Non è azzardato affermare che il Paese stia ancora pagando il prezzo dell'incerto contesto istituzionale degli ultimi anni il quale non ha reso possibile operare un efficace contrasto alla già difficile situazione generata dalla crisi economica. Ed ancora, anche dopo la recente istituzione della Cabina di Regia, il quadro istituzionale appare piuttosto frammentato e caratterizzato da una complessità organizzativa delle strutture politiche e tecniche di governo della stessa, mentre rimangono ancora irrisolti alcuni nodi fondamentali come la reale (non programmata) ripartizione degli investimenti tra Mezzogiorno e Centro-Nord e l'effetto che tale realtà ha sulle reali potenzialità di recupero del Mezzogiorno. E naturalmente, tutto ciò avviene nel contesto di una lenta ripresa del Paese nella sua interezza e delle conseguenze politiche generate da tale situazione (segnatamente, la sempre maggiore difficoltà di sostenere un "deciso" impegno per il Mezzogiorno).

Anche la situazione della politica di coesione europea, d'altro canto, è delicata. Mentre la programmazione 2014-2020, pur avviata con i consueti ritardi, sta procedendo, è già entrato nel vivo il dibattito sulla riforma della politica per il periodo post-2020. Come in passato, questo dibattito sarà legato a doppio mandato con quello del nuovo Quadro finanziario pluriennale e si possono già anticipare le consuete linee di demarcazione tra Paesi contribuenti netti e beneficiari netti (una linea di demarcazione che ha tradizionalmente visto l'Italia in una posizione atipica tra i contribuenti netti) e discussioni accese sul valore aggiunto europeo e sull'efficacia della politica di coesione Ue. Anche la recente istituzione del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (Piano Juncker) sembrerebbe presagire una preferenza da parte dell'attuale Commissione per un diverso approccio alla spesa del bilancio Ue, più settoriale e meno territoriale. Inoltre, non soltanto l'efficacia della politica continua ad essere messa in questione, ma lo è anche l'utilità delle novità regolamentari che erano state introdotte nel 2013 per migliorare "l'orientamento al risultato" dei programmi (es. condizionalità ex ante, quadro strategico comune, soglie di investimento tematiche, articolazione di obiettivi e target basata su una logica dell'intervento ecc.).¹ La politica di coesione non gode di ottima salute nemmeno nelle percezioni dei cittadini europei, soltanto pochi dei quali ne sono a conoscenza; appena più di un terzo, stando alle indagini realizzate dall'Eurobarometer, ne ha sentito parlare, un dato che è rimasto più o meno inalterato nelle rilevazioni 2015, 2013 e 2010.² Più in generale, il recente voto britannico al referendum del 23 giugno in favore di una uscita del Regno Unito dall'Ue (c.d. Brexit) e le sfide economiche e sociali che l'Unione si trova ad affrontare stanno contribuendo ad una visione della politica di coesione alla luce di una serie di possibili nuove priorità e sfide. In sintesi, dato

¹ Si veda una recente relazione realizzata per la rete IQ-Net: Bachtler J, Mendez C e Polverari L (2016), *Ideas and Options for Cohesion Policy Post-2020*, IQ-Net Thematic Paper 38(2), European Policies Research Centre, Università di Strathclyde, Glasgow (in inglese).

² Con picchi, nella rilevazione 2015, del 9, 16 e 17 per cento nella Gran Bretagna, in Danimarca e Austria. L'Italia si attesta su un valore superiore alla media (43 per cento), ma comunque largamente inferiore a quelli di Paesi come la Polonia (77 per cento), la Repubblica Ceca (73 per cento) e di Lituania, Ungheria, Lettonia e Slovacchia, tutti Paesi con valori superiori al 60 per cento. European Commission (2015), *Flash Eurobarometer 423. Citizens' Awareness and Perceptions of EU Regional Policy. Summary*, settembre 2015.

questo complesso contesto di riferimento, il futuro della politica di coesione appare tutto da definire e, nonostante il carattere incrementale che ha caratterizzato i vari *round* di riforma successivi al 1988, questa volta l'esito potrebbe anche essere quello di una radicale rottura con il passato.

La necessità di organizzare il simposio i cui contributi sono riportati in questo volume è nata proprio da questo contesto complesso e incerto ed è anche per questo motivo che il Seminario è stato articolato su due linee direttrici di cui la prima con un orizzonte europeo, la seconda centrata sull'Italia.

Il volume è organizzato come segue. Dopo il saluto e la relazione introduttivi del prof. Carabba e del dott. Donato, nella prima parte sono affrontati, da un'ottica comparata, temi importanti come l'effetto della crisi sulle disparità regionali, gli assetti istituzionali alla base delle politiche regionali, i *driver* dello sviluppo. Sono esaminati in particolare: (i) gli obiettivi, gli strumenti e la *governance* delle politiche di sviluppo regionale nei Paesi Ue (le relazioni di La Spina e Polverari); (ii) l'impatto della crisi sulla crescita e sui divari regionali, tramite un'analisi di come le politiche di austerità stiano impattando sulla composizione della spesa pubblica per investimenti (la relazione di Prota); (iii) il ruolo del capitale sociale, della conoscenza e dell'attrattività dei territori quali *driver* per lo sviluppo, tramite un'analisi di tipo econometrico (Fratesi) e casi di studio comparati (Dotti e Vitale); (iv) l'esperienza e le potenzialità delle strategie di specializzazione intelligente (Rainoldi).

La seconda parte del volume si occupa invece della politica regionale italiana attuale e del dibattito sulla riforma della politica per il periodo post 2020. In questa parte vi sono: (i) due interventi di valutazione dell'impatto della politica per lo sviluppo del Mezzogiorno e dei fattori che hanno determinato il mancato raggiungimento degli obiettivi di *catching-up* territoriale (Giua e Provenzano); (ii) un'analisi dei 'costi' dello squilibrio infrastrutturale e delle criticità nel reperimento delle fonti di cofinanziamento nazionale (Soriero); (iii) una riflessione sul ruolo della valutazione nella programmazione per lo sviluppo regionale e le sfide da affrontare per rendere tale importante stadio del ciclo di *policy* uno strumento sempre più utile per garantire l'efficacia e l'utilità della politica (Marra); e (iv) un interessantissimo quadro dello stato del dibattito sulla riforma della politica di coesione post 2020 a livello Ue (Rusca).

Il volume si chiude con le riflessioni conclusive di Fabrizio Barca, *ex* Ministro della Repubblica per la Coesione territoriale ed autore del

famoso omonimo rapporto del 2009: riflessioni sui temi emersi dalla giornata di lavoro e sull'effettiva operatività data alle innovazioni principali della riforma 2014-2020, in un'ottica orientata al futuro.

Le relazioni riportate nel volume sono brevi e di rapida lettura; il lessico è volutamente non specialistico e laddove i lavori si appoggiano su dati quantitativi e analisi statistiche, delle tabelle e grafici sono forniti a supporto della lettura. L'obiettivo di questa impostazione è triplice: primo, veicolare nuove conoscenze, anche per i non addetti ai lavori, sugli aspetti più tecnici o nuovi della programmazione 2014-2020, aspetti che è necessario conoscere per capire l'entità delle sfide in corso; secondo, realizzare uno scambio proficuo tra accademia e addetti ai lavori, veicolando le conoscenze generate dalla ricerca accademica, che troppo spesso rimangono confinate ad essa, in un formato meno tecnico rispetto a quello delle riviste di settore e più orientato alla pratica; infine, proporre nuovi spunti critici su temi che condizionano il successo della politica di sviluppo per il Mezzogiorno (ad es. la composizione dell'aggiustamento fiscale e del pacchetto di *policy*, discussi nei lavori di Prota e Fratesi, le scelte istituzionali, discusse da La Spina e Polverari, ecc.).

L'obiettivo ultimo del volume è quello di stimolare una riflessione senza preconcetti e, soprattutto, costruttiva sulle sfide e sulle opportunità future e di "alzare lo sguardo" dai temi contingenti dell'attuazione e della spesa, verso un orizzonte di più ampio respiro.

La preparazione e la cura editoriale di questo volume sono anche opera della SVIMEZ, in particolare della Dottoressa Agnese Claroni e della Signora Alessandra Stanca.

Saluto introduttivo. Preoccupazioni e speranze per il futuro della politica per il Mezzogiorno

*di Manin Carabba**

Grazie ai presenti, e grazie naturalmente ai Relatori. Il saluto che esprimo per la SVIMEZ è del tutto condiviso dal Presidente Giannola e dal Direttore Padovani, e a tutti un ringraziamento di vero cuore.

Naturalmente devo riconoscere, per quanto riguarda la mia persona, che devo fare un ringraziamento personale a Fabrizio Barca, a Vincenzo Donato, ad Antonio La Spina che hanno accettato quest'invito, ma devo subito aggiungere che questa iniziativa nasce da una intuizione iniziale che ho condiviso con Sabino Cassese, che presiede il Comitato scientifico della nostra "Rivista giuridica del Mezzogiorno".

Il merito di aver messo con i piedi per terra quella che era un'intuizione molto, troppo generale, va a Laura Polverari, che ringrazio, e ad Agnese Claroni che sono, in termini di politica culturale, gli "intellettuali gramsciani" che hanno inventato e reso possibile questa iniziativa.

Anzitutto, dobbiamo darci una disciplina rigidissima dei tempi degli interventi, che dovrebbero stare entro i 10 minuti, quindi adottare una prassi di tipo europeo; fra i 10/12 minuti, ma non di più.

La SVIMEZ, nell'approcciarsi a questi temi, ha prima di tutto ovviamente un interesse all'incidenza delle politiche di coesione sul Mezzogiorno, lo dice la nostra ragione sociale; parlo solo per schemi, per non portare io stesso via tempo alle vostre presentazioni.

Seconda preoccupazione - e devo dire per me che ho avuto il testo del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 febbraio 2016 sulla Cabina di Regia ieri sera e l'ho riletto fra ieri pomeriggio e stamattina, e continua a tormentarmi, ma qui probabilmente ci tranquillizzerà il Capo del Dipartimento per la Coesione - è data dall'estrema complessità organizzativa delle strutture politiche e tecniche di governo. E che, anche nei nomi, creano almeno in me, che probabilmente sono viziato da una cultura un pò all'antica, un pò di sconcerto. Ecco: perché l'Autorità per la Politica per la Coesione esiste accanto a un Sottosegretario, e poi al CIPE e poi al Dipartimento, e poi al Comitato delle Regioni, e poi a INVITALIA, i cui rapporti con l'Agenzia non appaiono né chiari, né persuasivi? Quindi, a mio giudizio,

* Presidente Onorario della Corte dei Conti.

il problema della complessità organizzativa, estrema, italiana, esiste.

Terzo, vedo soprattutto poi, nella delega finale di questo decreto al Ministro Delrio, che ha tanti meriti in questo campo, però, la conferma di una attenzione, non dico, esclusiva, ma prevalente, verso i temi infrastrutturali: la nostra Associazione si chiama, in nome dei principi di Vanoni, Menichella, Saraceno, Morandi che istituirono la SVIMEZ, Società per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno. Poi la parola "industria" si è arricchita di tante cose e di strumenti di intervento molteplici.

Per esempio, io sono stato molto colpito dal libro della Mazzucato sugli strumenti di intervento pubblico. Quindi, capisco che è tutto cambiato tra gli strumenti d'intervento ma, da parte mia, ho trovato veramente molto significativa la riflessione della Mazzucato, che esprime le sue opinioni in quello che è un vero e proprio *report*, perché non è un libro scritto proprio così, per il gusto saggistico: è anche un bel saggio. Lo considero come una specie di "*libro verde*", più significativo di tanta letteratura che ho avuto occasione di leggere sull'argomento.

Infine, ultimo tema: io percepisco nella realtà italiana, che si riflette poi naturalmente anche nell'azione di tutti gli operatori politico-culturali, compresa la SVIMEZ, il peso di una situazione delle Regioni meridionali, che sembrano riluttanti ad affrontare insieme i problemi che sono unitari. Cioè, le Regioni sono molto chiuse in se stesse, ciascuna Regione in se stessa. Ci sono rivalità personali, e politiche, che naturalmente fanno parte della natura, in politica. Però, insomma, è difficile immaginare che problemi come la difesa del suolo, la politica ambientale, alcuni indirizzi di politica industriale, appunto, come quelli che menzionavo, siano risolvibili se non con la collaborazione.

E dopo aver detto che io trovo molto complessa l'organizzazione, tuttavia auguro miglior successo alla Cabina di Regia. Il decreto del 25 febbraio 2016 è uscito nella *Gazzetta Ufficiale* del 21 marzo 2016, quindi parte ora e queste, diciamo, problematiche del Mezzogiorno, rottura dell'isolamento con le Regioni, i due temi infrastrutture e strutture aggiuntive, sembrano prevalere: sospetto infatti una "prevalenza delle attenzioni" alle infrastrutture e una preminenza dei compiti del Ministro per i trasporti e le infrastrutture

Queste sono dunque le mie osservazioni e il dibattito è aperto.

Preghiamo anche Donato di stare nei limiti del quarto d'ora, essendo quello che introduce. Preghiamo gli altri di dedicare 10 minuti, perché la giornata come vedete dal programma è ambiziosa.

E quindi, la parola a Donato, che ringrazio particolarmente perché è al centro – come Capo del Dipartimento delle Politiche di Coesione – della costruzione, e probabilmente rappresenta anche il motore di questa Cabina

di Regia, la cui struttura a me è apparsa di grande interesse, se funzionerà, ma anche di grande complessità.

Introduzione

*di Vincenzo Donato**

Come sempre ci si prepara per intervenire, poi le questioni poste inducono a fare un intervento completamente diverso, però fare un paio di accenni a quanto preparato forse è necessario.

In primo luogo vorrei sottolineare che, come purtroppo accade spesso nel nostro Paese, anche in questo periodo di programmazione siamo di nuovo nella condizione del gambero. Il Mezzogiorno sta confluendo tutto all'interno dell'area delle Regioni europee meno sviluppate. Speravamo di registrare ulteriori passaggi regionali tra le regioni in transizione e invece dobbiamo constatare che il nostro target era quello di rimanere nella zona rossa periferica dell'Europa. Questo sicuramente per un problema di sistema che riguarda non solo le classi dirigenti politiche e amministrative, ma anche quelle della società civile.

Noi pensiamo che, seppure con grande difficoltà, alla fine del 2015 abbiamo conseguito l'obiettivo di non incorrere nel disimpegno automatico, per mancanza di pagamenti, delle risorse comunitarie 2007-2013. Tuttavia, questo risultato si confronta con, appena, un 15% di costo realizzato per quanto riguarda il Fondo sviluppo e coesione relativo al medesimo periodo di programmazione (Mezzogiorno 8%, Centro-Nord intorno al 40%).

Nessuna delle due percentuali è sicuramente positiva, ma quella del Mezzogiorno segnala che, evidentemente, lo sforzo per evitare il disimpegno automatico delle risorse della coesione europea ha fortemente inciso sulla capacità di spesa delle risorse nazionali.

Non è responsabilità solo delle Regioni, molti degli organismi attuatori della spesa assegnata al Mezzogiorno in realtà sono Agenzie nazionali: sto pensando a Ferrovie dello Stato, ad Anas, ad altre realtà in cui operano commissariamenti governativi, anche qualora l'incarico sia affidato ai Presidenti delle rispettive Regioni.

Questo significa che il problema della mancata spesa è un problema sul quale dobbiamo fare molte riflessioni. Un Paese come la Polonia riceverà dall'Europa 77 miliardi di Euro nel periodo di programmazione

* Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione.

2014-2020; noi ne riceveremo meno della metà. Questo ci dice che probabilmente, se non siamo in grado di utilizzare queste risorse senza affanno, vi è un problema di distribuzione delle risorse tra Paesi europei, ma, forse, vi è, comunque, una grave inadeguatezza nel funzionamento del sistema Italia rispetto alla disponibilità di queste risorse.

Questo però ci dice anche un'altra cosa: ci dice che il nostro Paese riceve su questa rubrica certamente una cifra significativa, ma non tale da consentire, insieme con le risorse che riceviamo sulla rubrica relativa all'agricoltura, di pareggiare le risorse che noi trasferiamo annualmente all'Europa: ormai da almeno otto anni in modo significativo siamo contributori netti. Questo esito spiega, in parte, la nostra mancata crescita, perché è evidente che, se noi sottraiamo risorse pubbliche al nostro territorio, è difficile che l'impiego di quelle private riesca ad equilibrare questo spostamento. E, forse, questo ci aiuta anche a comprendere perché alcune parti d'Europa crescono più velocemente del nostro Paese. Io sono ancora un po' legato a questa "strana idea" che la spesa pubblica abbia qualche influenza sull'aumento del prodotto interno lordo di ogni Paese. Forse una vecchia idea, ma insomma è qualcosa che guardando i numeri, poi, ha una forte significatività.

Per quest'anno l'Italia ha chiesto l'applicazione della clausola di flessibilità dello 0,3%, che corrisponde a 5 miliardi di maggiore *deficit*, la cifra che noi versiamo come contributore netto all'Europa è all'incirca della stessa dimensione. Almeno questa era nel 2014 e, quindi, forse questo ci fa capire che tutta la nostra richiesta sulla flessibilità per investimenti è estremamente interessante e importante, perché la consideriamo uno dei possibili elementi che contribuiranno alla crescita, ma di fatto, se ci sarà accordata, non riuscirà che a riequilibrare ciò che versiamo in più all'Europa di anno in anno.

L'altro elemento di riflessione, straordinariamente interessante, è che il nostro versamento all'Europa è proporzionalmente più elevato di quello spagnolo, è enormemente più elevato di quello inglese, sicuramente è inferiore a quello tedesco ed a quello francese, ma non di un valore particolarmente significativo, se consideriamo che il nostro Paese in questo momento è al di sotto della media europea per reddito pro-capite.

E, quindi, un po' di domande su queste grandezze e squilibri ce le dobbiamo porre. Tuttavia, che senso ha porci la domanda del perché non arrivano delle risorse europee al nostro Paese, quando non siamo in grado di spendere nemmeno quelle che ci sono attribuite? Soprattutto qual è il

dibattito che in questo momento si realizza nel nostro Paese a livello di classi dirigenti politiche: sulla differenza tra Mezzogiorno e Centro-Nord?

Continua a prevalere l'idea che al Mezzogiorno vadano troppe risorse, che il Centro-Nord non ne riceva a sufficienza, che l'attenzione che il Fondo sviluppo e coesione riserva al Mezzogiorno, destinandogli l'80% delle risorse, di fatto rischierebbe di creare un problema di mancata risposta ai bisogni degli altri territori del Paese, che pure avrebbero importanti necessità di interventi infrastrutturali. Non sto segnalando affermazioni dell'uomo della strada: nel corso di alcuni incontri questi temi sono stati posti da rappresentanti dell'area del Centro-Nord. Quindi, è un tema sul quale probabilmente qualche riflessione è utile: perché non riusciamo a cambiare la logica dello sviluppo nel Mezzogiorno? Perché non riusciamo, attraverso questo, a crescere come Paese? Su queste domande dobbiamo assolutamente acquisire una nuova consapevolezza.

È presente in sala l'ex Ministro Fabrizio Barca; ricorderà quante difficoltà ci sono state nell'anno della sua esperienza per provare ad accelerare alcuni adempimenti amministrativi, quanto impegno abbiamo messo nella realizzazione dei contratti istituzionali di sviluppo, con i quali incaricavamo, per esempio, Ferrovie dello Stato di realizzare alcuni interventi strategici. Noi sappiamo che quegli interventi si concluderanno probabilmente nel 2024 o nel 2025. Abbiamo dovuto però investire su quegli interventi risorse che appartenevano al ciclo di programmazione 2007-2013. Questo significa che, anche dal punto di vista dell'organizzazione del nostro bilancio nazionale, noi non siamo in grado di tener conto del reale andamento degli investimenti. Assegniamo la disponibilità delle risorse finanziarie per gli interventi con un anticipo talmente lungo che il nostro agire si trasforma in un risparmio forzoso, cioè in una non utilizzazione delle risorse negli anni in cui esse sono messe a disposizione. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze del resto su questo fonda le sue stime, perché quando calcola il *deficit* derivante dall'utilizzo di Fondi per lo sviluppo, li calcola riducendo il loro impatto ad 1/3, ad 1/4 o anche ad 1/5 del loro valore di iscrizione in bilancio e di solito purtroppo ci azzecca: nel senso che il risultato che alla fine del periodo noi registriamo è che effettivamente quella spesa si è realizzata nelle dimensioni o, forse, addirittura in misura inferiore. Questo ci consente di avere un esito sul *deficit* assolutamente in linea con le previsioni di inizio anno e, quindi, con gli impegni assunti con l'Europa

in materia di finanza pubblica, ma, di fatto, riduce il capitale materiale del Paese e soprattutto ingenera una grande confusione nel dibattito politico, inducendo erroneamente a credere che le risorse destinate al Mezzogiorno sono talmente consistenti da non essere di fatto spese.

Prof. Manin CARABBA

Una battuta. Io credo che questa gravissima disfunzione dipenda dal permanere del bilancio di competenza e non di cassa. Col bilancio di sola cassa, che caratterizza la maggior parte dei Paesi anglosassoni, tutti i Paesi anglosassoni, questo fenomeno sarebbe cancellato. La competenza diventa in questo caso, come in molti altri casi, la creazione di tanti Fondi di riserva, dei quali l'organo della Ragioneria Generale dello Stato può disporre come gli pare.

Dott. Vincenzo DONATO (riprende)

Io non so se disponga come gli pare, non so se sia corretta questa prospettazione in tema di competenza.

Il dibattito sulla scelta tra bilancio di competenza e bilancio di cassa c'è stato nel 1978, in modo molto intenso al momento della riforma. La preoccupazione che si manifestava all'epoca, pur non avendo mai partecipato a questo importantissimo dibattito, anche perché le mie funzioni erano completamente diverse all'epoca, era rappresentata dall'esigenza di evitare che le scelte fatte potessero scaricarsi sulle generazioni future: il bilancio di cassa, da questo punto di vista, rappresentava uno degli strumenti dalla cui introduzione sembrava potesse derivare un incremento, un debito non noto ed incontrollato. Questo credo che sia stato all'origine della scelta di un bilancio contemporaneamente di competenza e di cassa.

Dopodiché abbiamo creato due vincoli: quello di competenza e quello di cassa. Uno dei due è sicuramente di troppo. Io sono convinto che siccome non siamo diversi dagli altri Paesi, evidentemente forse dobbiamo farci la domanda se non sia più giusto passare a un bilancio di cassa che, però, può funzionare solo se vi è una grande capacità di analisi del fabbisogno e di programmazione dei flussi. Cosa che al momento non credo appartenga all'amministrazione pubblica italiana in tutti i suoi livelli, da quello locale a quello centrale.

Quando a noi capita di dover chiedere alle Amministrazioni una stima in ordine alle possibili obbligazioni o spese che dovranno intervenire nell'anno immediatamente successivo o addirittura in una visione a

più lunga scadenza, le stime che riceviamo sono totalmente inaffidabili. In genere, dato il regime in cui attualmente operiamo, sono sovra-stime. Il rischio che si può correre è che vi siano delle sottostime, ma se queste sottostime rappresentano, poi, dei vincoli di bilancio, indubbiamente questo rischio potrebbe essere in qualche modo riequilibrato. Però è un argomento che esula dalle mie competenze, anche se, su questo, sicuramente qualche idea relativa alla coesione l'abbiamo maturata.

Ciò che stavo segnalandovi era che noi abbiamo avuto nel periodo 2007-2013 una grandissima difficoltà a portare a risultato effettivo la spesa che avevamo immaginato. Ora io continuo a parlare di spesa e faccio fatica ad introdurre il tema dei risultati, perché, in un Paese dove non riusciamo nemmeno a soddisfare il minore dei vincoli, che è quello di realizzare la spesa, porsi il tema dei risultati è qualcosa di ancora più difficile e complicato.

Il periodo di programmazione 2014-2020, tuttavia, nasce con un'indicazione europea in ordine all'esigenza di definire esattamente che cosa ci attendiamo. Perché uno dei problemi che è emerso, credo non soltanto in Italia, è quello che la spesa realizzata, poi, non offre effettivi servizi ai cittadini, quindi non è in grado di dare ad essi una risposta reale.

In questo periodo di programmazione abbiamo la necessità assoluta di raggiungere i risultati. Molto spesso, però, non avevamo nemmeno gli indicatori per poterli misurare. Stiamo ancora lavorando per la definizione di alcuni indicatori che ci siamo impegnati a costruire, per avere dei dati che ci consentano effettivamente la misurazione: ci stiamo lavorando, pensiamo di farcela entro il termine che è quello di quest'anno per raggiungere e conseguire almeno il risultato di averne la disponibilità per poter, così, adeguatamente individuare l'esito delle politiche che stiamo portando avanti.

L'obiettivo che il Governo si è dato, nel periodo 2014-2020, è quello di poter realizzare questa spesa non entro il 2023 ma entro il 2021. E' un obiettivo molto ambizioso, in parte realizzabile anche perché abbiamo operato un forte ridimensionamento del cofinanziamento nazionale. Questa volta – a differenza dell'intervento di emergenza fatto alla fine del 2012 – l'intenzione è stata quella di tener conto della capacità di spesa effettiva e, quindi, abbiamo imposto alle Regioni che più avevano avuto delle difficoltà – Calabria, Campania e Sicilia - di avere un programma complementare che potesse accompagnare i programmi comunitari, e

conseguentemente un obiettivo di spesa più basso per il disimpegno automatico. Analoga decisione è stata assunta nei confronti di tutte le Amministrazioni Centrali titolari di programmi.

Devo dirvi che le più grandi preoccupazioni sul risultato della programmazione 2007-2013, che abbiamo in questo momento sono equidistribuite tra Amministrazioni Centrali e Amministrazioni Regionali. La preoccupazione di non centrare pienamente il risultato non è, quindi, solo per le Amministrazioni Regionali, che in passato erano state evocate come le uniche che potevano avere delle difficoltà. Speriamo, ci auguriamo, che i risultati che abbiamo già conseguito al 31 dicembre, come evidenziati dal sistema di monitoraggio, ci consentano di concludere effettivamente al 30 marzo 2017 una certificazione che superi il 100%, sia complessivamente per l'Italia, che singolarmente per ciascun programma.

I programmi 2014-2020 sono ora entrati nella fase di attuazione, la clausola di flessibilità da noi invocata ci obbliga a far sì che questi comincino a realizzare spesa immediatamente. Noi vorremmo che alla fine di quest'anno effettivamente la spesa realizzata possa rappresentare una percentuale significativa e vorremmo che il messaggio che abbiamo formulato, invocando la clausola di flessibilità, spinga tutti a sviluppare le attività perché si possa realizzare l'obiettivo, alla fine del terzo anno di programmazione, di raggiungere e superare, nell'avanzamento della spesa, un valore prossimo alle due cifre.

È una sfida estremamente importante, conseguire questo risultato significherebbe che dovremo raggiungere, alla fine di quest'anno (terzo anno della programmazione), il 10%. Forse è una sfida segnata da un forte ottimismo, vedremo e verificheremo alla distanza se l'obiettivo è realizzabile. Indubbiamente lo strumento della flessibilità ci consente di poter fare questo sforzo. Le risorse finanziarie a disposizione non hanno limiti significativi, perché abbiamo delle norme che ci consentono di utilizzare il fondo di rotazione per alimentare in ogni caso la spesa senza grandi difficoltà. Quindi, le condizioni ci sono tutte dal punto di vista degli strumenti finanziari. Quello che evidentemente va misurato è la capacità delle Amministrazioni di fare spesa in un arco temporale così breve, considerando che nel nostro Paese il tempo della progettazione è normalmente molto lungo. Da questo punto di vista probabilmente per alcuni territori e per alcuni programmi saranno estremamente utili i progetti a cavallo, cioè quei progetti che, riconoscibili anche per la programmazione 2014-2020, non si sono conclusi e/o sono stati appena av-

viati nel corso della programmazione 2007-2013. Da questo punto di vista una Regione che dovrebbe essere nella condizione migliore, perché è stata una di quelle con le condizioni peggiori nel periodo di programmazione precedente, è la Campania, la quale ha un numero molto elevato di grandi progetti approvati proprio a ridosso della chiusura del ciclo di programmazione precedente e che, quindi, ha tutte le condizioni per poter adesso partire senza bisogno di interruzioni.

Ma veniamo alla domanda principale.

Il Fondo Sviluppo e Coesione ha una vocazione - che viene rimarcata nel testo normativo - eccessivamente orientata alle infrastrutture ed ha una *governance* complessa.

Direi che la Cabina di Regia è nata per semplificare, poi come sempre le Cabine di Regia devono essere sperimentate nel loro effettivo funzionamento. Il termine Cabina di Regia mi preoccupa, di solito, le Cabine di Regia nel nostro Paese non hanno avuto una grande fortuna. Quindi, direi che se fosse stato possibile avrei evitato di utilizzare questa denominazione, ma purtroppo il dettato normativo è quello.

Essa è nata per essere una struttura molto snella, lo vedete nella sua composizione, è prevista la partecipazione dei tre livelli di governo, con un numero di rappresentanti estremamente contenuto a livello centrale, a livello regionale ed a livello locale. Si è quindi, immaginato un organismo che potesse decidere in modo molto veloce. È evidente che, trattandosi di un organismo che rappresenta istituzioni politiche e soprattutto istituzioni politiche di diverso rango e numerosità - sto pensando a Regioni ed Enti locali - dietro le decisioni della Cabina di Regia dovrà esservi un processo di ampia concertazione, ma questo è nelle cose. Non è possibile immaginare un modo diverso di funzionamento, anche perché evidentemente avere un solo rappresentante per tutte le Regioni del Centro-Nord, senza una consultazione preventiva, è assolutamente complicato: rappresentare le Regioni meno sviluppate con un solo rappresentante, il Presidente della Regione Calabria, in presenza di Regioni rilevanti come la Sicilia e la Campania, oltre che la Puglia e la Basilicata, magari un po' più piccole ma ugualmente significative, sarebbe impossibile se non vi fosse un continuo processo di consultazione. Avere come rappresentante delle Regioni in transizione l'Abruzzo, deve presupporre la necessità di un confronto con Regioni come la Sardegna, che è a Statuto speciale ed ha problemi di continuità territoriale. L'unico rappresentante

degli Enti locali non potrebbe esercitare il suo ruolo in assenza di adeguata consultazione.

Tutto questo comporta che prima delle riunioni della Cabina di Regia il processo di definizione delle proposte deve essere portato avanti con grande scrupolo. Sarà facile? Non sarà facile? Lo vedremo.

I compiti affidati al Dipartimento e all'Agenzia - l'Agenzia per la Coesione in questo caso, non Invitalia, - sono significativamente diversi. Da un lato, vi è un compito di istruttoria delle proposte di programmazione, dall'altro c'è un compito di sostegno e supporto all'attuazione dei progetti che sono stati individuati. Direi che, quindi, grazie alla formalizzazione della norma di legge, i compiti sono sufficientemente chiari. Non mi pare che in questa fase di programmazione, che comunque abbiamo attraversato, sia emerso un significativo disallineamento pratico, fonte di criticità.

Io vorrei ricordarvi che noi in questo periodo di inattività della Cabina di Regia abbiamo, comunque, realizzato programmazioni per oltre 8 miliardi di Euro. Lo ha fatto in parte il Parlamento, lo ha fatto in parte il CIPE stesso, ma 8 miliardi sono una cifra che è di gran lunga superiore alle annualità disponibili del '14, del '15, del '16, ma anche del '17.

In questo momento, quindi, abbiamo programmato molto più di quanto abbiamo avuto a disposizione nelle prime annualità e avremo a disposizione per il prossimo anno in termini di assegnazioni. La Cabina di Regia si muoverà evidentemente su progetti che hanno natura più strategica e che, in qualche modo, avranno bisogno anche di un relativo lasso di tempo per trasformarsi da progetti di opere in attuazione e realizzazione e per questa ragione sono progetti di dimensione diversa da quelli che abbiamo fin qui portato avanti.

Altra risposta.

Non è vero che ad oggi il Fondo Sviluppo e Coesione abbia dato una particolare attenzione alle infrastrutture. Direi che il principale utilizzo del Fondo è stato sì quello di sostenere un'infrastruttura strategica, quella telematica (la banda larga) ma anche quello di supportare il sistema imprenditoriale: con misure quali il credito d'imposta investimenti, il fondo di garanzia, i contratti di sviluppo. Gli investimenti in infrastrutture di più stretta competenza del Ministero delle Infrastrutture probabilmente si sono fin qui ridotti semplicemente a qualche intervento sui porti (Piombino), o ad altre piccole scelte, per esempio le infrastrutture di sicurezza che interessano il territorio di Roma, ma stiamo parlando di cose

veramente di dimensioni molto limitate. Tengo a sottolineare, che l'OT7 nella programmazione comunitaria praticamente non ha avuto assegnazioni significative, perché abbiamo - a differenza del periodo di programmazione 2007-2013 - fatto una scelta completamente diversa di specializzazione delle fonti.

La scelta del 2007-2013 era stata quella di una programmazione che avesse i medesimi assi; la programmazione 2014-2020 ha invece privilegiato nella programmazione comunitaria gli interventi a sostegno del sistema imprenditoriale, riservando uno spazio maggiore al sistema infrastrutturale nel Fondo sviluppo e coesione. Quindi questa volta abbiamo fatto una scelta di campo; scelta che, peraltro, è fortemente attenuata dal fatto che comunque noi stiamo immaginando di sostenere con il Fondo Sviluppo e Coesione la strategia di specializzazione intelligente, sia supportando il Piano nazionale di ricerca, presentato dal Ministro Giannini, sia le coalizioni che si stanno costruendo attorno ai cinque ambiti principali di scelte strategiche del sistema imprenditoriale italiano a partire dal tema della digitalizzazione, passando per la *space economy*, per giungere alle aree della salute e del benessere, all'agroalimentare, al *design* ed alla cultura.

Quindi direi che la preoccupazione espressa forse è giusta ma probabilmente non dovremmo rischiare in questa direzione e, attenzione, il decreto della Cabina di Regia riserva al Ministro delle infrastrutture un ruolo particolare, quando si parla di infrastrutture, ed in particolare quando si parla di infrastrutture materiali.

Grazie.

Prof. Manin CARABBA

Grazie infinite, questo intervento apre il Seminario nel modo più autorevole possibile, con la testimonianza di cui ringrazio Donato, su quello a cui il Governo sta operando.

Allora, la parola a Laura Polverari, che come ho già detto, è l'anima di questa iniziativa, ha infatti il compito di darci un panorama generale degli obiettivi, degli strumenti e della *governance* della politica di sviluppo regionale nei Paesi dell'Unione europea.

PARTE I – La politica di sviluppo regionale
nei Paesi Ue: *driver*, cambiamenti di contesto,
strumenti e prospettive

Obiettivi, strumenti e *governance* della politica di sviluppo regionale nei Paesi Ue*

di Laura Polverari**

Introduzione

Un sentito ringraziamento al prof. Carabba, al dott. Padovani, alla dott.ssa Claroni e alla SVIMEZ per l'invito a venire a Roma e, in particolare, qui alla SVIMEZ: per me è sempre un piacere. L'idea alla base di questo intervento è quella di fornire delle basi conoscitive che, spero, saranno utili anche per gli interventi a seguire, ovvero una descrizione, nulla di particolarmente ambizioso quindi, ma una rassegna di ampia scala di quella che è la politica di sviluppo regionale nei Paesi Ue. L'intento è quello di coadiuvare una comprensione di ciò che avviene nel contesto italiano, allargando l'orizzonte al contesto della politica di coesione europea ed anche delle politiche di sviluppo regionale nazionali, o 'domestiche' come si direbbe in inglese, degli altri Paesi europei (dove le politiche nazionali di sviluppo regionale in alcuni casi sono molto importanti, ad esempio in Germania).

Quello che presenterò – visti i limiti di tempo, in maniera abbastanza sommaria – sono i principali messaggi di un *paper* che è stato prodotto nel contesto di un programma di ricerca che si chiama EoRPA che è un programma di ricerca del centro per cui lavoro, lo European Policies Research Centre (EPRC) che fa riferimento a un Consorzio di governi, in particolare di Ministeri con competenza in materia di politica regionale. Questo consorzio è nato nel 1978 – fondato da Germania, Italia, Gran Bretagna e Paesi Bassi – e ancora sta andando avanti con successo dopo tutti questi anni (ora con molti più soggetti che ne fanno parte: diversi Stati membri Ue, più Norvegia e Svizzera).

*Questa presentazione è una sintesi del lavoro di ricerca dello European Policies Research Centre per il consorzio EoRPA e trae in particolare dalla seguente relazione: Davies S., Ferry M. e Vironen H. (2015), *Regional Policy in Europe Targeting Growth and Inequality: Annual Review of Regional Policy in Europe*, EoRPA Paper 15/1, Preparato per il 36° incontro del Consorzio EoRPA, tenutosi a Ross Priory, Loch Lomondside, il 4-6 ottobre 2015. Si ringraziano i partner EoRPA per il contributo finanziario fornito alla ricerca.

** PhD, Senior Research Fellow presso lo European Policies Research Centre della Università di Strathclyde (Glasgow, Regno Unito).

Per questo Consorzio, l'EPRC ogni anno realizza un monitoraggio ragionato di quelli che sono gli sviluppi della politica regionale nei 30 Paesi europei (Ue28 più Svizzera e Norvegia). I risultati di questo lavoro vengono presentati nell'ambito di un incontro annuale di alto livello cui partecipano i funzionari dei governi partecipanti al Consorzio. Io lavoro presso l'EPRC dal 2000 e dal 2000, appunto, segue, anno dopo anno, l'evoluzione della politica regionale italiana.

Nella mia presentazione illustrerò rapidamente: (i) la situazione delle disparità regionali nei 30 Paesi esaminati; (ii) gli obiettivi della politica regionale, quanto meno gli obiettivi 'formali' dichiarati nelle Costituzioni dei Paesi esaminati e/o nei documenti di *policy* e nella legislazione vigente; (iii) farò quindi un quadro veloce delle attribuzioni finanziarie e della (iv) copertura territoriale della politica, per poi (v) richiamare brevemente le diverse tipologie di strumenti ed i cambiamenti che sono stati introdotti negli ultimi due anni a questi strumenti, per concludere (vi) con una veloce carrellata su quelli che sono gli aspetti istituzionali e le ultime riforme introdotte al fine di migliorare l'efficacia della programmazione e dell'attuazione della politica regionale Paesi presi in esame. Come si vedrà, il discorso dell'Agenzia presentato dal precedente relatore, il prof. La Spina, emergerà anche con riferimento ad altri Paesi e non solo all'Italia.

Le disparità territoriali e la crisi

Innanzitutto se noi parliamo di politica di sviluppo regionale, negli ultimi anni dobbiamo chiaramente partire anche dalla crisi che ha portato a cambiare quelli che sono stati i paradigmi alla base della politica di sviluppo regionale. In particolare la crisi ha portato ad una nuova attenzione sui temi non soltanto delle disparità territoriali – che sono i temi in senso stretto della politica regionale – ma anche delle disparità interpersonali e ha riproposto con forza il tema dell'eventuale *trade-off* tra uguaglianza sociale e territoriale, da un lato, e crescita dall'altro.

Questo è un tema sul quale negli anni vi è stata moltissima letteratura, a partire dagli anni '70 con lavori che hanno sottolineato l'incompatibilità tra il perseguimento della crescita e, allo stesso tempo, dell'uguaglianza sociale e territoriale. Questo *trade-off* invece è stato messo in discussione negli anni più recenti da studiosi come Picketty, secondo cui sono i periodi di bassa crescita ad essere accompagnati da una polarizzazione delle disuguaglianze e da una concentrazione della ricchezza, o da economisti come Rajan, Stiglitz, Persson e Tabellini, Reich, secondo cui la crescita delle dise-

guaglianze destabilizza l'economia ed i costi sociali e politici delle disuguaglianze finiscono per impattare negativamente sulla spesa pubblica (ad es. per la sanità, per la sicurezza), abbassando la qualità della vita per la collettività nella sua interezza. Ne deriva che è tramite il perseguimento di obiettivi di crescita che si possono anche sviluppare i territori meno svantaggiati.

Le disparità regionali nei 28 Paesi Ue e in Norvegia e Svizzera

Ora, quello che ci interessa, come ho già detto, sono le disparità regionali. Nel *paper* che sto cercando di sintetizzare sono presentate una serie di analisi su dati a livello NUTS2, con riferimento a indicatori relativi a: (i) povertà; (ii) PIL pro capite; (iii) reddito delle famiglie sempre pro capite; (iv) tassi di disoccupazione. Ciò al fine di capire, esaminando questi 4 indicatori e i relativi tassi di variazione all'interno dei Paesi esaminati, quanto importanti siano le disparità regionali.

Innanzitutto ciò che si riscontra da questa analisi è che in alcuni Paesi vi sono forti disuguaglianze del punto di vista interpersonale che però non hanno un riflesso territoriale; ovvero in alcuni paesi non vi sono disparità regionali ma disparità di carattere sociale. Si riscontra anche che i Paesi all'interno dell'Unione europea con i più alti livelli di reddito sono anche quelli in cui vi sono le più basse disparità regionali (anche se questi risultati variano a seconda degli indicatori considerati); in altre parole, la crescita sembrerebbe contrastare le disparità territoriali.

Ora, per quanto riguarda il problema che a noi interessa, quello delle disparità territoriali, dalle analisi condotte su dati NUTS2 possiamo identificare sette gruppi di Paesi.

- Innanzitutto, la Romania è il Paese che manifesta la più alta variazione interregionale su tutti e quattro gli indicatori che abbiamo considerato.
- Poi abbiamo due Paesi, che sono Belgio e Ungheria, in cui si riscontrano un'alta variazione del PIL pro capite, del tasso di disoccupazione e del tasso di povertà – ovvero in tre dei quattro indicatori considerati.
- Un ulteriore gruppo di Paesi invece presenta un'alta variazione territoriale soltanto su due dei quattro indicatori: PIL pro capite e reddito disponibile per le famiglie nel caso della Slovacchia, PIL pro capite e tasso di povertà nel caso della Repubblica Ceca e della Bulgaria, tasso di disoccupazione e tasso di povertà in Italia ed Austria.

- Vi sono poi alcuni Paesi che manifestano forti disparità regionali soltanto con riferimento ad un indicatore: il PIL pro capite per il Regno Unito, la disoccupazione per la Germania, il tasso di povertà per Danimarca, Finlandia, Spagna e Svizzera.
- Infine, vi è un gruppo nutrito di Paesi, non necessariamente tra i più abbienti nell'ambito dell'Unione europea, in cui vi sono bassi livelli di disparità regionali su tutti e quattro gli indicatori e quindi per questi Paesi il problema regionale non sembra essere particolarmente rilevante (Francia, Grecia, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo e Svezia).

Gli obiettivi della politica di sviluppo regionale

Questo quadro variegato relativamente all'entità delle disparità regionali, come si traduce a livello di obiettivi, fermo restando che la politica regionale – comunitaria e, in alcuni casi, nazionale – esiste in tutti i Paesi esaminati?

Tipicamente gli obiettivi della politica regionale sono obiettivi o di crescita su tutto il territorio nazionale – ad esempio tramite la valorizzazione del potenziale di tutte le regioni – oppure di riduzione delle disparità regionali e quindi molto mirati al riequilibrio territoriale. In alcuni casi entrambi questi obiettivi sono perseguiti allo stesso tempo.

Sulla base degli obiettivi formali della politica regionale nei 30 Paesi esaminati è possibile classificare i Paesi come segue:

1. *Crescita nazionale* - In un primo gruppo di Paesi l'accento ricade sulla crescita economica nazionale. In questo gruppo rientrano sia Paesi che non manifestano forti disparità regionali (Stati demograficamente piccoli come l'Irlanda, il Lussemburgo, Malta, Cipro, i Paesi Bassi), sia Paesi dove vi è una questione regionale e tuttavia l'obiettivo principale è l'innalzamento del livello economico del Paese nella sua interezza, al fine di raggiungere livelli di sviluppo equiparabili a quelli delle nazioni più avanzate nell'Unione Europea (e questo è tipicamente il caso dei Paesi dell'Europa centrale e dell'est).
2. *Crescita di/in tutte le regioni* - L'enfasi dello sviluppo nazionale inteso come sviluppo del potenziale di tutte le regioni si ha in una serie di Paesi piccoli ma prosperi come la Danimarca e l'Austria ed anche in Paesi sviluppati ma che hanno forti disparità interne come il Regno Unito e il Belgio nei quali il *focus* è quello di aumentare la competitività del Paese tramite l'aumento della competitività locale (nell'ottica, quindi, sempre di una crescita nazionale).

Infine, abbiamo Francia e Repubblica Ceca, sempre in questo gruppo che puntano sullo sviluppo del potenziale di tutte le regioni, ma realizzano questo obiettivo tramite un approccio differenziato, mirato ad aree di potenziale e/o di fabbisogno specifico.

3. *Riduzione delle disparità regionali* - un ulteriore raggruppamento comprende quei Paesi le cui politiche regionali puntano alla riduzione delle disparità regionali, al *catching-up* delle regioni svantaggiate. Fanno parte di questo gruppo sia Paesi come la Germania o come la Spagna, dove questo tema è addirittura inquadrato nella Costituzione, ma anche la Svizzera che pure non ha grandi disparità regionali ma pone un forte accento sugli obiettivi di cambiamento strutturale e di crescita nelle regioni che devono superare la relativa arretratezza (nel caso della Svizzera, soprattutto le aree montane e periferiche, più lontane dalle grandi città).
4. *Obiettivi misti* - Nei Paesi rimanenti, non ancora citati, tra cui l'Italia, negli ultimi decenni vi è stata l'introduzione di un approccio 'su tutte le regioni' il cui obiettivo è innalzare la competitività nazionale sostenendo nel contempo le aree svantaggiate con aiuti ad investimenti ad esse dedicati. In tali casi, i due obiettivi di crescita nazionale e di riduzione delle disparità regionali sono portati avanti allo stesso tempo, congiuntamente. Questo è il caso non soltanto dell'Italia ma anche di Scozia e Galles nel Regno Unito, dei Paesi nordici, del Portogallo e della Slovenia anche se con obiettivi specifici all'interno di tutti questi macro-obiettivi che sono portati avanti in maniera diversa. Ad esempio, in alcuni Paesi, come la Scozia, si attribuisce particolare peso al superamento delle disuguaglianze sociali, in altri, come nei Paesi del nord Europa, la logica è quella di un superamento delle difficoltà legate all'isolamento geografico dei territori più periferici.

Due cose importanti da notare sono: primo, che nei Paesi con forti disparità macro-regionali, come Italia, Germania e Spagna, gli obiettivi di fondo della politica regionale sono definiti nel dettato stesso della Costituzione e, secondo, che tutto sommato gli obiettivi di fondo delle politiche regionali dei 30 Paesi esaminati sono rimasti abbastanza stabili nel corso dell'ultimo decennio ed anche degli ultimi due anni (ovvero dall'inaugurazione del nuovo ciclo di programmazione, 2014-2020).

Il discorso cambia se dai macro obiettivi passiamo a valutare invece come questi macro obiettivi vengono perseguiti a livello tematico e settoriale.

Una misura di questa variabilità la si ottiene esaminando la ripartizione delle risorse a livello aggregato nei 28 Paesi che fanno parte dell'Unione

europea tra gli obiettivi tematici del Quadro strategico comune della politica di coesione 2014-2020. Complessivamente gli obiettivi principalmente perseguiti sono quelli dell'ambiente e dell'efficienza energetica (Obiettivo tematico 6), della competitività delle piccole medie imprese (Obiettivo tematico 3), del trasporto sostenibile (Obiettivo tematico 7) ed anche della ricerca e sviluppo (Obiettivo tematico 1) e dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà (Obiettivo tematico 9).

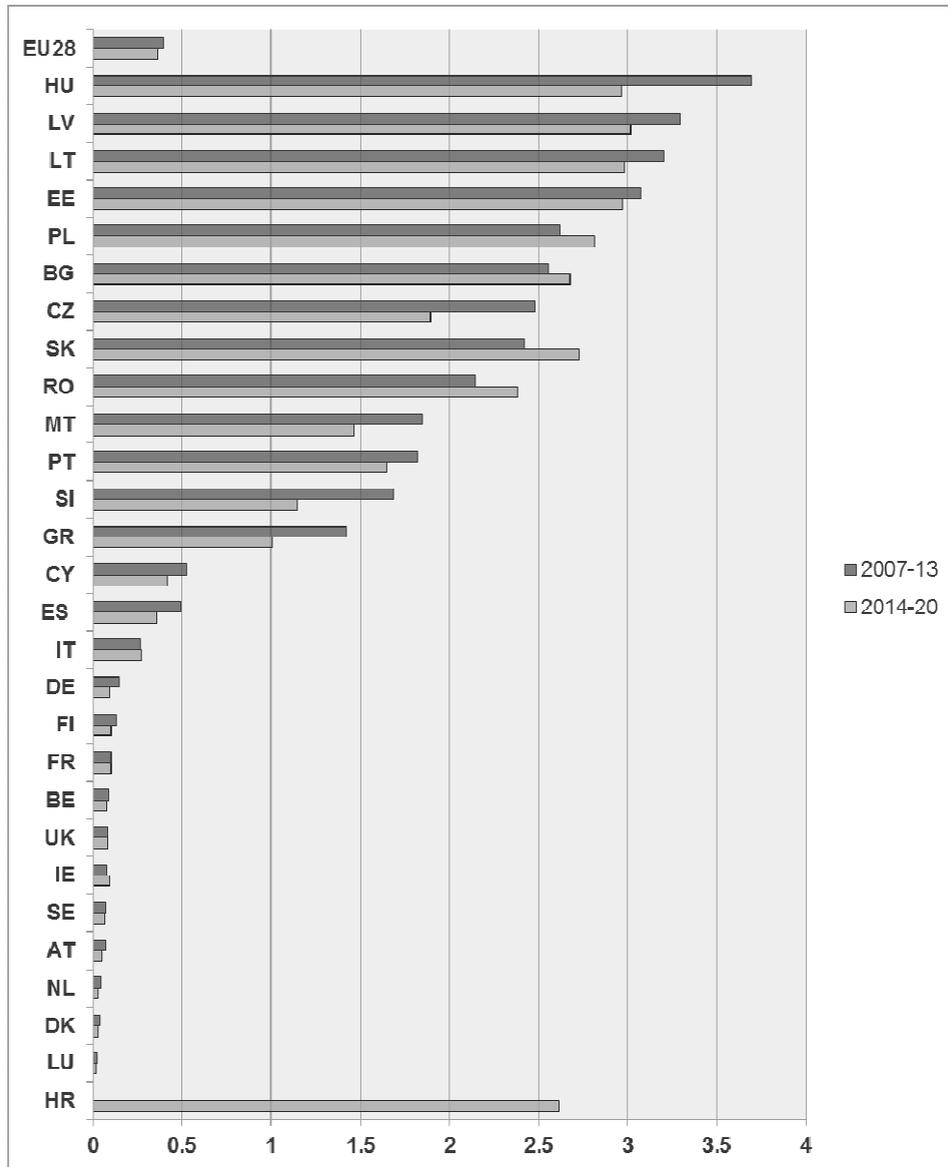
Le risorse della politica di sviluppo regionale

Questo discorso della ripartizione delle risorse tra obiettivi tematici ci porta anche al discorso più ampio delle risorse che vengono assegnate alla politica regionale in senso lato. Nell'ambito del progetto EoRPA, l'EPRC tutti gli anni produce dei rapporti-paese; in questi rapporti-paese cerchiamo di ricostruire le risorse che sono destinate alle politiche nazionali degli Stati membri per lo sviluppo regionale (oltre che quelle relative alla politica di coesione europea). Questi dati però non sono in genere molto comparabili quando si tratta di mettere in relazione fra loro i vari Paesi perché vi sono problemi di *double-counting* e criticità dovute al fatto che la politica regionale non è sempre chiaramente distinguibile dalle politiche industriali o da altre politiche settoriali. Quindi quello che mi limiterò a fare in questa veloce presentazione, in linea con il *paper* da cui essa trae, è illustrare innanzitutto l'attribuzione finanziaria della politica di coesione nei vari Paesi Ue e, successivamente, la loro spesa per gli aiuti di stato a finalità regionale: questi sono i due dati più comparabili se l'intento è, come in questo caso, quello di capire nel complesso la situazione relativa dei vari Paesi dell'Unione europea.

Prima di tutto, relativamente alle attribuzioni finanziarie della politica di coesione espresse come percentuale del PIL nazionale, il quadro di fondo è questo: per i Paesi maggiormente abbienti dell'Unione europea, ovvero la maggior parte dei Paesi Ue15 (i 'vecchi' Paesi dell'Unione europea, che ne facevano parte da prima degli allargamenti del 2004 e seguenti), nel passare dal periodo 2007-2013 al periodo 2014-2020 abbiamo tutto sommato un quadro di continuità. Mentre i Paesi meno abbienti hanno subito delle riduzioni, in alcuni casi significative, il che può apparire come un paradosso (Fig. 1).

Un'ulteriore indicazione delle risorse dedicate allo sviluppo regionale la si può evincere esaminando la spesa per aiuti a finalità regionale (prendendo in considerazione gli ultimi dati, relativi al triennio 2011-2013,

Fig. 1. *Attribuzioni finanziarie annuali (indicative) nei periodi 2007-2013 e 2014-2020 nei Paesi Ue (in percentuale sul PIL)*



Fonte: S. Davies, M. Ferry and H. Vironen (2015), p. 23. Calcoli EPRC su dati Commissione Europea (dati calcolati come valori medi in prezzi costanti 2011, come percentuale del PIL 2011, con valori espressi in euro).

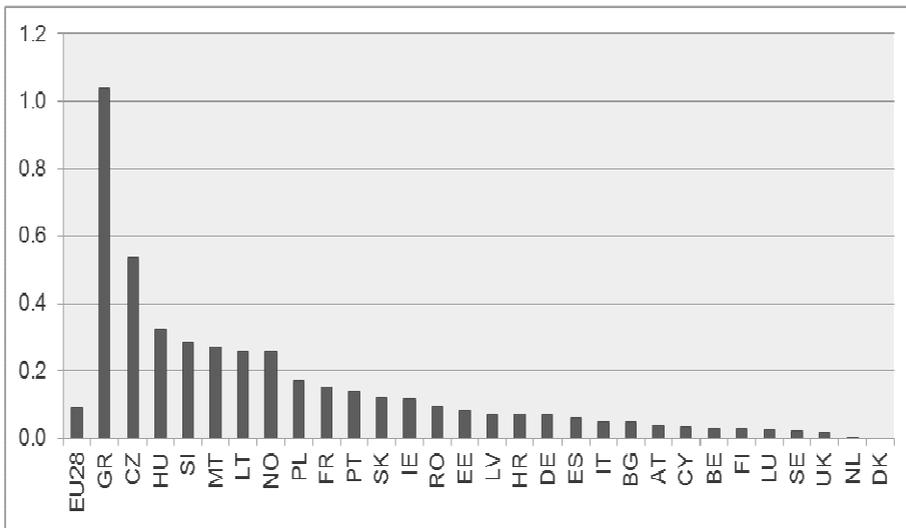
calcolando le percentuali su base PIL). Ciò che si nota è che i valori sono bassi perché soltanto in un caso, quello della Grecia, abbiamo valori che raggiungono l'1% del PIL, mentre negli altri casi gli aiuti a finalità regionale non rappresentano una gran parte della spesa pubblica (Fig. 2). Al tempo stesso si può notare che non emerge una chiara correlazione tra il livello di prosperità dei Paesi e il livello della spesa per aiuti regionali. I più alti livelli di aiuti regionali sono erogati in Grecia, Repubblica Ceca, Ungheria (tutti sopra lo 0.3% del PIL), mentre i livelli più bassi si riscontrano in Danimarca e Paesi Bassi.

Vorrei enfatizzare che questi dati, sì, sono dati comparabili tra i vari Paesi, ma sono anche molto limitati perché esiste tutta una serie di altri aiuti, che vengono erogati alle imprese ma che non sono aiuti strettamente a finalità regionale. Tuttavia questi dati aiutano a fornire un'idea di fondo.

La copertura territoriale e gli strumenti della politica di sviluppo regionale

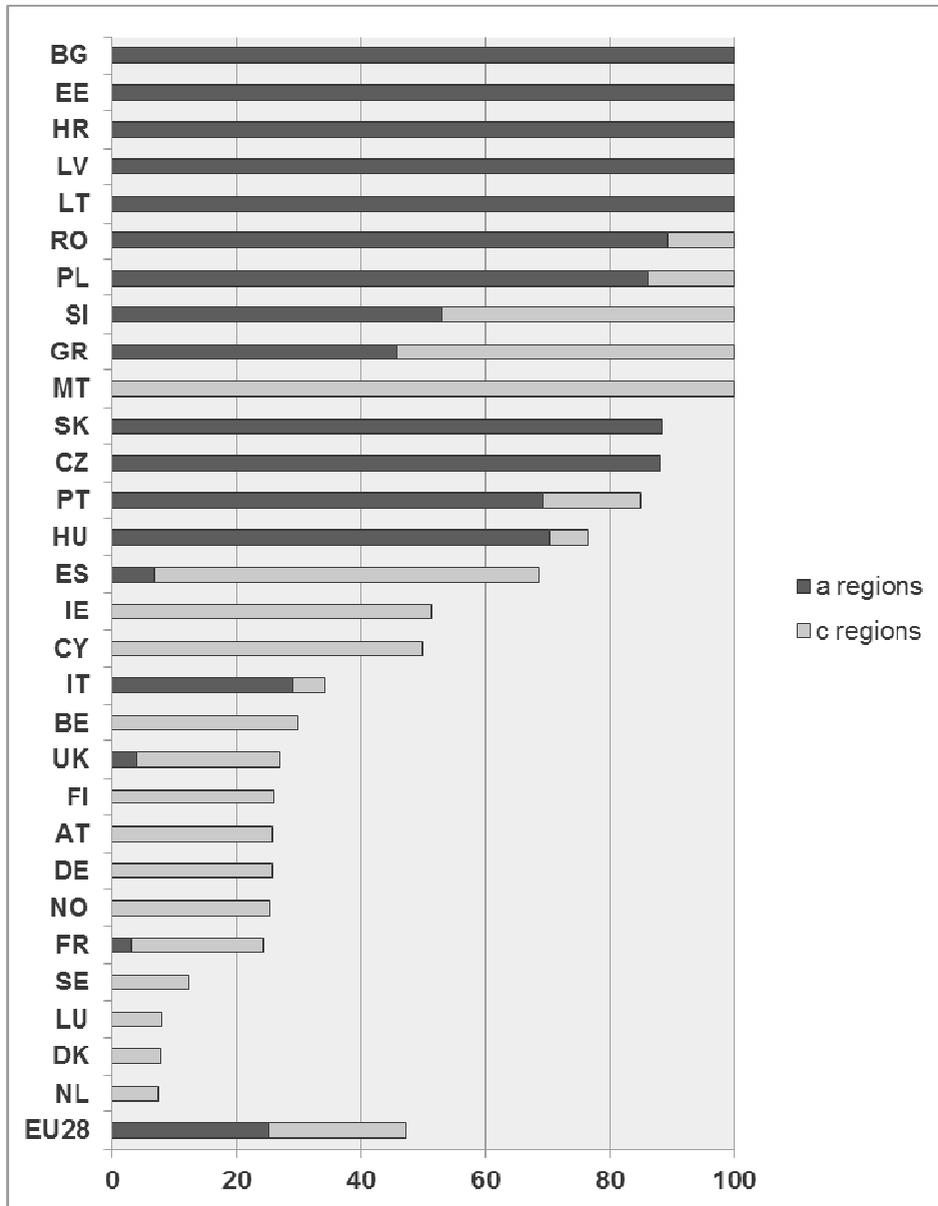
La copertura territoriale della politica di sviluppo regionale è

Fig. 2. Aiuti a finalità regionale in percentuale sul PIL (anni 2011-2013)



Fonte: S. Davies, M. Ferry and H. Vironen (2015), p. 25. Calcoli EPRC sulla base di dati Commissione europea e autorità di sorveglianza Associazione europea di libero scambio.

Fig. 3. Copertura della carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020 (% della popolazione)



Fonte: S. Davies, M. Ferry and H. Vironen (2015), p. 29. Calcoli EPRC su dati Ue.

determinata dalla combinazione delle legislazioni Ue e, quindi, dalla politica di coesione, da un lato, e dagli Orientamenti sugli aiuti regionali dall'altro, e dalle scelte di *policy* effettuate a livello nazionale dagli Stati membri. Le due cose non necessariamente coincidono. Per citare un esempio: la Germania ha introdotto nell'ambito della propria designazione delle aree eleggibili agli aiuti regionali una nuova categoria non prevista dall'art. 107.3.c, le aree 'D' che includono un ulteriore 14,4 per cento della popolazione nei Länder dell'Ovest e Berlino. Queste aree sono sempre eleggibili ai finanziamenti del principale strumento nazionale di politica regionale – il *Joint Task* – e ottengono un trattamento privilegiato rispetto alle aree non designate pur non essendo comprese nella carta degli aiuti comunitaria. Non solo: se un'impresa localizzata in un'area che è parte del sistema di aiuti *Joint Task* tedesco decide di trasferirsi in un altro *land* che non è leggibile alla carta degli aiuti ma è eleggibile a una di queste zone D, essa può farlo soltanto nell'ambito di un accordo ottenuto con il *land* da cui l'impresa proviene e beneficiando di un tasso di aiuto che non può superare quello che avrebbe ottenuto nel *land* da cui delocalizza.

Nel *paper* EoRPA sopracitato vi sono esempi concreti che spiegano tutte le varie scelte effettuate a livello di strumenti e anche di politica generale, nei casi in cui vi sono quadri generali di politica regionale (come in Germania con la *joint task*). Si tratta di scelte relative alla geografia della politica regionale che sono molto specifiche e che non è possibile illustrare in questa sede.

A livello generale, come è noto, la copertura della carta degli aiuti 2014-2020 in termini di popolazione è molto diversificata: in alcuni Paesi – quali Bulgaria, Estonia, Croazia, Lituania e Lettonia – tutto il territorio nazionale è coperto dall'area con massima intensità di aiuto (area 'a'), mentre in altri casi, come Paesi Bassi, Danimarca e Lussemburgo, il territorio coperto dalla carta degli aiuti è ridottissimo.

La copertura della politica di coesione europea è rappresentata nella ben nota Fig. 4 (si tratta di una grafica della Commissione europea), da cui si evincono anche le percentuali di popolazione eleggibili ai diversi livelli di supporto (regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni più sviluppate).

Ciò che è interessante notare è che le politiche nazionali per lo sviluppo regionale, o particolari strumenti all'interno di esse, tendono ad avere degli approcci territoriali particolari, anche tra i più disparati. In alcuni casi si parla di macro-regioni o di regioni di ampia scala con criticità strutturali. Questo è il caso dell'Italia che per quanto concerne il fondo sviluppo e coesione pone enfasi su tutto il Mezzogiorno e non soltanto sulla parte di

Fig. 4. Copertura territoriale della politica di coesione Ue 2014-2020



Fonte: Tradotto da Commissione europea, *Investing in regions: The reformed EU Cohesion Policy 2014-2020*, presentazione PowerPoint disponibile online presso http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/presentation_final_en.ppt.

Mezzogiorno che è eleggibile alla politica di coesione.

In alcuni casi, invece, si fa riferimento ad aree con problematiche particolari come la scarsa densità di popolazione o il cambiamento climatico – questo è il caso dei Paesi del nord Europa; in altri casi ancora si fa riferimento ad aree con uno svantaggio strutturale di varia natura, oppure ad aree caratterizzate da forti tassi di disoccupazione (ad es. in Belgio) e via dicendo. In sostanza, le scelte a livello nazionale sono tra le più disparate.

Non voglio dilungarmi troppo sulla descrizione degli strumenti, anche perché la parte davvero interessante per quanto concerne gli strumenti è proprio il dettaglio delle modalità di attuazione che richiederebbe un tempo di trattazione ben maggiore di quanto abbia a disposizione. E' possibile però raggruppare gli strumenti per lo sviluppo regionale in uso nei 30 Paesi coperti dallo studio (quindi non per politiche industriali non territorializzate) in cinque categorie principali.

- Da un lato, abbiamo i finanziamenti diretti alle imprese o l'erogazione di servizi di consulenza alle imprese; ciò può prendere le forme più disparate per quanto concerne le tipologie di aiuto concesso. Ultimamente gli aiuti non ripagabili vengono sostituiti sempre più frequentemente con strumenti finanziari.

- Vi sono poi le infrastrutture, costruite al fine di facilitare l'attrazione delle imprese.
- Vi sono pacchetti di sostegno, cioè strumenti di larga scala per lo sviluppo dal basso (ne sono un esempio le politiche di *clustering*).
- E, infine, vi sono gli strumenti che riguardano i servizi pubblici, i quali mirano a migliorare non tanto il tessuto economico quanto la qualità della vita dei cittadini che risiedono nelle aree svantaggiate/assistite.

Negli ultimi anni la strumentazione in atto nei Paesi Ue è cambiata ed è cambiata in risposta soprattutto alla crisi economica e ai nuovi quadri europei. Sono entrati in vigore i nuovi Orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale, che hanno incluso maggiori limiti alla elargizione di aiuti alle grandi imprese ad esempio, e pertanto i Paesi Ue hanno dovuto adattare i propri strumenti o inoltrare alla DG Concorrenza nuovi regimi di aiuto per ottemperare alla nuova legislazione. Nel contempo, il cambiamento tematico della politica di coesione ha determinato un riorientamento della strumentazione, mentre la crisi economica ha portato a porre un maggiore accento sull'efficacia, a cercare di fare di più con meno risorse e quindi ad un maggior uso di strumenti finanziari (che presentano un effetto leva e la possibilità del riutilizzo dei fondi), come anche ad un sostegno più mirato tramite aiuti sempre meno generalisti e sempre più mirati (ad esempio sul tema dell'innovazione).

Per citare alcuni esempi: le restrizioni alla possibilità di fornire aiuti alle grandi imprese hanno portato all'innalzamento dei massimali di aiuto in alcuni regimi per le imprese in Spagna e all'introduzione di un nuovo aiuto per le PMI mirato alla reindustrializzazione in Francia. In Germania, nell'ambito della riforma del *Joint Task* è stato introdotto un fondo per distretti di innovazione (un'iniziativa che era stata precedentemente testata nell'ambito di un progetto pilota). In Belgio e nei Paesi Bassi sono stati introdotti dei nuovi strumenti per aree che stanno fronteggiando problemi 'nuovi' come nell'area di Groeningen nei Paesi Bassi o le 'Zone a economia urbana' in Belgio.

Vari Paesi, inoltre, hanno anche lavorato alla semplificazione amministrativa all'interno di specifici regimi, al fine di ridurre l'onere amministrativo sia per le amministrazioni sia per i beneficiari (ad esempio Finlandia, Paesi Bassi e Italia, quest'ultima nell'ambito dei Contratti di Sviluppo).

Ora, sono consapevole che il tempo sta passando velocemente e quindi vorrei toccare brevemente il tema degli assetti istituzionali. Naturalmente la maniera in cui la politica regionale viene attuata nei 30 Paesi presi in rasse-

gna è direttamente legata all'assetto istituzionale più generale di questi Paesi. Da un lato vi sono i Paesi federali come l'Austria, la Germania, il Belgio e la Svizzera, dove le competenze forti per quanto riguarda lo sviluppo regionale risiedono negli Stati federati (ad es. i *länder* tedeschi e austriaci), mentre il livello più alto, il governo federale, ha un ruolo soprattutto di coordinamento generale. Poi abbiamo Paesi come l'Italia (ed anche la Spagna e le unità devolute della Gran Bretagna – Galles, Scozia e Irlanda del Nord) che possono essere considerati regionalizzati, in quanto comprendono Regioni elettive con forti competenze di spesa e qualche competenza fiscale, ma che non hanno la stessa autonomia a livello di tassazione dei livelli territoriali equivalenti nei Paesi federali. Anche in questi casi l'equilibrio della bilancia nella politica regionale è a favore delle Regioni, le quali hanno un elevato livello di autonomia nella definizione delle strategie e forti poteri di attuazione, ma nell'ambito di un centro generalmente più forte che nei Paesi federali.

Vi è poi un folto gruppo di Paesi decentrati, che comprende i Paesi nordici, la Francia, la Grecia, l'Olanda e vari Paesi dell'Europa orientale e centrale, in cui le autorità subnazionali (regionali o locali) hanno soprattutto un ruolo attuativo mentre il centro ha un ruolo di direzione più forte.

Infine vi sono i Paesi unitari nei quali la politica regionale è gestita dal centro, anche se le autorità locali possono contribuire alla definizione delle strategie e all'attuazione delle stesse, ma in maniera limitata. Fanno parte di quest'ultima categoria vari Paesi dell'Europa centrale e dell'est, i Paesi insulari del Mediterraneo, il Portogallo e l'Inghilterra (all'interno del Regno Unito).

Quello che vorrei rilevare a questo proposito è che, fatta eccezione per alcuni casi come Austria, Germania e Spagna, dove vi è stato un quadro di stabilità, nell'ultimo biennio sono state introdotte una serie di riforme che hanno riguardato, da un lato, proprio la politica regionale (riforme che hanno mirato a razionalizzare l'impianto organizzativo preposto all'attuazione delle politiche di sviluppo regionale) e, dall'altro, riforme miranti al miglioramento delle capacità amministrative delle istituzioni preposte all'attuazione delle politiche o a migliorare il coordinamento multi-livello. Nella tabella che segue (Tab. 1) si nota per esempio che in una serie di Paesi (e non soltanto in Italia quindi), sono state introdotte delle agenzie di sviluppo: queste sono talvolta nazionali, per esempio in Portogallo è stata istituita un'Agenzia molto simile a quella italiana, e talvolta sub-nazionali, come nei casi delle Agenzie vallona e fiamminga in Belgio.

In alcuni Paesi vi sono state e sono ancora in corso delle grandi riorganizzazioni proprio della *governance* territoriale in senso più ampio. Per

Tab. 1. Esempi di riforme istituzionali e territoriali introdotte nel biennio 2014-2015

Paese	Esempi di riforme istituzionali introdotte nel biennio 2014-15	Razionalizzazione	Capacità	Coordinamento
BELGIO	Fiandre: Nuovo Ministero per il lavoro, l'economia, l'innovazione e lo sport			
	Fiandre: Agenzia per l'impresa e l'innovazione (accorpamento, 2016)			
	Vallonia: Agenzia per l'impresa e l'innovazione (accorpamento)			
BULGARIA	Reintroduzione del Ministero per lo sviluppo regionale e i lavori pubblici			
	Nuovo Consiglio per la politica regionale			
	Nuovo Consiglio per lo sviluppo regionale e le infrastrutture nazionali			
ESTONIA	Ministero della pubblica amministrazione			
CROAZIA	Nuova agenzia per le PMI, l'innovazione e gli investimenti (accorpamento)			
	Nuovo Consiglio per lo Sviluppo regionale			
IRLANDA	Dissoluzione delle otto autorità regionali e delle due Assemblee regionali, creazione di tre nuove Assemblee regionali			
ITALIA	Riordino delle Unità di valutazione e verifica			
	Istituzione di una nuova 'Cabina di Regia'			
	Rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri			
	Nuova Agenzia per la coesione territoriale			
LETTONIA	Nuovi ruoli per l'Agenzia centrale per il finanziamento e i contratti			
	Nuovo ente per lo sviluppo della finanza			
PAESI BASSI	Razionalizzazione dal numero di DG nel Ministero per gli affari economici (da quattro a tre)			

Segue Tab. 1. Esempi di riforme istituzionali e territoriali introdotte nel biennio 2014-2015

	DG per lo sviluppo regionale fusa con la DG per l'impresa e l'innovazione			
	Creazione della quinta Agenzia di sviluppo regionale (per i Paesi Bassi del Sud, <i>Zuid Holland</i>)			
POLONIA	Ruolo più forte del Ministro per le infrastrutture e lo sviluppo			
PORTOGALLO	Nuova Agenzia per lo sviluppo e la coesione			
SLOVENIA	Nuovo ufficio governativo per lo sviluppo e la politica europea di coesione			
REGNO UNITO	Devoluzione di nuovi poteri all'Irlanda del Nord, alla Scozia e al Galles (es. maggiori poteri di tassazione alla Scozia nel periodo 2015-17) In Inghilterra (iniziale) devoluzione di competenze alle città più grandi e istituzione di un <i>Single Team</i> per la crescita locale e i <i>City Deal</i>			

Fonte: S. Davies, M. Ferry and H. Vironen (2015), p. 52. Dati dalla ricerca per Paese EorPA.

esempio in Francia sono state istituite le metropoli, le Regioni sono state ridotte da 26 a 17, vi è stata la promozione di una aggregazione degli enti locali, per ottenere enti locali dai confini più grandi. Inoltre sono stati istituiti per certe politiche anche degli accordi locali, tra le amministrazioni di più livelli territoriali. In maniera simile in Irlanda le autorità locali da 114 sono state tagliate a 31, le Assemblee regionali da due sono diventate tre e altre riforme simili sono state introdotte anche in Svezia e nel Regno Unito, in quest'ultimo caso soprattutto in Scozia dove con lo Scotland Act del 2012 sono stati attribuiti al Governo scozzese maggiori poteri fiscali. Queste riforme sono ancora in corso ma avranno sicuramente delle ripercussioni importanti sull'organizzazione e sulla gestione della politica di sviluppo regionale dei Paesi in questione.

Perdonatemi se è stata una carrellata un po' rapida di tanti temi ma volevo fornire un quadro complessivo comparato della politica regionale nei Paesi europei, per agevolare un confronto tra quanto stia avvenendo in Italia

e ciò che succede negli altri Paesi Ue e permettere di capire anche quanto variegata sia la situazione in Europa.

Riepilogando, quindi, da un'ottica comparata, abbiamo visto come nei Paesi Ue, in Norvegia e in Svizzera il quadro delle disparità regionali è molto variegato, che gli obiettivi della politica regionale sono non solo diversi ma anche in evoluzione (su un piano tematico/settoriale più che a livello di macro-obiettivi: questi ultimi sono rimasti stabili nel medio periodo), che la crisi ha portato a riesaminare il *trade-off* tra crescita e disparità, portando a evidenziare come in realtà i due obiettivi possono andare di pari passo ma anche ad attribuire un maggiore peso alle disparità interpersonali rispetto a quelle territoriali. Quest'ultimo aspetto rappresenta una sfida per la politica regionale poiché si potrebbe dire: forse bisogna puntare su altro, non sullo sviluppo territoriale ma sul superamento delle disparità sociali che si stanno polarizzando in molti Paesi.

Abbiamo visto che nell'ambito della politica di coesione Ue le attribuzioni finanziarie per i Paesi meno abbienti sono in calo rispetto alla programmazione scorsa – come detto un paradosso – e che ci sono stati cambiamenti alla copertura territoriale della politica, determinati dai nuovi quadri legislativi comunitari e dalle legislazioni nazionali in alcuni casi. I Paesi esaminati sono stati impegnati in una revisione degli strumenti sia per allinearli ai nuovi quadri legislativi e strategici comunitari, sia per perseguire maggior efficacia: ci sono meno risorse e quindi bisogna riuscire a fare di più con esse.

E, infine, abbiamo esaminato le attribuzioni delle competenze a livello territoriale e come anche queste stiano cambiando, anche in conseguenza delle riforme istituzionali e territoriali più ampie che sono attualmente in corso in vari Paesi europei. Grazie mille per l'attenzione.

Prof. Manin CARABBA

Grazie infinite a Laura Polverari che ci ha dato il panorama che attendevamo.

Volevo aggiungere solo un commento.

Sono convinto che le disparità sociali sono diventate una delle caratteristiche che prima nel dibattito sul Mezzogiorno erano meno approfondite e ora, credo anche per merito del *Rapporto SVIMEZ*, di quello uscito nel 2015 e di quello che uscirà quest'anno, sono un tema cruciale: le disparità della fruizione delle prestazioni finali del *welfare* sono una delle caratteristiche del sottosviluppo. Me ne ero occupato nei cinque anni in cui ho costruito, come relatore, una Relazione sulle prestazioni delle pubbliche amministrazioni ai cittadini, per il CNEL. E' presente un Presidente onorario della Cor-

te dei conti, Maurizio Meloni: tutti e due abbiamo lavorato a lungo, e in ultimo tutti e due, come numeri uno per la Relazione al Parlamento della Corte, abbiamo collaborato nel tentativo di passare, dalla informazione sui dati di finanza pubblica inseriti nei programmi (ed è difficile perché la programmazione di bilancio già presente nella legge Ciampi del '67, non è stata attuata), all'attuazione.

Quindi è già difficile classificare la spesa nei programmi (se cioè prendo la sanità e prendo la contabilità economica - la sanità nazionale, naturalmente - e dico "quanto sulla tutela della salute sul luogo di lavoro, quanto per la lotta alla mortalità prenatale e infantile?", scopro che questi dati non ce li ho).

Ho avuto una collaborazione stretta, per questo passaggio dalla spesa alle prestazioni, con l'ISTAT. Ho collaborato con Rey, con Zuliani e con Giovannini. All'ISTAT, stanno cominciando ora, ed è merito del lavoro impostato negli anni del CNEL, a inserire nelle statistiche un comparto dedicato alle *performance* finali. Perché gli indicatori si fanno sulle statistiche di base, se non ci sono le statistiche di base non si conoscono nemmeno gli indicatori. Io auguro naturalmente a Donato di riuscire a costruirli, questi indicatori di *performance*. Per gli investimenti, forse, è più facile; scelto un segmento, non solo mi auguro ma sono sicuro che ce la farà. Però il quadro generale è un disastro, e infatti fa ridere la mancanza di informazioni sulle prestazioni finali dell'amministrazione. Ciò rende poco credibile la *spending-review*. Come si fa a fare una *spending-review* se non si sa su quale "carne viva" va a incidere il taglio della spesa? Se taglio la sanità, voglio sapere se questo colpirà la tutela dell'infanzia, o la tutela del lavoro, o il nesso ambiente-sanità, o le patologie gravi; altrimenti i tagli sono comunque alla cieca, perché la spesa rappresenta un indicatore molto rozzo. Si deve sapere che cosa ci si fa con la spesa. Se l'ISTAT mette le sue migliori energie in campo, qualche passo in avanti si può fare. Nel sito ISTAT, nella pagina di informazione sulla PA, per effetto del lavoro compiuto per quattro anni insieme, con la Relazione sulle *performance* per il CNEL, c'è una sezione dedicata alle *performance* che per ora è piccola.

Quello è un punto essenziale, anche perché comunque la si veda, al di là delle convinzioni generali in termini di analisi economica e di politica economica, per quanto riguarda il Mezzogiorno, certamente il *gap* nella scarsa, quantitativamente e qualitativamente, fruizione dei servizi del *welfare* da parte del cittadino meridionale, è uno dei punti forse nuovi rispetto all'analisi tradizionale. La SVIMEZ ha cominciato da tempo a occuparsene. Però, nella vulgata meridionalistica, questo tema non ha ancora la centralità che probabilmente merita.

Assetto istituzionale e grado di successo delle politiche di coesione in prospettiva comparata

di Antonio La Spina*

Certamente il fatto di essere Consigliere SVIMEZ e di aver sviluppato, da più di dieci anni, il rapporto con i temi che la SVIMEZ affronta e con le persone che nella SVIMEZ lavorano, è per me fonte di stimolo e di continuo apprendimento. Detto questo, adesso parlo a titolo personale.

Visti i limiti di tempo, farò un ragionamento molto sintetico, rispetto all'argomentazione e al tipo di analisi che sarebbe necessario sostenere e alla tesi che affermerò. Sarebbero peraltro richiesti certi dati e un apposito controllo empirico, che per il momento posso solo tratteggiare, visto il tempo disponibile.

Il tema di questo mio intervento, concordato con gli organizzatori, è "Assetto istituzionale e grado di successo delle politiche di coesione in prospettiva comparata". Per svilupparlo si dovrebbero presentare tutti i vari assetti istituzionali e metterli a confronto². Non ho qui la possibilità di farlo, per cui mi limito ad affermare anzitutto una posizione, che peraltro sostengo da qualche tempo, cioè che certi assetti istituzionali, a certe condizioni, siano più efficaci di altri. Che le istituzioni abbiano un importante rapporto col successo ma anche con l'insuccesso delle politiche pubbliche in generale e in particolare delle politiche di sviluppo è intuitivo.

Cito due articoli – se ne potrebbero richiamare tantissimi – che a loro volta riprendono una nota tesi (prospettata in origine già da Olson, e poi da altri) sostenuta tra gli altri da Acemoglu e Robinson³, secondo la quale le istituzioni sono una "determinante fondamentale delle traiettorie di crescita"

* Consigliere SVIMEZ, Professore di Sociologia e Valutazione delle Politiche Pubbliche alla Luiss «Guido Carli» di Roma.

² Cfr. Halkier, H., "Regional development agencies, regional policy and knowledge dynamics. Surveying patterns and trends in Europe", in Bellini, N., Danson, M., Halkier, H. (a cura di), *Regional Development Agencies: The Next Generation? Networking, Knowledge and Regional Policies*, Abingdon, Routledge, 2012, pp. 24-50.

³ Acemoglu, D. e Robinson, J.A., *Why Nations Fail* (2012), trad. it. *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di prosperità, potenza e povertà*, Milano, il Saggiatore, 2013; Olson, M. Jr., *The Rise and Decline of Nations* (1982), trad. it. *Ascesa e declino delle nazioni*, Bologna, Mulino, 1984; La Spina, A., *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Mulino, 2003.

sia delle “regioni” sia anche delle nazioni complessivamente considerate, visto che una “regione”, nel senso di livello di governo subnazionale (quindi anche una *comunidad autónoma* o un *Land* o uno stato membro in una federazione), è parte di una nazione. “Molte aree in ritardo di sviluppo sono danneggiate da problemi quali la sclerosi istituzionale, il clientelismo, la corruzione, una pervasiva ricerca di rendite da parte di *élites* locali che durano nel tempo e hanno un incentivo a bloccare l’innovazione”⁴. Spesso, pertanto, lo sviluppo viene bloccato da fattori locali di questo tipo. Farole, Rodriguez-Pose e Storper argomentano una posizione del genere. Per converso, a loro avviso⁵ vi sono anche vari modi in cui le varie istituzioni potrebbero promuovere lo sviluppo e migliorare la *performance* economica, favorendo l’apertura a nuove idee e attori economici, limitando il clientelismo e la ricerca di rendita, riducendo i costi di transazione, modificando l’orizzonte temporale, cambiando anche le aspettative economiche (tutti punti che non posso sviluppare in questa sede).

Cito anche un altro *paper*, di Barca, McCann e Rodriguez-Pose⁶. Gli autori contrappongono il *place-based approach* a quello secondo cui le politiche di sviluppo e le relative istituzioni serventi dovrebbero invece essere neutrali dal punto di vista dello spazio. Essi sostengono – ed è una tesi che Barca ha affermato anche in altri suoi precedenti e noti scritti⁷ – la preferibilità di un approccio *place-based*, che tenga quindi conto del contesto geografico e delle condizioni territoriali specifiche. Questo è uno degli aspetti del contributo su cui personalmente concordo. Anche in questo scritto viene sottolineato che le cosiddette *élites*, o comunque certi gruppi di potere locali – economici, politici, burocratici, amministrativi, talora anche criminali – spesso possono agire da ostacolo, sia nel senso del freno e della distorsione per le politiche di sviluppo, sia anche rispetto alla capacità di intendere l’importanza dell’innovazione e di relazionarsi alle idee nuove.

L’interrogativo di fondo è dunque il seguente: quali istituzioni servono? O meglio, quali caratteristiche istituzionali dovrebbe avere il soggetto

⁴ Così Farole, T., Rodriguez-Pose, A., Storper, M. (“Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n. 5, 2011, pp. 1089-1111), p. 1098, i quali in tale passaggio richiamano adesivamente Acemoglu e Robinson.

⁵ *Ibidem*, p. 1104.

⁶ “The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches”, *Journal of Regional Science*, vol. 52, n. 1, 2012, pp. 134-152.

⁷ *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations, Independent Report for the European Commissioner for Regional Policy, European Commission, Brussels, 2009.*

attuatore delle politiche di sviluppo in regimi liberal-democratici? Istituzioni del genere dovrebbero avere un orizzonte temporale medio-lungo, più lungo rispetto alla durata anche di una legislatura, sicuramente rispetto alla durata di un governo; in certi Paesi il governo dura due anni, un anno, sei mesi. I *decision-makers* dovrebbero essere dotati di competenze tecniche, portatori di strategie e di motivazioni che li spingano a raggiungere certi risultati. E dovrebbero anche essere posti in condizione di relativo isolamento rispetto al ciclo politico-elettorale. Infatti, considerando i punti cui ho accennato rapidamente prima a proposito dei notabili locali (tra cui il clientelismo e la ricerca di rendita), quanto più una decisione per lo sviluppo è legata al ciclo politico-elettorale e direttamente connessa ai politici elettivi, tanto più il clientelismo potrà entrare in gioco, distorcendo l'allocazione delle risorse.

In secondo luogo, le istituzioni per lo sviluppo dovrebbero essere in grado di capire e favorire l'innovazione, le idee nuove, quindi la dinamica della conoscenza, l'economia della conoscenza, i lavoratori della conoscenza.

In una concezione più tradizionale, le politiche di sviluppo servono a valorizzare realtà che sono già su un dato territorio o che potrebbero andarsi a localizzare lì. La SVIMEZ è nata in un periodo in cui la modernizzazione, la mobilità sociale, il benessere e il superamento del divario Nord-Sud dipendevano crucialmente dall'industrializzazione. Ancor oggi una politica industriale è necessaria⁸. D'altro canto, la realtà "industriale" nel mondo contemporaneo è profondamente diversa da quella degli anni successivi al secondo dopoguerra e del fordismo. Ciò è una fortuna sotto certi punti di vista e una sfortuna sotto altri. Nel senso che molti investimenti "industriali" oggi possono essere rispettosi dell'ambiente, non comportano impatti devastanti, non richiedono grandi stabilimenti, e potrebbero essere anche localizzati all'interno delle città, anziché in aree industriali separate e distanti. Però spesso sono anche investimenti a bassa intensità di lavoro. Grandi aziende mondiali in certi casi hanno solo alcune migliaia o decine di migliaia di dipendenti. Mi riferisco ai colossi della cosiddetta *new economy* (ad esempio LinkedIn che ne ha intorno a 9.000, Facebook con poco più di 13.500, Google che ne ha circa 62.000, mentre Amazon si attesta a 230.000): la forza lavoro utilizzata è relativamente scarsa, rispetto al volume d'affari e all'imponente massa di utenti, mentre il valore aggiunto, così come il contributo al PIL e agli introiti fiscali generati da localizzazioni di questo tipo possono essere notevoli. In campi che riguardano i lavoratori della cono-

⁸ Mi permetto di rinviare a La Spina, "Agenzie di sviluppo e politica industriale: le prospettive dell'Agenzia nazionale per la coesione territoriale", *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXIX, 2015, n. 3-4, pp. 679-693.

scienza e le aziende che operano nel settore della conoscenza, si può sì avere una politica industriale, ma a condizione che sia fondamentalemente differente da quella cui eravamo abituati a pensare. I due mondi convivono, sono compresenti nello stesso momento attuale. Oggi continuano a esistere anche stabilimenti industriali ad alta intensità di lavoro, settori in cui si riscontrano forti presenze di manodopera, che parimenti vanno considerati da parte della politica industriale e della politica di coesione.

Come mai sottolineo tutto ciò? Perché un'altra caratteristica del tipo di istituzione che ho in mente è la dimestichezza, la sintonia con le esigenze della *knowledge economy*⁹, della "specializzazione intelligente"¹⁰, dei "sistemi regionali di innovazione"¹¹, che possono essere stimolati ma anche ostacolati dalle istituzioni operanti in sede locale. Qual è il tipo di istituzione che ho in mente? Penso alle agenzie di sviluppo. Non, però, "agenzie di sviluppo" intese come etichetta generica. Non basta chiamare qualcosa "agenzia" per farla diventare un'entità capace di promuovere lo sviluppo. Sono necessarie certe caratteristiche specifiche, ad alcune delle quali ho già accennato: isolamento relativo dalla politica, qualificazione tecnica, motivazioni e indipendenza dei componenti, orientamento dei risultati, meccanismi di valutazione specifici, poteri di intervento incisivi, risorse adeguate.

In certe importanti e note esperienze, tra l'altro, anziché di "agenzie" si parla di "autorità". Ad esempio, la Tennessee Valley Authority negli Stati Uniti o la Industrial Development Authority – com'era originariamente chiamata – in Irlanda (che fu poi ridenominata agenzia: è l'attuale IDA Ireland). Alcuni casi di successo vedono agenzie con competenza nazionale (Irlanda), ovvero con competenza subnazionale, ma relativa a macro-aree: più stati membri (Tennessee Valley Authority-TVA), più Länder (Treuhan-

⁹ Goddard, J.B., Chatterton, P. ("Regional Development Agencies and the knowledge economy: harnessing the potential of universities", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 17, 1999, pp. 685-699) parlavano di *learning regions* in cui, se le università sanno dotarsi di certe caratteristiche, le agenzie di sviluppo regionale giocano un ruolo chiave. V. anche Harding, A., Scott, A., Laske, S., Burtscher, C. (a cura di), *Bright Satanic Mills: Universities, Regional Development and the Knowledge Economy*, Ashgate - Gower House, Aldershot, 2007.

¹⁰ Rodríguez-Pose, A., Di Cataldo, M., Rainoldi, A., "The Role of Government Institutions for Smart Specialisation and Regional Development", *European Commission, JRC Technical Reports, S3 Policy Brief Series, No. 04/2014*.

¹¹ Asheim, B., Coenen, L., "Knowledge Bases and Regional Innovation Systems: Comparing Nordic Clusters", *Research Policy*, vol. 34, 8, 2005, pp. 1173-1190; Asheim, B., Coenen, L., Moodysson, J., Vang, J., "Regional Innovation System Policy: a Knowledge-based Approach", *Circle - Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy*, Lund University, Paper no. 2005/13.

danstalt-THA per la Germania Est), più regioni (Cassa per il Mezzogiorno, che nel primo ventennio di vita fu alquanto efficace). Perché così si consentono una visione strategica d'insieme e un maggior distacco da pressioni particolaristiche locali.

Ci si può chiedere se un approccio *place-based*, qual è quello che anche a mio avviso dovrebbe essere perseguito, non risulti un po' in contrasto con lo strumento delle agenzie o autorità che dir si vogliono. In effetti, in alcuni paesi si sono avute agenzie di sviluppo sub-nazionali ma "macro-regionali" (come la Cassa per il Mezzogiorno o la Treuhandanstalt), ovvero facenti capo al livello di governo sub-nazionale (la regione in Italia, la *comunidad autónoma* in Spagna, e così via), o anche ad ambiti territoriali ancora più ristretti. Sarebbe importante valutare, con apposite analisi dei dati, il successo di tali esperienze. L'esperienza britannica è nota. Furono prima costituite tre agenzie subnazionali modellate su quella irlandese per altrettanti territori in ritardo di sviluppo (i "Mezzogiorni" del Regno Unito), al contempo caratterizzati, con gradazioni diverse, da pulsioni separatiste o comunque autonomiste: Irlanda del Nord, Scozia e Galles. In questi casi, quindi, la creazione di tali organismi assolve a due funzioni: rilanciare lo sviluppo (cosa che venne fatta con pieno successo, com'è noto) e dare una risposta sagomata sulle tensioni provenienti da quei territori, cui fece poi seguito la *devolution*, con la creazione della Welsh National Assembly e dello Scottish Parliament. Nel 1999 furono poi create altre *regional development agencies*, nove per l'esattezza, che coprirono la restante parte del territorio nazionale, con competenze variegate, anche in materia di *urban regeneration*. L'intento originario era quello, poi non concretizzatosi, di farle diventare altrettanti bracci operativi di istituende assemblee regionali elettive (così come nelle esperienze gallese, irlandese e nord-irlandese). Nel 2002 tali agenzie vennero ricondotte a un "contenitore unico" (*single pot*) nel quale interagivano i sei dipartimenti ministeriali competenti.

È possibile che tali organismi – con i relativi comitati di gestione, dipendenti, stanziamenti, possibili sprechi e duplicazioni rispetto a entità similari – fossero in numero eccessivo, che ciascuna fosse dotata di troppe competenze e che inizialmente i metodi per giudicarne l'efficacia (essenzialmente fondati sull'autovalutazione) fossero alquanto sfuggenti¹². D'altro

¹² Department of Trade and Industry in association with England's Regional Development Agencies, "Evaluating the Impact of England's Regional Development Agencies: Developing a Methodology and Evaluation Framework", *DTI Occasional Paper*, n. 2, PA consulting SQW ltd, febbraio 2006; criticamente Morris, M., "Multi-Sectoral Collaboration and Economic Development: Lessons from England's Regional Development

canto, anche i loro critici più feroci, come la Taxpayers' Alliance¹³, pur sostenendo che dopo l'istituzione delle nove Agenzie il divario tra le aree più dinamiche e quelle meno avanzate sarebbe aumentato, ammettevano che il prodotto pro capite nei loro primi sette anni di vita (2000-2006) fosse cresciuto “soltanto” del 36,5%, mentre tra il 1992 e il 1999 l'incremento era stato del 40,6 (ma si tratta di periodi alquanto diversi anche con riferimento alle dinamiche internazionali, se si pensa, ad esempio, al periodo successivo l'11 settembre 2001). In realtà è una *performance* che certamente avrebbe potuto essere migliore, ma che in altri paesi e in altri periodi di tempo, più vicini al momento presente, potrebbe addirittura sembrare invidiabile. Secondo altri giudizi, ben più favorevoli, la spesa complessiva (per tutte le agenzie) di circa 1,9 miliardi di sterline all'anno avrebbe incrementato, per ogni sterlina spesa, di 4,5 sterline il valore aggiunto lordo regionale, considerando in particolare i posti di lavoro creati o tutelati¹⁴.

Nonostante i loro risultati tutt'altro che disprezzabili (che presumibilmente avrebbero potuto essere raggiunti, in modo più efficiente, anche con un'articolazione istituzionale più snella), nel 2010, con l'avvento di un nuovo governo di coalizione, le nove Agenzie regionali furono soppresse, per essere sostituite da strutture alternative, le Local Enterprise Partnerships, che vedono una cooperazione tra amministrazioni e imprese locali¹⁵.

La Welsh development agency, peraltro, era stata già abolita nel 2006, anche per scelta dell'amministrazione “regionale” gallese e con l'assorbi-

Agencies”, The Community Development Institute - University of Northern British Columbia, 2010.

¹³ *The Case for Abolishing Regional Development Agencies, Structure of Government No.3*, http://tpa.typepad.com/home/files/structure_of_government_3_the_case_for_abolishing_rdas_e.pdf.

¹⁴ Larkin, K., *Regional Development Agencies: the Facts*, Centreforcities, 2009, <http://www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2014/09/09-12-08-RDAS-The-facts.pdf>. Ma si vedano anche le valutazioni più articolate e in parte critiche di Id., *Regional Development Agencies: our position*, Centreforcities, 2010, <http://www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2014/09/10-01-07-RDAS-our-position1.pdf>.

¹⁵ Danson, M., Lloyd, G., “Devolution, institutions, and organisations: changing models of regional development agencies”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 30, 2012, pp. 78-94; Crowley, L., Balaram, B., Lee, N., *People or Place? Urban policy in the age of austerity*, The Work Foundation, Lancaster University, 2012, http://www.theworkfoundation.com/downloadpublication/report/321_updated_people%20or%20place_urban%20policy%20in%20the%20age%20of%20austerity.pdf.

mento delle funzioni da parte sua (sostanzialmente riproducendo una situazione simile a quella delle nostre Regioni, che sono le responsabili delle politiche di sviluppo locale tramite i fondi comunitari). In questo caso il percorso è stato quindi ben diverso. Altrettanto non è avvenuto per l'agenzia scozzese. La *performance* dell'economia gallese (che grazie alla sua Agenzia era divenuta la prima area d'Europa quanto a capacità di attrarre investimenti esterni) ha risentito negativamente di tale soppressione¹⁶, diversamente da ciò che è avvenuto in Scozia, ove invece *Scottish Enterprise* è stata mantenuta.

La recente ricognizione di Halkier¹⁷ svolta su tutti gli Stati membri dell'Unione Europea ha evidenziato la presenza di modelli multiformi, con agenzie che talora sono correlate al centro, talora ai livelli di governo subnazionali, talora a entrambi. Quasi sempre, però, esse si collocano “a distanza di sicurezza” (*at arm's lenght*) rispetto ai loro danti causa e al ciclo politico-elettorale.

Oltre e insieme alla promozione dello sviluppo nelle aree in condizioni di ritardo, sempre di più alle agenzie si affidano compiti di sollecitazione dell'innovazione. In senso stretto, esse diventano “agenti” di cambiamento nel sistema produttivo, creando o gestendo reti e *clusters* di innovatori, incubando *start-ups*, favorendo l'internazionalizzazione e gli investimenti dall'esterno. Si hanno agenzie per l'innovazione siffatte anche in aree a sviluppo avanzato, come i Paesi bassi o il Belgio¹⁸.

È naturale che i decisori politici locali, soprattutto nelle aree in ritardo di sviluppo, siano sensibili alle esigenze dei lavoratori o aspiranti tali, nonché delle aziende che si trovano già sul posto, anche se queste ultime risultano poco efficienti e poco innovative. Nuove iniziative imprenditoriali o nuove localizzazioni di aziende già esistenti che creano poche opportunità lavorative o che intendono mantenere la propria autonomia gestionale sono presumibilmente meno interessanti. D'altro canto, non va dimenticato che queste danno un contributo alla crescita (oltre che, in misura più o meno contenuta, all'occupazione) e generano introiti fiscali. È quindi comunque opportuno e conveniente che ve ne siano il più possibile.

¹⁶ *Selling Wales: the role of agencies in attracting inward investment*, Cardiff University, A. Crawley, M. Munday, R. Delbridge, 2011, <http://business.cardiff.ac.uk/sites/default/files/Selling%20Wales%20FDI.pdf>.

¹⁷ *Op. cit.*

¹⁸ *Oecd, Regional innovation agencies*, 2010, <http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48137719.pdf>; Asheim e Coenen, *op. cit.*; Asheim *et alii*, *op. cit.*

Se si vogliono promuovere o attrarre attività ad alta innovazione il soggetto più adatto è un'agenzia che operi *at arm's lenght* con un mandato lungo e tecnico, con un'*expertise* capace di intendere le dinamiche dell'economia della conoscenza, a competenza territoriale vasta, nazionale o comunque sovregionale (come la TVA, la Cassa o la THA). Esistono casi di agenzie "regionali" di successo, come quelle già citate del Galles o della Scozia. Va però notato che dal 1975, anno in cui vennero istituite, e per più di vent'anni esse erano sostenute anzitutto dal governo centrale, al quale rispondevano. Quando nel 1997 veniva avviata la *devolution*, il ritardo di sviluppo di quelle aree era già stato in larga parte recuperato, grazie soprattutto alle agenzie stesse, e queste risultavano già fortemente istituzionalizzate e dotate di un solido patrimonio di credibilità, anche internazionale. Se mancano condizioni del genere, e se si opera in aree a sviluppo bloccato, è a mio avviso preferibile avvalersi di agenzie di livello nazionale o macroregionale, poiché agenzie di minori dimensioni e più legate alle risorse e alle sollecitazioni locali sono più a rischio di "cattura".

Con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2016 è stata istituita una Cabina di Regia che diventa, "per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, la sede di confronto tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nonché le Città metropolitane, per la definizione dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, recanti l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento", al fine di compiere scelte-quadro sul *quantum* delle risorse, eventualmente sul tipo di grandi opere su cui puntare, sulle strategie e sugli assi di spesa. In particolare, essa "assicura il raccordo politico, strategico e funzionale, per facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi, imprimerne l'accelerazione e garantirne una più stretta correlazione con le politiche governative per la coesione territoriale. In relazione allo stato di avanzamento degli impieghi delle risorse, la Cabina di Regia formula indicazioni e proposte per la destinazione più opportuna dei finanziamenti disponibili, in ragione della realizzazione tempestiva degli investimenti".

Non vedo necessariamente una contraddizione tra un'istanza decisoria del genere e un'Agenzia indipendente per lo sviluppo regionale e l'innovazione¹⁹, che peraltro opererebbe in continuo raccordo con le regioni, i comuni, le città metropolitane. Un'istituzione siffatta, con le sue articolazioni periferiche, individuerrebbe i settori produttivi più promettenti, terrebbe i

¹⁹ La Spina, *op. cit.*

rapporti con le aziende e le *start-ups*, mobiliterebbe o attrarrebbe investimenti, così come fa IDA Ireland.

Secondo me – e così concludo – questo è anche il modo più appropriato ed efficace di interpretare un approccio *place-based*. Infatti, per come lo intendo io, *place-based* non significa autoctono o “endogeno”. Spesso, anzi, significa il contrario. Operare in modo *place-based* vuol dire, sì, valorizzare, conoscere, tenere in conto le caratteristiche locali, così da individuare e integrare gli elementi mancanti, intervenire su alcuni punti che sono deboli. Ma non deve necessariamente significare che le imprese, la manodopera, i fornitori debbano essere soltanto o prevalentemente quelli già *in loco*. Se un'area è in ritardo, ciò spesso si deve a carenze e a ostacoli localmente radicati che bloccano lo sviluppo. Occorre quindi sbloccare tali situazioni attraverso leve che dovranno operare in modo esogeno e talora anche “importare” dall'esterno elementi che mancano.

Le politiche e gli interventi per lo sviluppo e l'innovazione, a mio avviso, non possono farsi anche carico delle scuole, delle fognature, della gestione dei rifiuti e così seguitando, tutti compiti istituzionali che spettano ad altri soggetti, cui si intestano questo tipo di responsabilità. Un'Agenzia di sviluppo a competenza territoriale vasta, non vincolata a una determinata area locale, potrebbe però svolgere, indirettamente, anche una benefica azione a questo riguardo. Infatti, dovendo selezionare, nei territori in ritardo di sviluppo, le località su cui canalizzare risorse e promuovere l'innovazione, potrebbe privilegiare quelle con i servizi pubblici più efficaci e la migliore qualità della vita. Il che porrebbe, in un certo senso, i soggetti locali in qualche modo in competizione tra di loro, così da spingerli a migliorare la qualità della vita e dei servizi per quanto di competenza.

Valorizzazione delle specificità locali non deve significare valorizzazione degli “attori” locali, se questi operano da ostacolo allo sviluppo. Occorre trasferire risorse verso certi luoghi solo se vi è la garanzia che queste promuovano effettivamente lo sviluppo. I poteri locali in certi casi hanno fallito. Non è detto che ciò debba avvenire sempre. Tuttavia, storicamente è successo, e non per caso.

In altri contesti – anche nell'esperienza italiana dei primi venti anni di intervento straordinario – si sono avute e si hanno ancora strutture del genere. È dunque il caso di imparare da tali esperienze per delineare un possibile modello di politica di sviluppo di successo.

Prof. Manin CARABBA

Approfitto per segnalare che manderemo al più presto ai relatori il dattiloscritto sbobinato della registrazione di questo incontro, ed è chiaro che

poi, nel volume che raccoglierà gli Atti della Giornata, noi inseriremo testi che gli autori potranno rivedere e ampliare. Tanto più sono grato al prof. La Spina, per la sua capacità di limpidezza e di sintesi nell'esposizione.

L'effetto dell'*austerità* sulle politiche di sviluppo nei Paesi dell'Unione europea

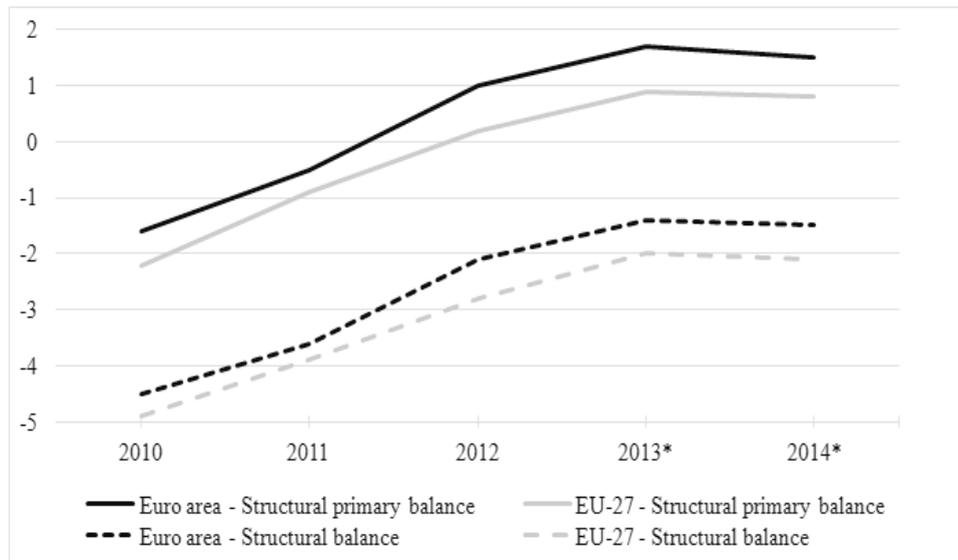
di Francesco Prota*

Permettetemi di iniziare questo mio breve intervento, ringraziando la SVIMEZ per avermi invitato a questo interessante momento di discussione e confronto. Cercherò di essere breve e di procedere per punti.

Primo tema: il consolidamento fiscale in Europa ed in Italia.

È noto a tutti come la crisi finanziaria iniziata nel 2008 e la conseguente recessione economica abbiano avuto un forte impatto sulle finanze pubbliche in tutti i Paesi dell'Unione europea. Tale situazione ha indotto i governi europei ad introdurre consistenti misure di consolidamento fiscale.

Fig. 1. *Structural balance and structural primary balance in Europe (% of GDP)*



(a) Figure from Commission services' Spring 2013 forecast.

Source: European Commission (2013).

* PhD, Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

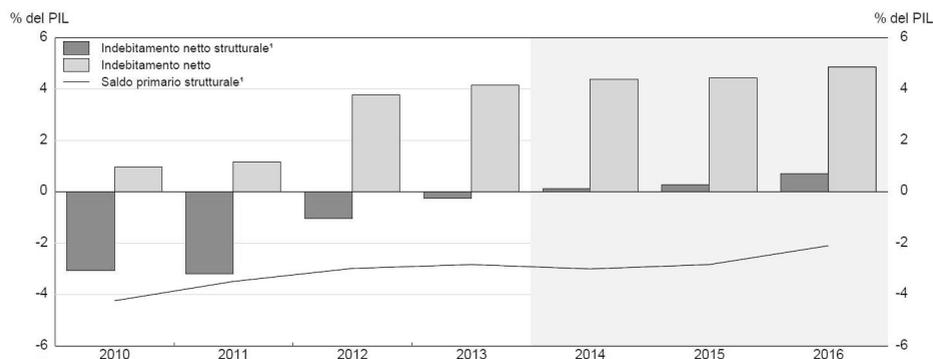
Ciò che colpisce, come chiaramente evidenziato nella Fig. 1, è la velocità dell'aggiustamento strutturale: si passa da un -5% nel 2010, se facciamo riferimento al saldo di bilancio strutturale per l'Area Euro, a valori positivi stimati per il 2014.

Questo è quello che è successo in Europa. E in Italia? Il nostro Paese ha seguito esattamente la stessa strada, anzi le misure di consolidamento sono state forse ancora più drastiche. La Fig. 2 ci mostra come si passi da una situazione, nel 2010, di indebitamento netto strutturale, quindi considerando gli effetti della crisi, ad una proiezione di un seppur minimo avanzo primario nel 2016.

In realtà, tale strategia di consolidamento non è stata una scelta politica corretta. Come convincentemente dimostrato da Guajardo et al. (2014) and Jordà and Taylor (2016) il consolidamento fiscale ha effetti nettamente negativi sull'economia. Inoltre, l'impatto negativo è molto più severo nelle fasi di recessione¹.

Ciò che sta accadendo è che le politiche di austerità si stanno avvitando su se stesse: non stanno rimuovendo le cause della crisi dell'Eurozona, anzi ne stanno aggravando gli effetti, rendendo la crisi più intensa e persistente.

Fig. 2. *Indebitamento netto e saldo primario (% del PIL)*

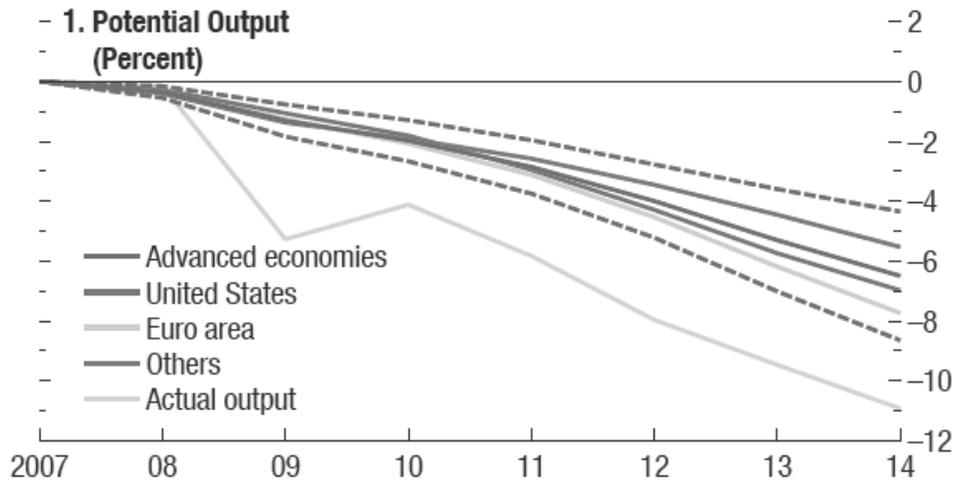


¹ In percentuale del PIL potenziale.

Fonte: OECD Economic Outlook 96 Database.

¹ Guajardo J., Leigh D., Pescatori A. (2014), "Expansionary austerity? International evidence", *Journal of the European Economic Association* 12, pp. 949-968.
Jordà O., Taylor A.M. (2016), "The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy", *The Economic Journal* 126, pp. 219-255.

Fig. 3. *Aftermath of the Global Financial Crisis in Advanced Economies*



Note: dashed lines denote 90 percent confidence bands.

Source: IMF staff estimates.

Il rischio concreto è quello di avere davanti a noi un periodo molto lungo di prolungata stagnazione. Recenti stime del FMI suggeriscono, infatti, che la crisi economica si è associata ad una forte riduzione dell'output potenziale. Per l'Area Euro tale riduzione è di circa l'8% (Fig. 3).

Passo, ora, al secondo tema che voglio affrontare: aggiustamento fiscale e livelli di governo. In altre parole, chi si sta facendo carico di questo aggiustamento fiscale?

In molti Paesi europei i governi centrali hanno traslato («*passing the bulk*») una parte rilevante dell'onere dell'aggiustamento finanziario sui livelli inferiori di governo. E questo è stato fatto sia attraverso una maggiore centralizzazione nell'impiego delle risorse sia attraverso un maggiore decentramento in termini di responsabilità del finanziamento.

La Tab. 1 mostra gli obiettivi di *deficit* che i governi europei hanno dato ai livelli sub-nazionali.

I governi subnazionali si sono visti costretti ad aumentare la pressione fiscale per poter sopperire al taglio di trasferimenti dai governi centrali.

E l'Italia? Nel nostro Paese il coinvolgimento degli enti decentrati nell'aggiustamento finanziario è stato ancora più severo rispetto ad altri Paesi e si è realizzato attraverso un *mix* molto articolato di misure: tagli nei

Tab. 1. *Sub-national government deficit objectives (as % of GDP)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria (state & local)		-0,7	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1
Belgium	-0,7	-0,3	-0,4	0,0	0,1	0,1
Czech Republic	-0,3	-0,5	-0,3	-0,2	0,0	
Poland	-1,1					
Slovenia	-4,8	-5,2	-3,7	-2,8	-1,9	
Spain (state level)	-2,4	-1,3	-1,5	-0,7	-0,1	
Spain (local level)	-0,6	-0,8	0,0	0,0	0,0	
Germany	Länder budgets must structurally balanced as of 2020					

Source: Responses to OECD Fiscal Network questionnaire.

Tab. 2. *Cumulative effects of fiscal adjustment measures in Italy (Billions of euros, 2008-2014)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Central government	1,0	11,1	12,1	31,5	67,5	78,3	77,1
Subnational governments	-0,7	-1,2	5,3	15,4	32,8	33,0	45,0
Social Security	0,0	0,0	-0,3	-1,0	5,2	11,5	13,3
Total	0,3	9,9	17,2	45,9	105,4	122,8	135,5
of which:							
expenditures	-1,6	4,1	10,7	33,7	54,0	67,3	73,7
revenues	1,9	5,8	6,5	12,2	51,4	55,5	61,8

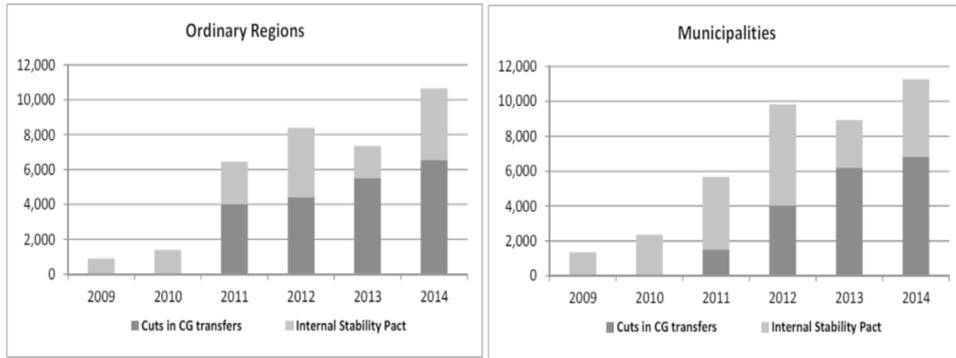
Source: Zanardi 2015 (presentation at the Technical Workshop AIREF-IMF «Budgetary Policy in Decentralized Countries: Design, Implementation and Coordination»).

trasferimenti centrali; inasprimenti degli obiettivi di contenimento dei deficit; tetti di spesa; vincoli su specifiche categorie di spesa; aggravamento delle sanzioni nel caso di sforamenti; ampliamenti nei margini di incremento delle imposte locali; incursioni da parte del governo centrale sulla struttura dei tributi decentrati; contrasto all'evasione fiscale anche sui tributi erariali.

Il valore cumulato dell'aggiustamento fiscale è pari a 135 miliardi di euro nel periodo 2008-2014; 45 miliardi se consideriamo solo i livelli di governo subnazionali. Si tratta, evidentemente, di cifre impressionanti.

Un ulteriore elemento da considerare è che, nel nostro Paese, le politiche di sviluppo sono realizzate largamente dalle Regioni e, quindi, l'aver

Fig. 4. *Composition of fiscal consolidation measures for SNGs in Italy (Millions of euro, 2009-2014)*



Source: Zanardi 2015 (presentation at the Technical Workshop AURF-IMF «Budgetary Policy in Decentralized Countries: Design, Implementation and Coordination»).

scaricato su di loro una parte consistente del consolidamento fiscale significa, evidentemente, colpire in maniera molto forte proprio le politiche di sviluppo.

Terzo tema: riduzione della spesa pubblica e sua composizione.

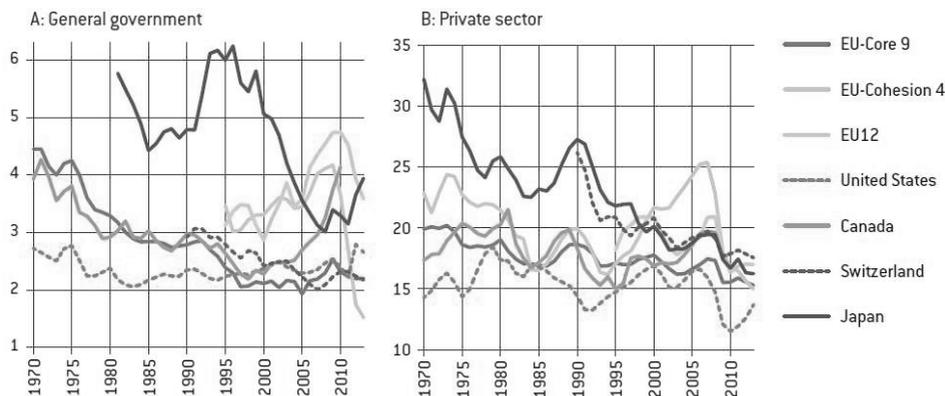
Finora abbiamo analizzato l'entità della riduzione complessiva della spesa pubblica, vediamo ora su quali voci si sta effettuando il risparmio maggiore.

I tagli di spesa sono avvenuti principalmente a danno degli investimenti pubblici, esattamente la categoria di spesa che ci si aspetta contribuisca maggiormente alla crescita economica. Quello che è accaduto è, dunque, esattamente il contrario di ciò che la situazione di molti Paesi europei avrebbe richiesto. Fra l'altro, la crisi non ha fatto altro che inasprire quella che è una tendenza di lungo periodo per quanto riguarda la contrazione degli investimenti (Fig. 5).

A rappresentare un problema è, dunque, principalmente la composizione della riduzione della spesa pubblica. Si riducono gli interventi di quelle politiche che potrebbero sostenere la competitività dell'economia e favorire la ripresa della crescita. Rispetto al periodo pre-crisi si contrae massicciamente la spesa in istruzione (Fig. 6) e quella in ricerca e sviluppo (Fig. 7).

Inoltre, con riferimento alla spesa in ricerca e sviluppo, è da notare come siano proprio i Paesi che spendevano meno (e che più avrebbero bisogno

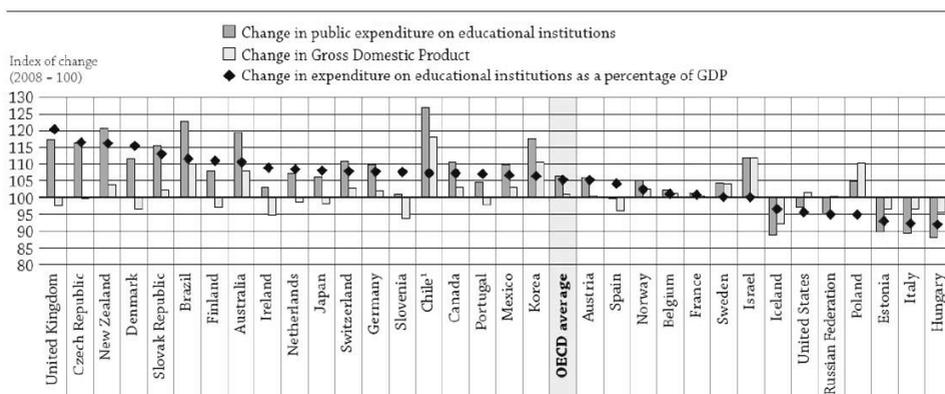
Fig. 5. Gross fixed capital formation, 1970-2013 (% of GDP)



EU-Core 9: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Netherlands and the United Kingdom. EU-Cohesion 4: Greece, Ireland, Portugal and Spain. EU12: Bulgaria, Czech Republic, Cyprus, Estonia, Hungary, Malta, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia.

Source: Bruegel using the AMECO database.

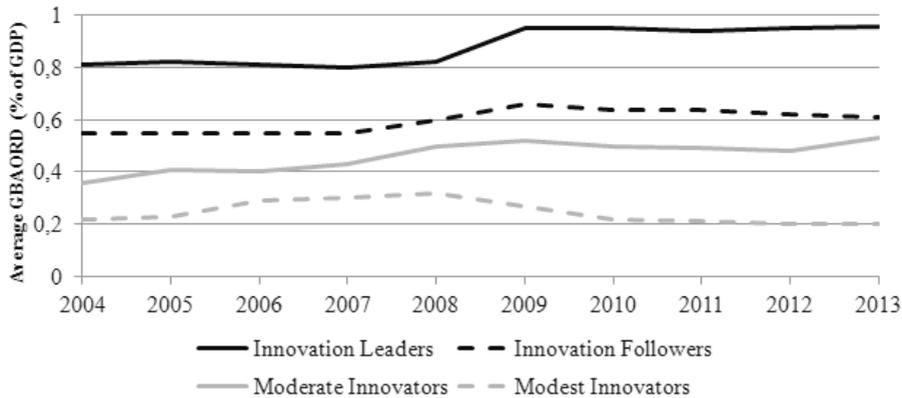
Fig. 6. Impact of the economic crisis on public expenditure on education



Index of change between 2008 and 2011 in expenditure on educational institutions as a percentage of GDP for all levels of education (2008 = 100, 2011 constant price).

Source: OECD, Education at a glance 2014.

Fig. 7. Government spending on R&D (GBAORD) as % of GDP



Source: Bruegel on the basis of Eurostat.

di questi investimenti) quelli in cui maggiore è la contrazione.

Mi avvio alla conclusione del mio intervento focalizzandomi su quello che è avvenuto in Italia ed illustrando rapidamente i principali risultati di un recente lavoro nel quale provo a stimare l'effetto della crisi sulla spesa in conto capitale nelle regioni italiane (Grisorio, Prota 2016)².

La nostra analisi evidenzia chiaramente come una recessione riduca la quota di spesa in conto capitale nell'anno successivo³. Questo avviene sia nel caso della spesa dei governi regionali (Tab. 3) che del governo nazionale (Tab. 4).

Approfondendo ulteriormente l'analisi e guardando alla classificazione funzionale della spesa, si evince come episodi di crisi economica siano associati ad una successiva riduzione di specifiche categorie di spesa: "investimenti in capitale umano", "attività produttive" e "sostegno al *welfare*" (Tab. 5). A contrarsi, dunque, sono proprio quelle categorie di spesa ("investimenti in capitale umano" e "attività produttive") che la teoria economica ci suggerisce dovrebbero essere sostenute per uscire dalle sabbie mobili della crisi.

² Grisorio M.J., Prota F. (2016), "Public expenditure in time of crisis: are Italian policymakers choosing the right mix?", GEN Working Paper B 2016 – 2.

³ La variabile dipendente utilizzata è calcolata come quota della spesa in conto capitale sulla spesa pubblica totale.

Tab. 3. *The effect of crisis on the capital expenditure of the regional administrations in the Italian regions*

Dependent variable: ratio of capital expenditure to total public regional expenditure	(1)		(2)	
	Fractional probit-pooled QMLE		Fractional logit	
	Coefficient	APE	Coefficient	Marginal effect
Crisis _{t-1}	-0.193*** (0.056)	-0.042*** (0.011)	-0.371*** (0.067)	-0.043*** (0.007)
Crisis*SSR _{t-1}	0.401*** (0.077)	0.107*** (0.023)	0.710*** (0.100)	0.106*** (0.018)
GDP_pc _{t-1}	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)
Pop_den _{t-1}	-0.002*** (0.001)	-0.000*** (0.000)	-0.004*** (0.000)	-0.000*** (0.000)
Pop_15 _{t-1}	0.787 (2.404)	0.180 (0.517)	1.124 (2.034)	0.137 (0.248)
Pop_65 _{t-1}	-4.033** (2.033)	-0.921** (0.432)	-7.297*** (1.540)	-0.891*** (0.188)
Left_gov _t	0.077 (0.052)	0.017 (0.012)	0.130** (0.051)	0.016** (0.006)
Pre-electoral_year _t	0.082*** (0.028)	0.019*** (0.006)	0.142** (0.060)	0.018** (0.008)
Electoral_year _t	0.066*** (0.023)	0.015*** (0.005)	0.113* (0.062)	0.014* (0.008)
CG_Cap_exp _{t-1}	1.368 (1.191)	0.313 (0.256)	2.423*** (0.726)	0.296*** (0.089)
Constant	-0.610 (0.609)		-0.849 (0.579)	
Observations	336		336	
Pseudo-log-likelihood	-98,367		-138,537	

Notes: * significant at 10%, ** significant at 5% and *** significant at 1%. Robust standard errors in parentheses. APE, average partial effects; QMLE, quasi-maximum likelihood estimation.

Tab. 4. *The effect of crisis on the capital expenditure of the central government in the Italian regions*

Dependent variable: ratio of capital expenditure to total central government expenditure	(1)		(2)	
	Fractional probit-pooled QMLE		Fractional probit-pooled QMLE	
	Coefficient	APE	Coefficient	APE
Crisis _{t-1}	-0.031*	-0.006*	-0.031*	-0.006*
	(0.017)	(0.003)	(0.017)	(0.003)
GDP_pc _{t-1}	-0.000***	-0.000***	-0.000***	-0.000***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Pop_den _{t-1}	-0.000	-0.000	-0.000	-0.000
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Pop_15 _{t-1}	1.534	0.296	1.493	0.288
	(1.818)	(0.347)	(1.811)	(0.346)
Pop_65 _{t-1}	-0.075	-0.015	-0.105	-0.020
	(1.584)	(0.306)	(1.578)	(0.305)
CG_Left_gov _t	-0.014	-0.003	-0.016	-0.003
	(0.015)	(0.003)	(0.016)	(0.003)
Pre-electoral_year _t	-0.008	-0.002		
	(0.017)	(0.003)		
Electoral_year _t	-0.026*	-0.005*		
	(0.014)	(0.003)		
CG_Pre-electoral_year _t			0.006	0.001
			(0.011)	(0.002)
CG_Electoral_year _t			0.013	0.003
			(0.011)	(0.002)
Constant	-0.914*		-0.911*	
	(0.479)		(0.479)	
Observations	357		357	
Pseudo-log-likelihood	-91,366		-91,370	

Notes: * significant at 10%, ** significant at 5% and *** significant at 1%. Robust standard errors in parentheses. APE, average partial effects; QMLE, quasi-maximum likelihood estimation.

Tab. 5. *The effect of crisis on the functional composition of public expenditure of the regional administrations in the Italian regions*

Dependent variable: ratio of expenditure for a specific func- tional category to total public regional ex- penditure	(1)		(2)		(3)	
	Social welfare		Investment in human capital		Production activities	
	Coefficient	APE	Coefficient	APE	Coefficient	APE
Crisis _{t-1}	-0.248*** (0.080)	-0.014*** (0.004)	-0.141*** (0.052)	-0.013*** (0.004)	-0.175*** (0.049)	-0.020*** (0.005)
Crisis*SSR _{t-1}	0.363*** (0.109)	0.028** (0.013)	0.176* (0.094)	0.019* (0.011)	0.341*** (0.079)	0.050*** (0.014)
Pop_den _{t-1}	-0.002*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.002*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.003*** (0.000)	-0.000*** (0.000)
GDP_pc _{t-1}	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
Pop_65 _{t-1}	-5.516** (2.147)	-0.334*** (0.116)	-4.691*** (1.363)	-0.449*** (0.111)	-5.321*** (1.437)	-0.640*** (0.162)
Pop_15 _{t-1}	0.430 (3.609)	0.026 (0.206)	5.805*** (2.242)	0.556** (0.219)	-3.529* (2.108)	-0.424* (0.245)
Left_gov _t	0.009 (0.076)	0.001 (0.004)	0.041 (0.051)	0.004 (0.005)	-0.025 (0.043)	-0.003 (0.005)
Pre-electoral_year _t	0.076** (0.034)	0.005** (0.002)	0.024 (0.027)	0.002 (0.003)	0.064* (0.037)	0.008* (0.005)
Electoral_year _t	0.006 (0.021)	0.000 (0.001)	0.006 (0.025)	0.001 (0.002)	0.051 (0.036)	0.006 (0.004)
CG_Social_welfare _{t-1}	-0.657 (0.449)	-0.040 (0.028)				
CG_Inv_hc _{t-1}			-6.084*** (0.995)	-0.583*** (0.097)		
CG_Prod_activities _{t-1}					1.288*** (0.429)	0.155*** (0.049)
Constant	-0.922 (0.764)		-1.026** (0.431)		0.242 (0.484)	
Observations	336		336		336	
Pseudo-log-likelihood	-31,357		-46,012		-56,940	

Notes: * significant at 10%, ** significant at 5% and *** significant at 1%. Robust standard errors in parentheses. APE, average partial effects.

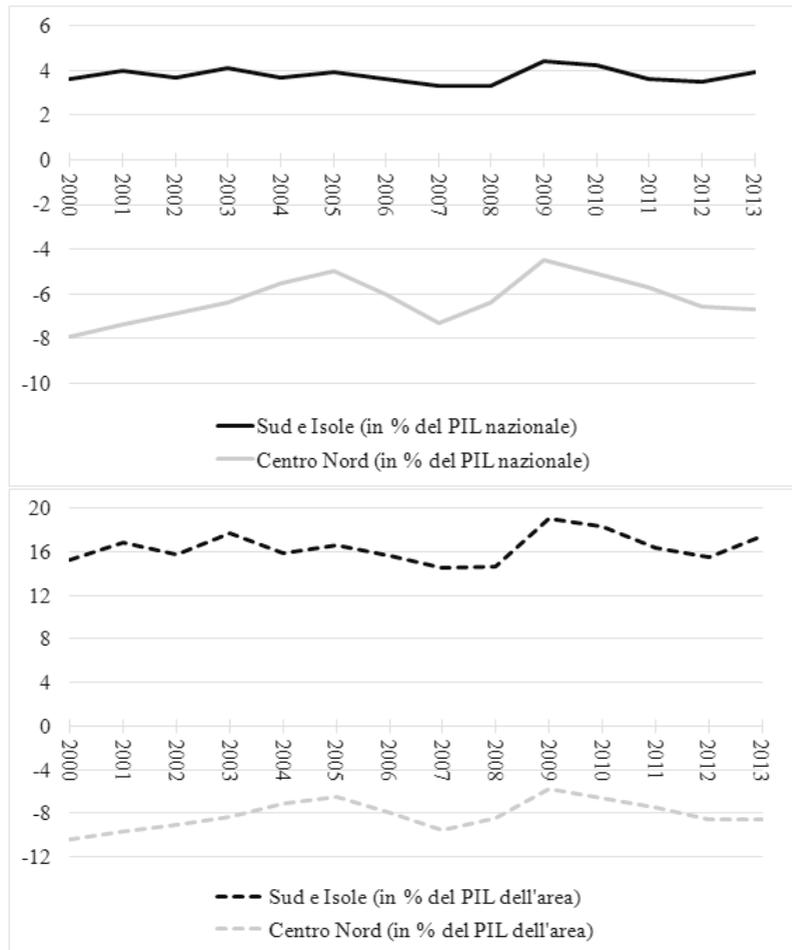
Concludo richiamando la vostra attenzione sul fatto che le politiche di austerità nel nostro Paese hanno avuto degli effetti asimmetrici da un punto di vista territoriale, colpendo molto di più il Mezzogiorno. I dati a sostegno

di questa tesi non mancano. La Fig. 8 mostra come, a partite dal 2008, il flusso redistributivo verso le regioni meridionali si sia ridotto.

In altre parole le Regioni meridionali stanno sostenendo in modo più che proporzionale il consolidamento fiscale di questo Paese.

La Tab. 6, che mostra la ripartizione territoriale degli effetti delle manovre di finanza pubblica, chiarisce bene come a pesare nel caso del

Fig. 8. Ripartizione territoriale del Conto delle Amministrazioni pubbliche. Flusso redistributivo



Flusso redistributivo = spesa primaria totale - entrate totali.

Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali, dicembre 2015.

Tab. 6. La ripartizione territoriale degli effetti delle manovre di finanza pubblica

<i>Maggiori entrate nette</i>										<i>Minori spese</i>									
	Valori in miliardi di euro			in % del totale			in % del PIL				Valori in miliardi di euro			in % del totale			in % del PIL		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
<i>Dirette</i>										<i>Consumi collettivi</i>									
Mezzogiorno	1,9	0,6	1,9	13,4	6,5	15,4	0,5	0,2	0,5	Mezzogiorno	-6,7	-8,4	-9,5	36,6	36,4	36,8	-1,9	-2,4	-2,7
Centro-Nord	12,2	8,2	10,7	86,6	93,5	84,6	1,0	0,7	0,8	Centro-Nord	-11,5	-14,7	-16,3	63,4	63,6	63,2	-1,0	-1,2	-1,3
Totale	14,0	8,8	12,6	27,9	17,6	25,2	0,9	0,6	0,8	Totale	-18,2	-23,2	-25,8	42,8	43,6	43,8	-1,2	-1,5	-1,6
<i>Indirette</i>										<i>Spese in conto capitale</i>									
Mezzogiorno	8,4	10,6	9,9	27,1	26,6	27,1	2,4	3,0	2,8	Mezzogiorno	-5,6	-6,6	-7,5	47,5	44,5	43,9	-1,6	-1,9	-2,1
Centro-Nord	22,7	29,3	26,7	72,9	73,4	72,9	1,9	2,4	2,1	Centro-Nord	-6,2	-8,2	-9,6	52,5	55,5	56,1	-0,5	-0,7	-0,8
Totale	31,1	39,9	36,6	61,9	80,1	73,0	2,0	2,5	2,3	Totale	-11,8	-14,8	-17,1	27,8	27,8	29,0	-0,8	-0,9	-1,1
<i>Entrate totali</i>										<i>Spese nette</i>									
Mezzogiorno	11,4	11,2	11,8	22,7	22,4	23,5	3,2	3,2	3,3	Mezzogiorno	-15,9	-19,3	-21,9	37,4	36,2	37,2	-4,5	-5,5	-6,2
Centro-Nord	38,8	38,6	38,3	77,3	77,6	76,5	3,2	3,2	3,0	Centro-Nord	-26,6	-33,9	-37,0	62,6	63,8	62,8	-2,2	-2,8	-2,9
Totale	50,3	49,8	50,1	100,0	100,0	100,0	3,2	3,2	3,1	Totale	-42,5	-53,1	-58,9	100,0	100,0	100,0	-2,7	-3,4	-3,7

Nota: La somma di entrate "Dirette" ed "Indirette" differisce dalle "Entrate totali" per una differenza imputabile alle categorie di entrate "contributive" ed "altre" non riportate in tabella.

Nota: Le "Spese nette" differiscono dalla somma dei "Consumi collettivi" e delle "Spese in conto capitale" per una differenza da imputare alle categorie di spesa "prestazioni sociali" e "altre spese correnti" non riportate in tabella.

Fonte: SVIMEZ-IRPET (2014), Rapporto di previsione territoriale, n. 1/2014 (Tabb. 3 e 4 in Giannola *et al.* (2015), Spending Review e divari regionali in Italia).

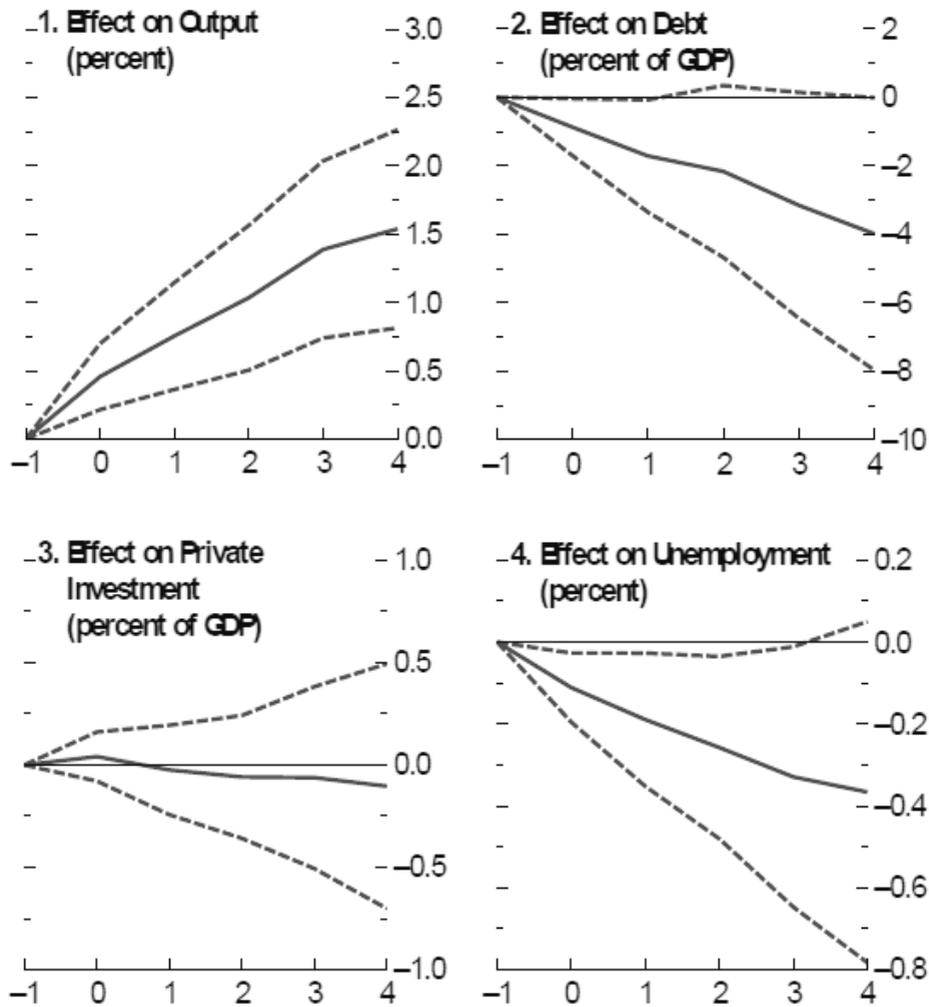
Mezzogiorno siano soprattutto le minori spese e, in particolare, le minori spese in conto capitale.

In estrema sintesi: la strategia di consolidamento fiscale non sembra avere una composizione *growth-friendly*; al contrario sta esacerbando la contrazione dell'output. Le politiche dell'austerità possono portare ad un protrarsi dell'aumento delle disparità regionali, con effetti cumulativi e conseguenze preoccupanti sia sulla coesione territoriale e sociale sia sulla crescita.

Cosa serve? Serve un cambio radicale nelle politiche economiche. Serve far ripartire la domanda. "[T]he solution is straightforward. It is to fix the problem of deficient demand not by attempting to further loosen monetary conditions, but by boosting public spending. Governments should borrow to invest in research, education, and infrastructure. [...] Productive public investment would also enhance the returns on private investment, encouraging firms to undertake additional projects" (Eichengreen, 2016).

Fra l'altro, come recenti stime del Fondo Monetario Internazionale ci dicono, un aumento degli investimenti pubblici non solo ha un effetto positivo sull'output ma ha anche sulla riduzione del debito pubblico. Inoltre, non si ha un effetto di *crowding-out* degli investimenti privati.

Fig. 9. *Effect of Public Investment in Advanced Economies (years on x-axis)*



Note: $t = 0$ is the year of the shock; dashed lines denote 90 percent confidence bands. Shock represents an exogenous 1 percentage point of GDP increase in public investment spending.

Source: IMF staff calculations.

Capitale territoriale e politiche di coesione europee

di Ugo Fratesi e Giovanni Perucca***

Innanzitutto ringrazio per l'invito il prof. Carabba e la dott.ssa Polverari, è un vero piacere partecipare a questo dibattito.

Questa presentazione nasce da un percorso di ricerca che il gruppo di ricerca in economia regionale e urbana del Politecnico di Milano sta portando avanti da molto tempo sia sul capitale territoriale che sulle politiche di coesione e si riaggancia alle presentazioni precedenti, visto che il prof. La Spina è intervenuto sulle politiche *place-based* e il prof. Prota ha analizzato il problema della composizione della spesa.

L'idea di questo lavoro è di ragionare sull'interazione fra quelle che sono le caratteristiche dei territori e quelle che sono gli impatti potenziali delle politiche, in particolare delle politiche di coesione, perché le due variabili chiaramente non sono indipendenti; quindi non si tratta soltanto di parlare di quanta spesa viene effettuata dalle politiche di coesione ma anche di capire come la politica di coesione va ad interfacciarsi con le caratteristiche strutturali dei territori nei quali essa viene implementata. I dettagli più analitici e metodologici analitici saranno omessi da questo testo per ragioni di spazio, ma sono disponibili su altri lavori in corso di pubblicazione.

Partiamo dall'osservazione che le politiche di coesione, pur con diversi obiettivi e con diversa intensità, sono (a partire dalla programmazione 2007-2013) implementate in tutte le regioni europee essendo tutte ormai inserite in uno degli obiettivi; bisogna però rimarcare che ogni regione – e qui citiamo le parole stesse della Commissione europea di una decina di anni fa – possiede un suo capitale territoriale, e questo capitale territoriale, dovuto alle caratteristiche strutturali delle regioni, è sostanzialmente quello che determina il potenziale di sviluppo dei territori nel lungo periodo.

Quindi la questione che ci interessa in questa sede non è quante politiche di coesione ricevono le regioni, e non è neanche quanto capitale territoriale esse hanno, ma la questione consiste nell'interazione tra tipologie di politiche e tipologie di capitale territoriale.

* Professore Associato in Economia Applicata presso il Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito del Politecnico di Milano.

** PhD, Ricercatore in Economia Applicata presso il Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito del Politecnico di Milano.

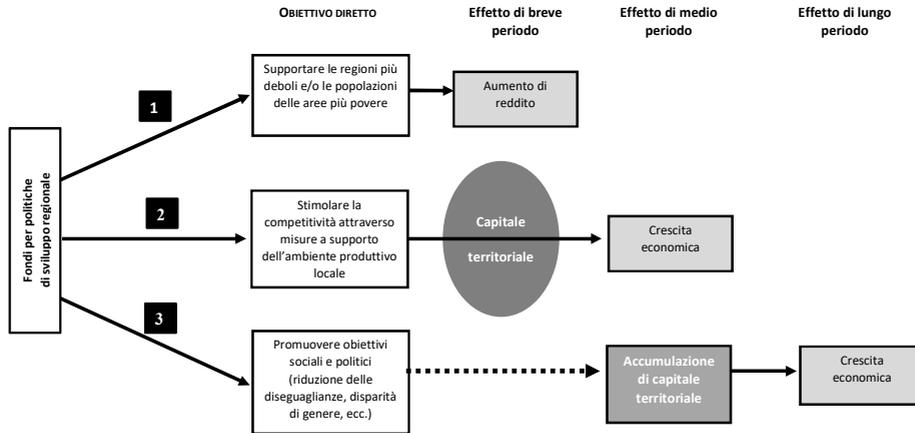
Continuando questa introduzione, possiamo dare per assodato che la crescita regionale dipenda da fattori che sono in parte endogeni e in parte esogeni. Non tratteremo in questa sede di quelli esogeni, che sappiamo essere in questo momento particolarmente difficili, per concentrarsi sui fattori endogeni. Questi ultimi hanno dei tempi di accumulazione decisamente lunghi; tutto quello che possiamo osservare nella struttura delle regioni si è accumulato nel tempo, ed è qualcosa su cui è possibile intervenire con le politiche ma qualunque intervento richiede una durata di molti anni. Ne deriva che questi fattori endogeni di crescita sono un vero e proprio capitale, nel senso che effettivamente si accumulano nel tempo e una volta accumulati permettono alle regioni di crescere nel lungo periodo. Capitale umano, istituzioni, infrastrutture, capitale privato, sono tutti elementi che hanno meccanismi di accumulazione complessi che richiedono tempi molto lunghi.

Se si parla di capitale territoriale, la sua definizione è ormai stata codificata e abbiamo una teoria che ha presentato una classificazione del capitale territoriale in nove categorie, sulla base di rivalità e della materialità, per cui abbiamo varie tipologie di capitale territoriale che comprendono diversi elementi. Per esempio, il capitale privato, sarà una componente del capitale territoriale ad alta rivalità e ad alta materialità e, all'opposto, il capitale sociale che ha bassa materialità e bassa rivalità. Ma esistono anche tutta una serie di aspetti che hanno elementi misti, che sono parzialmente rivali e parzialmente escludibili. Non è questa la sede per presentarli, e invito il lettore a consultare Camagni (2009).

In questa sede, è utile dare per assodate le definizioni di Roberto Camagni e mostrare uno schema di quello che riteniamo essere il motivo per cui il capitale territoriale è rilevante non solo nella crescita ma anche nell'impatto delle politiche. Se immaginiamo che la spesa per le politiche regionali abbia alcuni obiettivi diretti – che chiaramente sono macroclassificazioni che semplificano il discorso, ma sono utili per presentare le tipologie principali degli obiettivi della spesa per politiche - in almeno due di esse il capitale territoriale ha un ruolo importante, e non lo stesso ruolo (Fig. 1).

Cominciamo dalla prima tipologia di obiettivo di *policy*, quella in cui il capitale territoriale non ha immediatamente un'importanza. Un primo obiettivo diretto per le politiche regionali potrebbe essere semplicemente quello di supportare le regioni deboli o le persone che vivono all'interno di queste aree deboli. Si tratta quindi politiche regionali di supporto - che non sono sbagliate in sé, anche se ormai da molti anni sono fuori moda – ci si

Fig. 1. La relazione tra il capitale territoriale e l'impatto delle politiche di sviluppo regionale



aspetta che l'effetto di breve periodo sia un aumento del reddito di queste regioni; in questo caso non c'è un vero ruolo per il capitale territoriale.

La spesa per politiche regionali, però, sempre più si concentra sugli altri due obiettivi diretti. Il primo è quello di accrescere la competitività economica, tramite politiche di sviluppo, per esempio quelle che supportino il sistema produttivo locale, cosa che dovrebbe portare alla crescita economica se non necessariamente nel brevissimo periodo (i.e. nel momento in cui la spesa viene effettuata) in un tempo di poco più lungo, diciamo nel breve-medio periodo. In questo caso il capitale territoriale è importante perché è il capitale territoriale che permette alle politiche di raggiungere la Regione in modo efficace.

E' quindi la quantità e la qualità della dotazione di capitale territoriale della Regione a fare sì che queste politiche di competitività possano raggiungere il loro obiettivo in un modo più facile o più difficile. Esemplificando, ogni politica di sostegno alle imprese non potrà avere un impatto se nel territorio non saranno presenti quegli elementi strutturali che permettano poi a quelle imprese di operare in modo competitivo nei confronti dell'esterno.

La terza categoria di politiche di sostegno regionale avrà obiettivi non direttamente economici ma politici e sociali, quali riduzione delle disuguaglianze, delle differenze fra generi, esclusione sociale, tutti elementi che

non vengono comunemente messi in relazione diretta con la crescita economica. Attenzione però che queste politiche tendono comunque ad aumentare gli elementi più *soft*, più immateriali del capitale territoriale, e di conseguenza anche in questo caso ci attendiamo che, nel lungo periodo, questo aumento di capitale territoriale porterà ad un aumento della crescita economica. E in realtà anche la letteratura ci mostra sempre di più che effettivamente le Regioni che hanno anche queste tipologie *soft* di capitale territoriale sono avvantaggiate nella crescita.

Capitale territoriale e politiche di sviluppo sono quindi due cose concettualmente legate in modo inscindibile.

Procediamo ora con una analisi che mostri empiricamente la relazione con i due elementi.

Partiamo dal presupposto che le politiche di coesione europea sono finanziate dai Fondi strutturali. Lo dice la parola stessa che sono politiche che dovrebbero mirare alla struttura delle Regioni. Quindi, per definizione, le politiche di coesione dovrebbero essere politiche che accrescano il capitale territoriale delle Regioni.

Chiaramente il primo obiettivo delle politiche di coesione è la riduzione delle disparità e lo sviluppo delle Regioni meno favorite, ma questo obiettivo deve avvenire tramite un aggiustamento strutturale. La politica di coesione non quindi è una politica di supporto ma ambisce ad essere una politica che impatta sulle strutture delle regioni e quindi, anche se non viene menzionato direttamente, nei fatti possiamo considerare che il fine della politica sia anche l'incremento del capitale territoriale, il quale tiene in considerazione tutti quegli elementi strutturali della regione che impattano sulla crescita di lungo periodo.

Come verificare empiricamente queste idee? Chiaramente in questa sede dovrò procedere molto velocemente, anche perché in questo contesto mi interessa di più parlare degli elementi concettuali. Alla base c'è comunque l'idea che la politica di coesione mira allo sviluppo di lungo periodo; in questo modo l'impatto deve essere verificato nel lungo periodo, non nell'immediato e quindi possibilmente addirittura dopo la fine dei periodi di programmazione e non durante. Senza sminuire l'importanza delle valutazioni *in itinere* e degli effetti di breve periodo, verificare la crescita di lungo periodo è qualcosa di molto importante che va fatto *ex post*. Pertanto l'analisi qui riportata riguarda il periodo di programmazione 2000-2006.

Nei fatti, la letteratura è molto ampia, ci sono tantissimi approcci diversi con risultati che a volte sono effettivamente in conflitto e questo dipende anche da due elementi. Uno è che generalmente questi risultati e queste analisi presenti nella letteratura economica tengono poco in considera-

zione la tipologia di spesa; la maggior parte delle analisi considera tutta assieme la spesa per politiche di coesione, che sappiamo invece essere estremamente differenziata, perdendo quindi questo elemento importante.

L'altro è che la maggior parte delle analisi empiriche che ci sono a disposizione tralasciano l'elemento delle caratteristiche territoriali dei luoghi in cui le politiche vanno ad agire. In realtà i due elementi vanno tenuti in considerazione allo stesso tempo, quindi non solo vanno considerati entrambi ma vanno considerati entrambe nello stesso momento, il che è quello su cui stiamo lavorando.

Come si svolge la nostra analisi? In sostanza abbiamo raccolto una serie di indicatori di capitale territoriale cercando di averne uno per ognuna delle 9 caselle di Camagni e quindi a seconda che siano ad alta o bassa materialità e alta o bassa rivalità. Abbiamo raccolto questi dati per tutte le regioni dei 15 vecchi membri della Ue a livello Nuts3, e abbiamo fatto un'analisi *cluster* che raggruppa le regioni europee sulla base di questi elementi.

Sulla base delle loro caratteristiche, abbiamo dato dei nomi ai *cluster*.

Ne è risultato, empiricamente, un primo *cluster* che raccoglie le aree metropolitane principali e che sono quelle che hanno più accessibilità, più capitale privato misurato tramite accessi a *internet*, e anche più capitale umano e più funzioni di alto livello.

Poi un secondo *cluster* costituito dalle città di secondo ordine e dalle cinture metropolitane che sono molto accessibili, hanno alte funzioni ma non hanno tutte le caratteristiche positive del primo *cluster*.

Abbiamo poi un *cluster* che abbiamo visto essere prevalentemente la periferia Nord-europea, ed è caratterizzato da ottimi elementi di capitale territoriale *soft* pur non avendo accessibilità ed elementi *hard*.

Poi un *cluster* di aree rurali e marittime che si caratterizza soprattutto per la presenza di risorse ambientali che permettono di sfruttare potenzialmente il turismo.

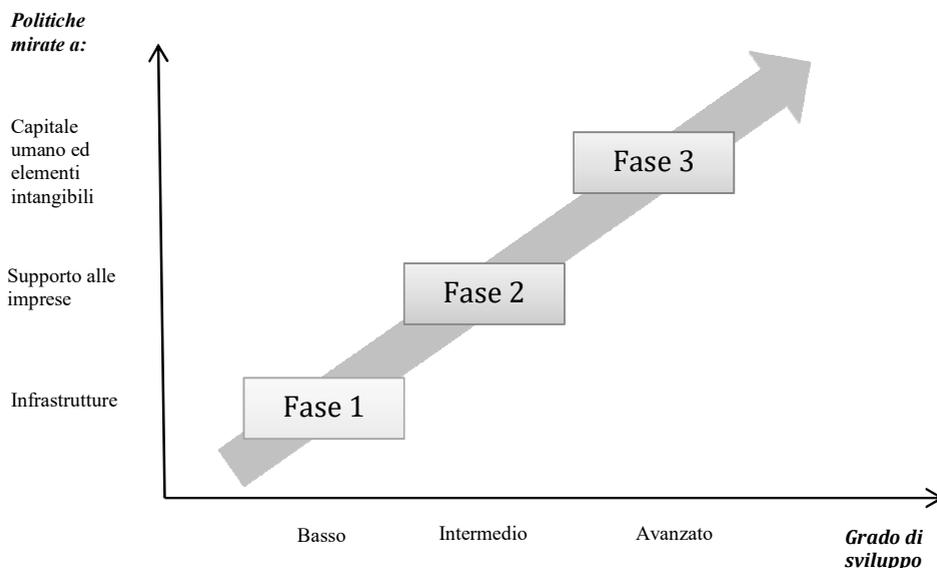
E infine l'ultimo *cluster*, quello della periferia europea, che è quello fondamentalmente più debole in quasi tutti gli aspetti.

I *cluster* nascono quindi sulla base degli indicatori ma poi tendono ad avere una connotazione geografica, segnale che il capitale territoriale non è diffuso ovunque allo stesso modo.

La cosa interessante è che il primo *cluster* è anche quello più ricco di PIL pro capite mentre gli altri sono *cluster* intermedi e l'ultimo è il più povero. Quindi è anche una questione di che tipo di capitale territoriale non soltanto di quale.

Andiamo ora a vedere come si interfaccia il capitale territoriale con le politiche, partendo dalle diverse tipologie di politiche che vengono

Fig. 2. L'allocazione attesa dei Fondi Strutturali in regioni a diverso grado di sviluppo



implementate nelle diverse Regioni.

Ci aspettiamo innanzitutto che diverse tipologie di regioni nelle loro fasi di sviluppo investano su diversi elementi di capitale territoriale. In particolare, che le regioni più arretrate si concentrino nella prima fase sull'investimento infrastrutturale che è quello che dovrebbe consentire di avere la struttura di base; poi, in una fase intermedia, le politiche prevalenti siano quelle del supporto alle imprese ed infine, nella fase di sviluppo più avanzata, che le Regioni si possano permettere di investire in elementi meno direttamente collegati all'economia e più alla qualità della vita, inclusi soprattutto coesione sociale e fattori immateriali (Fig. 2).

La nostra aspettativa è effettivamente verificata dai dati empirici. Se andiamo a guardare alle categorie di spesa di questa programmazione 2000-2006 vediamo che effettivamente il primo *cluster*, quello delle Regioni più forti, si concentra su tutti gli elementi di risorse umane e immateriali, mentre il terzo *cluster*, quello intermedio, su assi che riguardano fondamentalmente l'assistenza all'ambiente produttivo e infine gli ultimi due clusters prevalentemente su elementi che possiamo classificare come infrastrutture di base (Tab. 1).

Tab. 1. La distribuzione della spesa per fondi strutturali 2000-2006 nelle regioni dei diversi cluster di capitale territoriale

		Percentuale di Fondi Strutturali allocati su ciascun asse di spesa										F	Prob > F	
Asse di spesa		Cluster A	Cluster B	Cluster C	Cluster D	Cluster E								
Ambiente produttivo	11	Agricoltura	0.005	0.307	0.236	0.060	0.038						1.11	0.351
	12	Aree forestali e boschive	0.066	0.201	0.116	0.109	0.013						1.01	0.399
	13	Promozione dello sviluppo delle aree rurali	1.985	3.337	4.933	2.014	1.400						6.20	0.000
	14	Aree costiere specializzate nel settore della pesca	0.035	0.019	0.102	0.222	0.137						3.86	0.004
	15	Supporto alle grandi imprese	1.584	2.231	2.552	3.638	5.191						6.63	0.000
Risorse umane	16	Supporto alle piccole e medie imprese	26.899	40.126	31.830	21.229	16.977						33.55	0.000
	17	Turismo	9.294	7.646	11.871	14.174	7.889						10.25	0.000
	18	Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	4.606	7.126	8.504	5.310	4.323						7.50	0.000
	21	Politiche sul mercato del lavoro	0.756	0.634	0.636	0.186	0.073						7.00	0.000
	22	Inclusione sociale	2.415	2.765	1.359	0.293	0.171						13.69	0.000
Infrastrutture	23	Programmi scolastici e vocazionali non collegati ad uno specifico settore produttivo	3.302	1.496	2.780	1.224	1.318						4.20	0.002
	24	Sostegno ad imprenditorialità, innovazione, ICT	2.372	0.660	1.275	0.266	0.087						5.67	0.000
	25	Azioni a sostegno della partecipazione delle donne nel mercato del lavoro	0.480	0.212	0.221	0.106	0.027						5.62	0.000
	31	Infrastrutture di trasporto	14.370	6.785	10.842	13.812	22.350						22.73	0.000
	32	Infrastrutture nel settore delle telecomunicazioni	4.802	3.097	4.794	3.683	3.815						2.56	0.037
Infrastrutture	33	Infrastrutture nel settore dell'energia	0.380	0.518	0.847	1.791	1.112						6.93	0.000
	34	Infrastrutture ambientali	3.723	3.084	5.360	10.030	12.037						19.94	0.000
	35	Planning e rigenerazione urbana	16.954	15.162	6.763	15.516	16.372						12.93	0.000
	36	Infrastrutture sanitarie	2.033	1.658	1.404	3.204	4.086						9.86	0.000

Volendo infine andare a misurare l'effetto del capitale territoriale sulla crescita economica e sull'impatto delle politiche – tralasciando in questa sede tutti gli aspetti metodologici – abbiamo innanzitutto verificato direttamente che il capitale territoriale è correlato alla crescita economica, sia in modo univariato sia in un contesto più robusto e causale di regressione multivariata. Si tratta della terza tipologia di politiche della Fig. 1, ed è effettivamente verificato che, considerando una serie di variabili di controllo e di altri elementi, le aree più dotate di capitale territoriale effettivamente crescono di più di quelle meno dotate.

C'è poi il secondo elemento, più complesso, che è quello della interazione tra il capitale territoriale e le politiche. In questo caso abbiamo fatto le verifiche econometriche, verificando l'interazione tra le variabili di dotazione di capitale territoriale e le variabili che ci dicono che tipo di politica di coesione è stata implementata nei diversi territori. Tralasciamo le tabelle e andiamo direttamente a presentare quelle che sono le conclusioni di questa analisi, che può essere approfondita contattando gli autori.

Innanzitutto la prima conclusione: è effettivamente verificato che il capitale territoriale è importante per l'impatto delle politiche. Non solo concettualmente, ma anche empiricamente.

Seconda conclusione: nel lungo periodo la dotazione di capitale territoriale ha un impatto positivo sulla crescita, il che implica che le politiche di coesione possono anche non avere un impatto diretto sulla crescita nell'immediato ma ove contribuiscono a costruire il capitale territoriale – cosa che peraltro non è scontata perché sappiamo che spesa, appunto, non equivale a buona spesa – avranno un impatto positivo sulla crescita del lungo periodo. Tale impatto non sarà diretto ma indiretto, tramite il fatto che le politiche creano le pre-condizioni per le quali queste Regioni poi possano crescere nel lungo periodo.

Per verificare l'impatto di medio periodo, invece, è necessaria una verifica che tenga conto della suddivisione tra i vari tipi di politiche. Nelle nostre analisi empiriche, si verifica che nel medio periodo quelle politiche che supportano direttamente l'ambiente produttivo sembrano avere un impatto sulla crescita meno evidente, anche se non negativo. Al tempo stesso, le politiche che sono focalizzate sulle infrastrutture di base sembrano avere un impatto sulla crescita ma questo impatto sulla crescita sembra essere superiore soprattutto per quelle regioni che di queste infrastrutture di base sono più povere. Sono quindi le regioni più deboli quelle che ricavano un maggior beneficio dall'investimento in infrastrutture di base. In qualche modo è un risultato che era concettualmente da attendersi, quello che un

investimento in infrastrutture sia più efficace dove le infrastrutture sono veramente deboli, e l'evidenza sembra confermarlo.

Le politiche in aspetti materiali e sociali sembrano avere dei rendimenti decrescenti, ovvero, dai risultati delle analisi empiriche, sembra che in realtà l'impatto diretto sulla crescita di queste politiche focalizzate su aspetti sociali e immateriali sia inferiore proprio in quelle Regioni che ne hanno di più. Eppure le Regioni che ne hanno di più sono anche quelle che vi investono di più, forse perché tendono a essere anche le regioni più ricche e quindi anche quelle che si possono permettere in qualche modo di perseguire obiettivi di più ampio respiro non necessariamente legati alla crescita economica contingente. Però anche in questo caso, queste politiche non sono da considerare uno spreco, poiché sono politiche che aiutano a "costruire" gli aspetti immateriali del capitale territoriale. Si faccia attenzione che in questo caso il termine "costruire" viene usato in senso lato, perché sappiamo tutti quanto sia difficile costruire, per esempio, fiducia (è chiaramente molto più facile costruire una strada che costruire fiducia). Però politiche che aiutino a stabilire una maggiore coesione sociale, ad avere maggiore fiducia tra le persone e gli agenti economici che operano sul territorio, magari non avranno un impatto immediato sulla crescita ma poi questo elemento di fiducia e coesione sociale potrà agevolare la crescita nel lungo periodo e, in aggiunta, agevolare anche il buon utilizzo dei (pochi) fondi che arrivano tramite le politiche di sviluppo.

Vi ringrazio per l'attenzione.

La conoscenza come *driver* per lo sviluppo delle aree metropolitane: tre casi di studio dalla Regione di Bruxelles-Capitale. Un approccio evolucionista per la *governance* delle conoscenze

di Nicola Francesco Dotti*

Vorrei ringraziare la SVIMEZ per la giornata e in particolare Laura Polverari per l'invito. Devo dire che sono personalmente molto contento di venire a Roma anche se ieri è stato un po' complicato viaggiare dopo i recenti tragici eventi del 22 Marzo a Bruxelles. Io vengo dalla Vrije Universiteit Brussel (VUB), da non confondere con l'Université Libre de Bruxelles (ULB) che è il lato francofono, ma non parleremo delle divisioni linguistiche in questo caso su Bruxelles. Al contrario, dopo questi giorni difficili per la capitale belga ed europea, spero col mio intervento di dare un'immagine un po' diversa di Bruxelles.

Quello che presento oggi è un progetto di ricerca triennale finanziato dalla Regione di Bruxelles-Capitale e presenta una serie di elementi diversi sia di natura metodologica che disciplinare rispetto alle altre presentazioni della giornata. Cercherò di presentare tre casi di studio in maniera che non potrà che essere sintetica.

Il tema di ricerca, che è stato affrontato anche da alcuni degli interventi che mi hanno preceduto, è il ruolo della conoscenza *per* le politiche locali, in particolare per le aree metropolitane. L'obiettivo è di cercare di capire quali sono le strategie per apprendere questa conoscenza per le politiche pubbliche, assumendo quindi un'ottica di apprendimento. Come i soggetti che operano per lo sviluppo locale apprendono e migliorano le loro conoscenze per migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche? Si tratta quindi di una prospettiva di apprendimento.

Nella mia presentazione, discuterò innanzitutto alcuni elementi di natura teorica e molto poco di natura metodologica; presenterò tre casi studio che vengono tutti e tre da Bruxelles e alcune riflessioni, alcune lezioni che si possono trarre da Bruxelles e che sono l'esito di un *workshop* europeo che

* PhD, Research Fellow in Local Economic Policy presso l'Université Catholique de Louvain e 'RSA Ambassador' per il Belgio.

ho organizzato, sempre a Bruxelles, attraverso il confronto con altre aree metropolitane in Europa.

Il quadro teorico. Quando si parla di dinamiche fra conoscenza e politiche pubbliche, il senso comune, soprattutto tra esperti e coloro che lavorano alle politiche pubbliche, è quello che in inglese si definisce “*speaking truth to power*”, cioè io sono l'accademico, io ho la Verità, vi dico quello che dovete fare per sviluppare il Mezzogiorno, se funziona è tutto merito mio, se no vergogna sui politici che non ascoltano quello che gli ho detto perché io avevo la verità assoluta, io avevo ragione e siete voi che avete fallito.

In realtà sappiamo che il sistema è più complesso ed io, anche come accademico, non ho la verità, non sono qui a dirvi come si fa lo sviluppo territoriale.

Esistono in letteratura una serie di analisi su quello che in italiano chiamerei apprendimento collettivo – nel senso che stiamo parlando di politiche pubbliche e quindi di problemi di natura collettiva e non individuale – dove ci sono una molteplicità di attori che devono imparare a dialogare e, quando si tratta di temi complessi come lo sviluppo territoriale, a condividere le conoscenze. Questa vale non solo per la Politica di Coesione, ma in generale lo sviluppo regionale.

Su questo, è importante tenere a mente tre elementi. In primo luogo, il fatto che ci sono diverse fonti di conoscenza. L'università non è l'unica che produce conoscenza per le politiche pubbliche, ma c'è una molteplicità di attori spesso non riconosciuti come le pubbliche amministrazioni. Il secondo tema, oggi fortemente presente nel dibattito scientifico, è la grande enfasi sulla mobilità delle politiche, il fatto che certe pratiche passano da un contesto territoriale a un altro mentre c'è poca attenzione sul passaggio da una scala geografica all'altra. Sappiamo che alcune pratiche passano da un Paese nazionale a un altro, ma se si parla, ad esempio, di politiche di sviluppo regionale, la scala dimensionale del Belgio è diversa da quella dell'Italia. Il Belgio corrisponde grosso modo a una grande regione italiana e questo ha degli effetti, ad esempio, sul numero degli esperti. Io sto cercando di organizzare un incontro simile a questo sulla politica di coesione in Belgio ed è difficilissimo per effetto della diversa organizzazione istituzionale e perché siamo in due o tre a occuparcene, non di più. Al contrario, questa giornata dimostra come in Italia ci siano molte conoscenze disponibili per discutere di sviluppo del Mezzogiorno. Al di là delle questioni più “belghe”, l'importante è entrare in un'ottica di apprendimento, inteso come momento in cui l'acquisizione di nuove conoscenze permette di cambiare, possibil-

mente in meglio, le politiche pubbliche consapevoli delle specificità territoriali di cui stiamo parlando.

Una definizione operativa di conoscenza – senza voler entrare troppo nel dibattito accademico – è quella che per conoscenza s'intende la disponibilità di informazioni, i modelli per elaborare queste informazioni e gli strumenti che possono essere implementati con le politiche pubbliche.

Quello su cui vorrei essere molto chiaro, ed è uno dei messaggi emersi dalla mia ricerca, è che la conoscenza non è mai neutrale: se voi chiamate un esperto piuttosto che un altro ci sono delle implicazioni, più o meno esplicite, sulla conoscenza che si vuole mobilitare per quella politica pubblica, e questo influenza la capacità con cui i soggetti fanno le politiche, imparano. In generale, il dialogo con i portatori di conoscenze non è mai neutrale, lo ripeto: *l'uso della conoscenza per le politiche pubbliche non è mai neutrale*. Non è mai neutrale nel senso che può essere utilizzato strumentalmente nei processi decisionali: io sono in grado di mobilitare dieci professori accademici e quindi la mia tesi politica è vera e se c'è qualcuno che si oppone e non ha almeno undici professori universitari contrari, quello che dice non è valido e quindi è un'ipotesi da scartare. Questo è un uso strumentale delle conoscenze. Infine, la conoscenza può limitarsi a consolidare delle preferenze già esistenti: io ho già deciso cosa fare e chiedo solo a degli esperti di venire a dirmi che ho ragione. Succede anche questo. D'altra parte un dialogo con diverse fonti di conoscenza permette di avere consapevolezza di nuovi problemi emergenti di cui il decisore politico non è a conoscenza.

A livello metropolitano la sfida si presenta perché abbiamo una limitatezza strutturale delle conoscenze; parleremo per esempio delle politiche dell'acqua a Bruxelles, quante persone possono sapere come funzionano le inondazioni a Bruxelles? Si tratta di un caso complesso, ma anche molto specifico. Ci sono delle conoscenze, appunto, contestuali: le inondazioni a Bruxelles sono un problema completamente diverso dalle piene del Tevere e c'è anche un'influenza dei fattori esogeni. In questo contesto la Politica di Coesione diventa un fattore esogeno nel senso che l'UE interviene sulle varie regioni europee, ma ci sono anche diversi tipi di influenze esogene che intervengono a livello regionale, non solo la Politica di Coesione, che pure hanno un'influenza importante sullo sviluppo territoriale.

Sul piano metodologico sarò molto breve, presenterò tre casi di studio: il nuovo passante ferroviario di Bruxelles, la politica dell'acqua (in particolare per quanto riguarda le inondazioni, che sono il problema più importante di Bruxelles) e la politica regionale dell'innovazione.

Si tratta di casi di studio molto classici, non c'è nessuna innovazione metodologica particolare. Quello che però aggiungo è un pizzico di *naïveté*

metodologica, nel senso che io non sono belga e quindi tutte le volte che andavo a fare le interviste, gli intervistati mi spiegavano senza dar niente per scontato: all'inizio era interessante, poi era diventato un po' noioso, ma alla fine è grazie a questo che ho potuto capire qualcosa in più del Belgio. Metodologicamente molto interessante perché tutta una serie di assunti culturali non venivano dati per scontati, ma me li spiegavano con interviste che sono molto lunghe ma metodologicamente molto più interessanti.

Passiamo ai casi studio. Li ho accorpate in due. Il primo è il nuovo passante ferroviario di Bruxelles dove propongo questa tassonomia sulle conoscenze che possono essere utilizzate per le politiche pubbliche. Una prima distinzione è quella fra le conoscenze "tecniche" legate ai manufatti – cioè come si fa una infrastruttura – rispetto a quelli di natura "politica", cioè la capacità di interagire con altri attori politici nel processo decisionale sui manufatti di cui si sta discutendo. In particolar modo, vorrei proporre una seconda distinzione per la quale non sono riuscito a trovare una traduzione in italiano ma che credo si capisca: la distinzione è tra il *know-how* e il *know-what*, sapere cosa fare e il sapere come farlo. Questo porta a quattro tipologie di conoscenza e la mia tesi è che sia il *know-how*, cioè la capacità di implementare delle politiche pubbliche, il fattore chiave per i processi decisionali di sviluppo territoriale. E questo lo illustro attraverso il caso del nuovo passante ferroviario di Bruxelles: per chi conosce la città si tratta del cantiere che è stato appena chiuso a Schuman.

Conoscenze per le politiche pubbliche. Una tassonomia		
	<i>Conoscenze tecniche</i>	<i>Conoscenze politiche</i>
<i>Know-what</i>	Conoscenza ingegneristica	Conoscenza di pianificazione
<i>Know-how</i>	Conoscenza procedurale	Conoscenza strategica

Nell'Immagine 1, il caso del nuovo passante ferroviario di Bruxelles, chiamato "Watermael – Schuman – Josaphat" (di seguito WSJ), è il più grande e importante progetto infrastrutturale degli ultimi 25-30 anni. Nella storia di Bruxelles, per chi non è familiare con la città, il progetto più importante è il passante ferroviario Nord-Sud, quello che per intenderci passa per la stazione centrale, ed è stato un progetto per il quale ci sono voluti sessant'anni. Il Passante Nord-Sud ha permesso al corpo degli ingegneri dell'amministrazione pubblica dello Stato belga di diventare l'avanguardia

Immagine 1. Rete ferroviaria della Regione di Bruxelles-Capitale e progetto del passante ferroviario di Watermael-Schuman-Josphat (Infrabel 2008).



in questo campo. Erano gli ingegneri più avanzati al mondo nei lavori sotterranei grazie alle conoscenze acquisite per questo progetto che è stato anche molto contestato perché hanno raso al suolo buona parte della città e anche importanti quartieri storici, per questo per i cittadini c'è un'immagine molto negativa. Tuttavia, quello che vorrei dire è che grazie a questa esperienza hanno maturato delle conoscenze uniche, estremamente avanzate nell'amministrazione. C'è una tesi di dottorato molto bella di Céline Téliier (Téliier 2012) che ricostruisce la storia di questo corpo degli ingegneri, da quando è finito il progetto del Passante Nord-Sud fino al Passante WSJ. Grazie alle conoscenze di questo corpo di ingegneri, lo Stato belga ha fatto tutta una serie di altri lavori nel sottosuolo per Bruxelles e se oggi andate a Bruxelles vedrete moltissimi tunnel da tutte le parti: questo ha aiutato la

mobilità, il sistema ferroviario e tutta una serie di operazioni realizzate grazie a queste conoscenze acquisite ed accumulate nel tempo.

Questa è la mappa ferroviaria della Regione di Bruxelles-Capitale, la logica del progetto è molto semplice: in centro trovate il passante Nord-Sud, di cui vi ho appena parlato, mentre c'erano queste due linee ferroviarie sottoutilizzate nella parte Est della Regione. L'idea era di rinnovarle e, soprattutto, unirle con un tunnel in modo da avere un secondo passante ferroviario ad Est che è anche il quartiere europeo dove ci sono flussi di traffico importanti. Il Passante WSJ è necessario anche per ridurre la congestione sul passante Nord-Sud. È un progetto ferroviario non particolarmente innovativo come logica d'intervento, ma che presenta tutta una serie di elementi di grande complessità.

Il processo. Cerco di riassumere un processo che è durato circa trent'anni in poche parole, perdonatemi quindi se semplifico molto. È un processo lungo. Il primo atto fondamentale è del 1993, ma l'idea iniziale risale agli anni '70 o '80, non sappiamo con precisione, è impossibile ricostruire quando è avvenuta la prima formulazione. Il passante è diventato operativo nel dicembre 2015. È un tipico progetto *top down* nel senso che il Ministero federale delle Comunicazioni, l'equivalente dell'italiano Ministero delle Infrastrutture, ha detto "Facciamo questo tunnel, rinnoviamo questa linea ferroviaria". Punto. E sono riusciti a farlo grazie alla conoscenza delle dinamiche politiche di uno stato che era in una fase di forte regionalizzazione (ovvero di smantellamento dell'amministrazione centrale), mentre la politica ferroviaria era uno dei pochi temi rimasti di competenza del governo federale.

È molto interessante il comportamento del Ministero perché hanno commissionato tutta una gran quantità di studi di fattibilità che erano sempre tutti positivi, hanno chiamato tutta una serie di esperti che sostanziano, che articolavano questa idea e sono tutti studi sempre positivi. Hanno avuto un comportamento interessante rispetto al piano politico: con la regionalizzazione i lavori infrastrutturali erano stati bloccati, al Ministero invece volevano farli ripartire e sono andati dai vari ministri competenti con due progetti. Uno era quello sostenuto da tutti gli studi di fattibilità, l'altro era un progetto molto più debole. In questo modo i ministri che si sono succeduti – perché c'è stata tutta una serie di cambi di governo – hanno alla fine accettato perché non potevano dire due volte no dopo che per anni non si era riuscito a costruire nulla. Aggiungo che si tratta di ministri di diversi colori politici, in maniera più esplicita queste conoscenze sono riuscite a superare una certa instabilità e frammentazione politica. Da un punto di vista procedurale è un progetto estremamente complesso. Vi dico solo che passa sotto i palazzi

della Commissione e del Consiglio Ue e sotto cinque ambasciate. Per chi è pratico, fare dei lavori sotto un'ambasciata è estremamente complesso e ci sono tutta un'altra serie di complessità procedurali su cui non mi dilungo. Quello che è interessante, tornando alle mie quattro tipologie, è che in questa storia il Ministero federale delle Comunicazioni, ha dimostrato le seguenti conoscenze:

- conoscenza strategica, cioè il Ministero ha saputo combinare gli interessi regionali che in Belgio sono particolarmente forti soprattutto fra Bruxelles, Fiandre e Vallonia, superando frammentazione e instabilità politica dei ministri che si sono succeduti nel tempo;
- conoscenza procedurale perché riuscire a ottenere i permessi per costruire sotto delle ambasciate, per chi è pratico di pubblica amministrazione, è estremamente complesso e difficile;
- conoscenza ingegneristica in realtà assolutamente limitata; si sono affidati a ingegneri esterni finché non hanno trovato quelli che andavano bene;
- sugli aspetti di conoscenza della pianificazione e interazione con i comitati locali salto perché non è molto interessante, ci sono stati alcuni casi di opposizione locale ma aspetti marginali su cui non vale la pena dilungarsi.

Passo ora agli altri due casi e poi dopo presenterò alcune riflessioni sulla *governance* della conoscenza. Unisco qui un confronto fra le politiche dell'acqua e dell'innovazione che sono due politiche completamente diverse senza nessuna relazione l'un l'altra.

A Bruxelles ci sono molti nomi che finiscono in *-beek*: Molenbeek, Maelbeek, Schaerbeek, Geleysbeek ... perché "*beek*" significa in italiano qualcosa come torrente, più o meno perché ci sono moltissime piccole valli che raccolgono le acque piovane. Bruxelles è una delle capitali dove piove di più in Europa. Insomma, Bruxelles è una città dove c'è tantissima acqua e anche nella toponomastica questo è un segnale evidente. Come potete immaginare, a Bruxelles ci sono problemi d'inondazione. Il principale fiume di Bruxelles, la Zenne, ha un corso e un bacino più grandi della regione, come succede spesso (anche a Roma, il Tevere va ben oltre i confini municipali e regionali), così come il secondo fiume ben più piccolo, la Woluwe che scorre a est.

Nella politica dell'acqua di Bruxelles abbiamo due fasi principali che sintetizzo come segue per ragioni di tempo. Nel 1989 c'è la regionalizzazione del Belgio per cui le competenze sull'acqua passano dallo Stato federale alla Regione, tipico passaggio di competenze, nulla di strano. Nel 1991 arriva la prima direttiva europea e qui ritorna il tema di come l'Europa intervie-

ne sullo sviluppo regionale, in questo caso sull'acqua, attraverso le direttive europee e non solo la Politica di Coesione. Questa direttiva impone una serie di standard per la pulizia delle acque urbane con una serie di scadenze entro cui intervenire. Essendoci una nuova amministrazione regionale, a Bruxelles si sono dovuti affidare a "Vivaqua" che è la società intercomunale dell'acqua, tipo Acquedotti di Roma, per intenderci. In altre parole, a Bruxelles si affidano alle conoscenze che già ci sono perché sotto l'urgenza di dover rispettare delle scadenze europee in poco tempo, non c'è tempo per imparare e quindi ci si affida a quello che già si sa.

Poi, una fase intermedia di passaggio che va dal 2000 al 2006 con la direttiva-quadro dell'acqua (2000), mentre nel 2005 c'è un'inondazione particolarmente importante sulla quale non mi dilungo perché coinvolge tutta una serie di questioni locali, ma che ha un impatto molto forte per tutta la regione. Infine, nel 2006 c'è un'ordinanza regionale che ridefinisce tutta la *governance* dell'acqua grazie alla quale gli attori sono finalmente in condizioni di poter operare in un quadro normativo chiaro.

A questo punto la Regione avvia una fase di apprendimento, in particolare col Ministero regionale dell'ambiente che è incaricato dell'acqua, e attiva un dialogo con i vari esperti, accademici e non, che nel frattempo si sono mobilitati proattivamente. In altre parole, c'è una fase di apprendimento anche da attori esterni.

Passo rapidamente al caso dell'innovazione perché m'interessa soprattutto la parte finale. Bruxelles, al di là delle recenti questioni di terrorismo, è una delle tre regioni europee più avanzate per PIL pro capite, ci sono dei problemi di disoccupazione molto molto alta. Dal 2000 c'è una serie di politiche per l'innovazione che sono progressivamente sviluppate con budget crescenti e programmi crescenti. C'è un programma di intervento regionale che si è progressivamente sviluppato nel decennio grazie in particolare all'Agenda di Lisbona e qui ritorna ancora una volta il modo in cui l'Europa interviene sullo sviluppo territoriale attraverso strumenti altri rispetto alla Politica di Coesione. Il problema è che però questi piani sono stati fatti di volta in volta da vari esperti esterni alla pubblica amministrazione: membri del gabinetto del Ministro per l'economia, che ovviamente nel tempo si sono succeduti oppure consulenti chiamati attraverso normali gare d'appalto. Questi esperti erano chiamati a scrivere i piani regionali per l'innovazione, ma ogni documento degli ultimi 15 anni è stato fatto da persone diverse per una logica, appunto, di esternalizzazione delle conoscenze senza mantenimento di quanto veniva appreso.

Vado all'ultima parte così poi concludo sintetizzando le diverse strategie di apprendimento nei vari casi studio. Se il Passante WSJ è una compe-

tenza rimasta federale, acqua e innovazione sono state regionalizzate con un passaggio di competenze. Ogni politica ha delle prospettive temporali diverse. Un passante ferroviario richiede trent'anni, c'è una conoscenza collettiva che viene trasmessa da persone qualificate che sono nell'amministrazione e l'amministrazione non lascia andare queste persone, ma acquisisce delle logiche interne per mantenere la conoscenza al fine di implementare politiche pubbliche. Le politiche di acqua e innovazione hanno prospettive temporali molto più brevi, 5-7 anni.

Seconda strategia: nel caso dell'acqua, c'è una logica di apprendimento aperta a contributi esterni anche quando sono contributi che poi vengono respinti e, quando è successo, ovviamente i respinti si arrabbiavano, ma fa parte del processo politico.

Infine, la terza strategia di apprendimento, che definirei negativa, è il continuo ricorso a consulenti esterni senza dinamiche di apprendimento che possano essere accumulate dalle amministrazioni pubbliche, in questo caso dall'Agenzia regionale dell'innovazione che infatti negli ultimissimi anni ha cambiato rotta.

Chiudo con alcune riflessioni sulla *governance* della conoscenza, noi in francese usiamo anche "la *governance* dei saperi", che in italiano funziona anche bene, ma non vorrei entrare in questioni linguistiche.

A conclusione del mio intervento, il messaggio che vorrei come sintesi delle mie ricerche è un approccio evolucionista dove ci sono tre variabili-chiave.

1. La *varietà* delle conoscenze. Avere più conoscenze, più persone esperte di acqua a Bruxelles, permette di avere più contributi e questo però significa sostenere ad esempio la ricerca nell'acqua anche su contributi che poi non sono presi in considerazione per le politiche. La ricerca contribuisce se è diversa, varia e variegata, se contempla un dibattito fra teorie, approcci e metodi diversi. La varietà non è solo quantitativa, ma anche qualitativa. L'economia, le scienze politiche, lo sviluppo territoriale non sono discipline monolitiche, ma ci sono vari approcci e c'è un dialogo ed è importante mantenere e soprattutto stimolare questa varietà.
2. Avere consapevolezza dei meccanismi con cui sono *selezionate* queste conoscenze, che non sono mai neutrali. Ci sono più fonti di apprendimento e diversi meccanismi per acquisire e utilizzare queste conoscenze: dalle gare d'appalto a programmi di ricerca congiunti, ai programmi di ricerca interni alle amministrazioni. Queste scelte non sono neutrali ed hanno conseguenze sull'apprendimento e, soprattutto, sull'esito delle politiche pubbliche.

3. Il *mantenimento* di queste conoscenze. Uno dei problemi della regionalizzazione e dei passaggi di competenza è che certe competenze vengono disperse. Il caso del Passante WSJ è un successo perché le conoscenze erano state preservate presso il Ministero federale, mentre oggi in in Belgio abbiamo trasferito la competenza per i tunnel automobilistici dallo Stato federale alla Regione e adesso la Regione è in difficoltà e non riesce a gestire questi tunnel perché non ne ha le conoscenze, anche se ne ha le competenze.

Concludo con questi tre principi per la *governance* delle conoscenze per le politiche pubbliche: varietà, selezione e mantenimento.

Riferimenti bibliografici

- Infrabel, I.R., 2008. "Un chantier près de chez vous: Le tunnel Schuman-Josaphat" [online]. *Infrabel*. Available from: http://www.infrabel.be/sites/default/files/documents/B09-v1_brochure%20schuman-josaphat%20Fr%20200903.pdf [Accessed 9 Feb 2015].
- Téllier, C., 2012. "Corps technique et techniques du corps Sociologie des ingénieurs du souterrain bruxellois" (1950-2010). PhD thesis. Université Libre de Bruxelles, Brussels, Belgium.

Politica di sviluppo regionale e “*Smart Specialisation Strategies*”: l’esperienza italiana
in un’ottica comparata
di Alessandro Rainoldi*

Vorrei innanzitutto ringraziare sentitamente il Prof. Carabba e la SVIMEZ per l’invito. Grazie soprattutto a Laura Polverari, che rappresenta il *trait d’union* tra questo mondo che professionalmente ho lasciato sei/sette anni fa e la mia attuale occupazione.

Per me è molto bello e gratificante stare qui con voi oggi. Volentieri torno a parlare con voi, alcuni di voi sono facce molto note, altri no e questo è anche un buon segno, almeno per me.

Come sapete, lavoro alla Commissione europea, ma non vengo da Bruxelles bensì da Siviglia. A Siviglia lavora il Centro comune di ricerca della Commissione: non abbiamo nessuna politica da difendere o portare avanti, ma realizziamo studi e analisi cercando di sostenere e affiancare, applicando il metodo scientifico, i nostri colleghi che a Bruxelles sono impegnati nelle attività di *policy-making*.

In particolare, a Siviglia siamo stati coinvolti fin dal 2008-2009 nell’elaborazione, accompagnamento e applicazione di un concetto che va abbastanza di moda ultimamente e che si chiama “*smart specialisation*”, specializzazione intelligente. Non è una traduzione che mi piace particolarmente, ma non saprei proporre una migliore.

La *smart specialisation* è stata applicata, in ambito europeo, allo sviluppo regionale e in particolare agli strumenti di sviluppo regionale che sono fondati sull’innovazione. Non voglio sottoporvi una definizione precisa di *smart specialisation*, perché uno dei fattori secondo me affascinanti della *smart specialisation* è che ciascuno di noi può ritagliarsi una propria definizione.

Ora, da una persona che ha appena detto di applicare il metodo scientifico probabilmente un’affermazione del genere non è molto confortante, però in realtà ci sono elementi di verità in essa: si può dire che se parliamo di *smart specialisation*, parliamo di una metodologia di *policy-making* che tutti possono applicare. Tutti, in questo caso, vuol dire tutte le Regioni europee,

* Commissione Europea, Joint Research Centre.

indipendentemente dal loro grado di prosperità, dalla loro struttura socio-economica, dalla loro caratterizzazione geografica. E la *smart specialisation* non è in realtà una strategia di specializzazione nel senso tradizionale del termine, né è una strategia di ricerca e sviluppo o di mera politica industriale. E' una sintesi di tutto ciò: una metodologia di costruzione, di attuazione, di revisione di strategie territoriali di sviluppo basate sull'innovazione e finalizzate a introdurre un elemento di trasformazione, di cambiamento, una "rottura" con le pratiche del passato, costruendo tuttavia su quello che nel passato si è realizzato.

La *smart specialisation* si basa, in estrema sintesi, su quattro elementi distintivi e applicati congiuntamente nel disegno e nella realizzazione delle strategie.

Il primo elemento riguarda un concetto che in inglese sarebbe identificato come *collective learning*, cioè un concetto di apprendimento condiviso da una comunità di attori, di protagonisti dello sviluppo. È condiviso all'interno dei territori singoli ed è condiviso attraverso i territori, oltre le frontiere amministrative, ad esempio attraverso l'utilizzo di strumenti di *peer learning*, attraverso *peer review*, attraverso l'utilizzo di strumenti di monitoraggio come strumenti di apprendimento e di sviluppo di una consapevolezza collettiva di quello che si sta realizzando.

Il secondo elemento è l'inclusività – *inclusiveness* - di questa metodologia. Si cerca quindi di andare al di là della semplice affermazione: "bisogna coinvolgere gli *stakeholder*". Non basta una riunione, non bastano dieci o cento riunioni. Possiamo organizzare cento riunioni con gli *stakeholder* e poi accorgerci che non abbiamo coinvolto un bel nulla. L'idea della *smart specialisation*, in questo contesto, è invece l'idea di formare una comunità di attori dell'innovazione in una regione, che decida collettivamente sulle priorità di azione di *policy*. In questo caso il Governo, l'amministrazione pubblica assume un comportamento più da facilitatore che da pianificatore onnisciente.

Il terzo elemento è quello che viene chiamato *entrepreneurial discovery process*, processo di scoperta imprenditoriale. Significa che le comunità di *stakeholder* assumono un rischio di tipo imprenditoriale nella scelta delle priorità di *policy*. Non è detto che siano per forza gli imprenditori a definire le priorità, non è necessario delegare la scelta alle imprese, bensì riuscire a far sì che le comunità di *stakeholder* assumano un comportamento imprenditoriale, una consapevolezza del rischio correlato alla scelta delle priorità. La *smart specialisation* non è una politica neutrale, ma impone scelte e impone la trasmissione delle scelte sui territori in maniera selettiva.

Possiamo anche andare un passo oltre e diciamo che queste comunità devono cercare di allargarsi, di "rompersi", di andare oltre la *leading university* o la *leading research institution* nella Regione o comunque i "soliti noti", ma cercare di scovare i potenziali di sviluppo e di creatività inespresi o inascolati. Qualche volta, nel coinvolgimento delle università, si potrebbe non solo ascoltare i rettori, ma anche ascoltare gli studenti ... e cercare anche oltre le singole Regioni.

Vorrei raccontarvi a questo proposito un caso interessante. La Svezia, come si sa, non è un paese che ha tanto da imparare dagli altri per quanto riguarda la capacità e i potenziali di innovazione. Purtroppo, le comunità regionali svedesi, nonostante gli alti livelli di *trust*, di fiducia nella comunità stessa, fiducia nella capacità della comunità di definire le proprie priorità, nell'applicazione della *smart specialisation* nei propri territori hanno riflettuto e hanno evidenziato che nelle loro pratiche di definizione delle *policy* non pensavano di ascoltare nessun rappresentante di altre Regioni, di altri territori. E – grazie alla *smart specialisation* e al confronto con realtà di altri Paesi - hanno deciso che sarebbe stato opportuno invitare, nelle riunioni dei loro *stakeholder*, qualcuno di qualche altra Regione, per allargare il confronto e portare nuove idee e nuove informazioni.

Il quarto elemento riguarda la vera e propria definizione della priorità. Non è un compito semplice. Semplice sarebbe, al contrario, identificare le priorità in maniera vaga e generica: una priorità è l'agro-alimentare, un'altra priorità è il turismo, una terza priorità è il manifatturiero. Queste non sono priorità che rispecchiano lo spirito della *smart specialisation*. Le priorità non dovrebbero essere un settore, tantomeno un settore che di fatto ne racchiude diversi in sé, ma dovrebbe essere qualcosa di più "granulare", ossia una specie di crocevia di settori, tecnologie, mercati.

Un esempio calzante, in tal senso, è la priorità *advanced manufacturing for energy related applications in harsh environments* (manifatturiero avanzato per applicazioni collegate all'energia in ambienti estremi), identificata e inserita nella strategia di *smart specialisation* scozzese. Un altro esempio, ispirato dalla strategia della Regione Marche, è la priorità legata all'introduzione di tecnologie fotoniche nel settore tradizionale del mobile per offrire servizi di *home automation*, di domotica. Questo non significa sostenere l'impresa del mobile *tout court*. Significa sostenere l'impresa del mobile che applica quelle determinate tecnologie e investe su quei determinati mercati. Non è la stessa cosa.

Facciamo ora un passo indietro e guardiamo verso Bruxelles. Perché tanta enfasi sulla *smart specialisation*?

Prima di tutto perché i regolamenti della politica regionale europea ci dicono che la *smart specialisation* è una condizionalità *ex ante*, e questo la rende abbastanza importante. E' una condizionalità *ex ante* applicata alle risorse del FESR, che riguarda circa 43mld di Euro di contributi comunitari, più circa 20mld di cofinanziamenti nazionali. In totale, oltre 60mld di Euro, paragonabile a tutto Horizon 2020. Difficile ignorare uno strumento di *policy* basato su ricerca e innovazione nelle regioni, che dispone dello stesso *budget* dello strumento principe della politica europea di ricerca. E in più, le strategie di *smart specialisation* fanno da leva per altre risorse finanziarie stanziata al di fuori della politica regionale, che vengono immesse a sostegno delle azioni previste in quelle strategie a partire dai bilanci nazionali o regionali, e che possono addirittura arrivare - in Paesi come la Germania o la Finlandia - a pesare fino a sei volte di più rispetto alle risorse della politica regionale europea.

La condizionalità *ex ante* riguarda 169 programmi operativi della politica regionale europea in 28 Stati membri. Di questi, 28 sono programmi operativi francesi, 23 italiani, 17 polacchi e 18 spagnoli, 16 tedeschi, 14 greci ecc. Un aspetto interessante riguarda 5 Stati membri, che hanno solo programmi e strategie regionali e non hanno una strategia di *smart specialisation* nazionale. Questi sono Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito. Altri 5 Paesi hanno sia strategie nazionali che regionali e quindi la condizionalità si applica sia in ambito nazionale sia in ambito regionale. Questi Paesi sono Italia, Grecia, Polonia, Portogallo e Spagna.

Di questi 169 programmi operativi, le strategie riferite a 94 di essi non avevano rispettato i criteri della condizionalità *ex ante* nel momento dell'approvazione del programma operativo corrispondente. Il numero delle strategie che ancora non rispettano i criteri di condizionalità si sta riducendo costantemente.

La condizionalità *ex ante* è quindi importante di per sé, ma non basta a trasformare una disposizione regolamentare in una metodologia diffusamente applicata ai temi dello sviluppo regionale e dell'innovazione. Come ben sapete, rispettare la condizionalità *ex ante* non è tanto difficile. Probabilmente basta un buon consulente, un buon documento, delle buone *keywords* e poi il via libera viene concesso. In realtà, tuttavia, è accaduto non proprio questo, e il fatto che varie strategie tuttora non la rispettano testimonia una dinamica in corso, che va oltre l'aspetto squisitamente formale. In realtà la condizionalità *ex ante* è stata in grado di promuovere, stimolare e generare cambiamenti nella maniera di governare le politiche di innovazione a livello regionale in Europa. Certo, questa è un'affermazione importante e non generalizzabile. Ci sono casi di mero rispetto formale dei requisiti della condi-

zionalità, ma ci sono tanti altri territori che hanno lavorato e stanno lavorando duramente.

Non solo. Ci sono anche altre parti del mondo che ci guardano. Oggi sulla mia mail mi è arrivata la notizia che una seconda Regione australiana ha adottato una strategia di *smart specialisation*. Una strategia di *smart specialisation*, con la metodologia corretta, addirittura con la prefazione del primo Ministro. Non ho visto nessuna strategia di una regione europea con la prefazione di un primo Ministro!

Al di là degli aneddoti, c'è un interesse che cresce oltre l'Ue e riguarda in particolare i Paesi del vicinato, i Paesi candidati: la revisione della politica di vicinato ha introdotto la *smart specialisation* come un suggerimento di *policy* per l'utilizzo dei fondi IPA nel proseguo del periodo 2014-2020, ma questi Paesi sono interessati anche dal tipo di processo di *governance* proposto dalla metodologia di *smart specialisation*, che apre a comunità più ampie e articolate, anche in relazione alla loro transizione verso modelli più democratici.

Un interesse simile sta crescendo all'interno di diversi livelli territoriali, anche a livello sub-regionale. La condizionalità *ex ante* non fa parte dei regolamenti del FEASR - il fondo europeo di sviluppo rurale, ma ci sono varie comunità locali che stanno adottando la *smart specialisation* come riferimento metodologico per il loro approccio allo sviluppo. Ci sono Regioni come l'Emilia-Romagna o città come Vienna che stanno adottando la *smart specialisation* come elemento di riferimento per le strategie di sviluppo urbano, per legare le strategie di sviluppo urbano alle strategie regionali.

Un elemento interessante è che l'interesse crescente che si sta verificando in merito alla *smart specialisation* non è legato all'introduzione di novità particolarmente eclatanti nelle pratiche del *policy-making*. In effetti, quello che la *smart specialisation* racconta non è niente di particolarmente nuovo, non sono innovazioni teoriche diverse da quello che già sappiamo. Tuttavia, qualcosa di nuovo c'è, ed è la capacità di mettere insieme varie tessere di un mosaico, che formano una proposta logica di un ciclo strategico di costruzione, attuazione e revisione di politiche di investimento pubblico. E questo tipo di proposta, di innovazione *soft*, è straordinariamente fecondo, e genera significative esperienze e aspettative di un cambio di comportamento negli attori dell'innovazione a livello regionale, con conseguenze positive sugli strumenti di *policy* adottati e sulle decisioni di allocazione delle risorse finanziarie.

E' in atto un cambiamento dei meccanismi di *governance* delle politiche di innovazione regionale. Un cambiamento che è difficile da misurare a livello quantitativo, ma che possiamo intercettare a livello qualitativo attra-

verso strumenti di analisi e indagine. Ad esempio, l'istituto di ricerca tedesco Fraunhofer-ISI ha realizzato negli ultimi anni alcuni sondaggi rivolti ai *policy-maker* impegnati nell'innovazione regionale, che mostrano come più del 60% dei *policy-maker* che hanno risposto ai sondaggi sostengano che la *smart specialisation* ha effettivamente introdotto elementi significativi nel processo di coinvolgimento degli *stakeholder*. Più del 40% dichiara che si stanno verificando cambiamenti sostanziali del *policy mix*. Questo significa che nel 40% dei casi gli strumenti di *policy* si sono adattati alle nuove scelte prioritarie. È già qualcosa in più che semplicemente scegliere delle priorità, è scegliere anche degli strumenti di trasmissione di queste scelte in azioni concrete sul territorio.

C'è anche una sostanziale maggioranza dei *policy-maker* che hanno risposto ai sondaggi affermando di avvertire un potenziale di trasformazione economica in corso. Infatti, più dei due terzi dei *policy-maker* che hanno risposto ha dichiarato che la *smart specialisation* ha provocato l'introduzione di nuovi elementi di *governance* e più del 90% di questi due terzi ha dichiarato che le novità introdotte saranno mantenute.

Questo aspetto di "istituzionalizzazione" permanente del cambiamento indotto dalla *smart specialisation* nei meccanismi di *policy* rappresenta un fattore fondamentale: vuol dire che si sta introducendo un cambiamento non solo perché la Commissione Europea insiste con la condizionalità *ex ante*, dopo di che si può dimenticare il nuovo corso e attuare i programmi operativi come sempre è stato fatto. No. Qualcosa sta accedendo.

Ci sono nuovi attori. Nuovi strumenti sono emersi, quali la creazione di gruppi, di forum, di coinvolgimento permanente di *stakeholder*, che vengono mano a mano acquisiti nei meccanismi di *governance* regionali.

C'è anche una diversa consapevolezza e un diverso impegno da parte della Commissione europea, nel sostegno a questa nuova condizionalità *ex ante*. In particolare, al Centro comune di ricerca abbiamo costituito la *smart specialisation platform*, che è uno strumento della Commissione europea che ha fornito e tuttora fornisce, anche attraverso modalità innovative, un servizio integrato di sostegno alle Regioni e ai *policy-maker* regionali e nazionali nella fase di ideazione delle strategie di *smart specialisation* e ora anche nella fase di attuazione e monitoraggio. La piattaforma è stata creata sulla base di una politica di *membership*, un processo di adesione. Le Regioni e i Paesi membri dovevano dichiarare di voler partecipare alla piattaforma, ovviamente senza alcun tipo di formalità, ma solo effettuando il primo passo. Vi sono Regioni che non hanno mai fatto questo passo, altre Regioni che lo hanno fatto solo perché pensavano che stando nella piattaforma avrebbero avuto il via libera della Commissione sulla condizionalità *ex ante*,

altre che fin dall'inizio hanno aderito alla piattaforma, lavorano, partecipano alle attività di *mutual learning* e anzi concorrono alla formazione dei consigli di *policy* che poi vengono disseminati. Queste ultime regioni incarnano lo spirito autentico della *smart specialisation*.

Dovrei dire ora due parole sul caso italiano, ma forse vi dovrei chiedere io come va l'Italia.

Io ho l'impressione che l'Italia va all'incirca come gli altri paesi: alcune regioni sono molto attive, altre Regioni sono attive con parsimonia, altre Regioni sono assenti. Il livello nazionale in Italia è relativamente meno presente rispetto ad altri Paesi con analoga articolazione territoriale. In sintesi, probabilmente il livello di impegno del sistema-Italia nella *smart specialisation* potrebbe essere in linea generale più ambizioso. Non possiamo però ignorare alcune iniziative di regioni che si sono proposte come *leader*, cioè come elementi trainanti di gruppi di Regioni europee che vogliono lavorare più nel dettaglio su certi temi specifici. Tre esempi riguardano: l'Emilia-Romagna sul monitoraggio, la Toscana sull'*entrepreneurial discovery process* e la Lombardia sull'aspetto specifico del processo di scoperta imprenditoriale legato alle tecnologie emergenti.

Ma i collegamenti che vanno oltre le singole regioni, i *network* che si possono creare e sviluppare grazie alla *smart specialisation* non sono limitati sono a gruppi di regioni che condividono un interesse specifico. La *smart specialisation* è anche un'opportunità di collaborazione tramite l'identificazione di "catene di valore" attraverso le varie priorità regionali, su cui si possono costruire dei progetti congiunti di investimento, che non rappresentano doppioni rispetto ai consorzi di Horizon 2020 o alle iniziative di cooperazione territoriale già conosciute e ampiamente sviluppate in ambito europeo, ma contengono una propria peculiarità che deriva dal fatto che l'elemento fondante di queste collaborazioni risiede nelle singole priorità regionali di *smart specialisation*, priorità definite e scelte dalle singole comunità regionali.

Questo elemento consente, a livello europeo, di fornire una solida chiave di lettura su cui imbastire uno schema di stretta collaborazione tra politica regionale e *policy* tematiche, avvicinando l'una alle altre e portando la politica regionale - ossia tutti i territori europei, anche le Regioni meno sviluppate - al centro degli sforzi di raggiungimento degli obiettivi prioritari dell'Unione Europea, quelli enunciati con forza da Europa 2020, come *energy union*, *digital single market* e così via.

Non è un concetto campato in aria: ci sono più di 1.260 priorità all'interno delle strategie di *smart specialisation* delle regioni europee: il 23% riguarda le tecnologie abilitanti, il 17% la salute, il 15% l'energia, il 23%

l'agro-alimentare. Il potenziale di collaborazione e di interazione tra politiche è estremamente vasto e ancora poco esplorato.

Concludo qui il mio intervento. Ovviamente la storia della *smart specialisation* non è finita, anzi si può dire che siamo solo all'inizio. Servirà a qualcosa? Spero proprio di sì. Sono convinto che la *smart specialisation* servirà a qualcosa se porterà a un cambiamento autentico negli strumenti di *policy*, nel modo in cui le risorse finanziarie delle politiche pubbliche verranno allocate e - soprattutto - se riuscirà a rendere il cambiamento permanente.

Grazie mille per l'attenzione.

Dott.ssa Laura POLVERARI

Prima di invitare gli altri relatori a parlare, volevo sapere se ci sono domande "brucianti" che qualcuno vuole fare in merito a queste presentazioni di poco fa.

Dal pubblico: vorremmo sapere se la piattaforma è aperta anche ai Paesi *extra-Ue*.

Prof. Alessandro RAINOLDI (riprende)

La piattaforma è aperta. Noi non lavoriamo solo con DG Regio, lavoriamo anche con altre DG per la politica di vicinato, ma essendo il centro comune di ricerca una DG di tipo scientifico, siamo aperti. Per esempio se le Regioni australiane volessero aderire alla piattaforma sarebbero benvenute. L'unico problema sarebbe poi visualizzare la mappa però è molto interessante questo tipo di dinamica che si sta verificando in parti del mondo diverse. Noi lavoriamo con associazioni di università, lavoriamo con *European University Association*, lavoriamo con comunità scientifiche, lavoriamo con *Regional Studies Association*. Anzi, il 29 o 30 settembre a Siviglia, organizziamo la prima conferenza scientifica su *smart specialisation* con la *Regional Studies Association* e una *call for papers* è già in linea nel sito della *Regional Studies Association*. Quindi diffondete, se volete saremo molto lieti di avere tanti *papers* italiani che venissero a parlare di *smart specialisation* e di politiche territoriali. Sì, poi comunque lavoriamo anche con DG Eac quindi *educational culture* sul tema specifico del ruolo delle università nella *smart specialisation* non solo a livello di ricerca e quindi il ruolo delle università nella ricerca ma anche dell'offerta di *education* e quindi di *AIR education*.

Supporto alle imprese per la valorizzazione turistica e l'attrattività dei territori: esperienze e spunti dai Paesi europei

*di Rosella Vitale**

Buongiorno a tutti. Innanzi tutto un ringraziamento, non di forma, alla SVIMEZ per aver organizzato questa occasione di incontro e di discussione e direi di contaminazione tra esperienze ed attori profondamente diversi. Io vengo da una esperienza professionale distante da quelle di chi ha parlato prima di me, perché lavoro da molti anni nell'ambito dell'assistenza tecnica alle amministrazioni titolari di programmi di Fondi strutturali, ed è proprio in questo ambito che si è sviluppato il lavoro che vi presenterò. Si tratta dello studio "Attrattività territoriale e aiuti alle imprese: elementi di trasferibilità e lezioni dagli interventi FESR in Europa" elaborato con la collaborazione di tre attori.

Innanzi tutto il Ministero dello sviluppo economico, che è un organismo intermedio, responsabile per la gestione del Programma interregionale FESR "Attrattori naturali e turistici e culturali" 2007-2013 e che ha manifestato l'esigenza di conoscenza ed indagine che muove questo studio.

Poi Invitalia, la struttura per cui lavoro, nella unità di programmazione comunitaria, che presta attività di assistenza tecnica al Ministero stesso e che ha contribuito con il Ministero ad elaborare l'idea dello studio e a commissionarlo all'*European Policy Research Centre* di Glasgow che lo ha materialmente realizzato.

Da cosa nasce lo studio?

Lo studio muove da una motivazione che era quella di conoscere come avevano operato le Regioni e gli altri Paesi europei nel ciclo di programmazione 2007-2013 con riferimento alle politiche di supporto alle imprese per la valorizzazione dei fattori di attrattività territoriale: risorse naturali, culturali, enogastronomia. L'ambito scelto dipende dal fatto che le misure che il

* Responsabile dell'Area Regolamentazione e Programmi PA di Programmazione Comunitaria dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia.

Ministero per lo Sviluppo Economico gestiva all'interno del Programma Operativo "Attrattori culturali, naturali e turismo" e rispetto alle quali, c'è da dire, che la fase di attuazione è oggi completata, riguardano regimi di aiuto rivolti alle imprese con l'obiettivo di valorizzare il potenziale di attrazione turistica.

Quindi lo studio, a partire dai contenuti delle misure di incentivazione ricomprese nel POIN attrattori, si pone l'obiettivo di fornire una ricognizione ragionata e mirata delle esperienze esistenti in Europa sui medesimi temi, nello stesso ciclo di programmazione. Obiettivo dello studio era di analizzare e verificare la presenza iniziative significative. Dunque l'obiettivo non era tanto quello di individuare elementi "di trasferibilità" perché ormai sappiamo che non esistono soluzioni pronte sugli scaffali da trasferire e che la trasferibilità di un' "iniziativa" è oggetto controverso. Il senso di questo lavoro è stato, piuttosto, quello di osservare dalle iniziative realizzate in altri paesi, esaminando elementi e caratteristiche da cui trarre spunti di riflessione che potessero aiutarci innanzi tutto a capire meglio limiti e potenzialità future della esperienza nazionale, per poi riflettere, naturalmente, su come migliorarla.

Si è parlato oggi di modalità di attuazione e di implementazione. Il campo di indagine non era la valutazione degli esiti degli strumenti, ma l'esame dell'appropriatezza ed efficacia dei meccanismi di funzionamento degli strumenti messi in campo in relazione agli obiettivi che le misure di intervento si erano date.

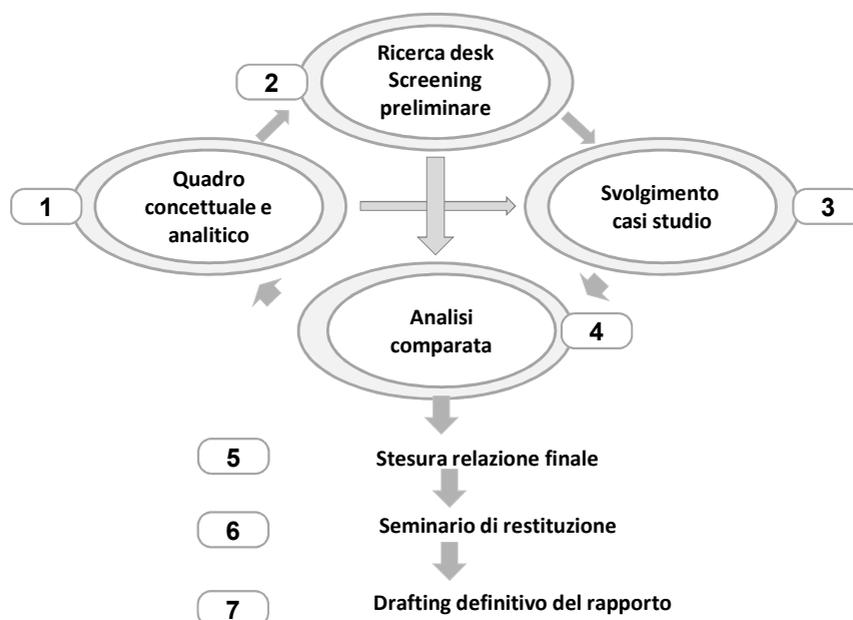
Da tali meccanismi, in termini di design dello strumento, tempi, procedure, criteri di selezione, e capacità di mirare al target giusto di beneficiari, spesso, infatti, dipende la capacità delle azioni avviate di raggiungere i risultati attesi, piuttosto che dagli obiettivi, largamente condivisi, che essi si prefiggono.

Come abbiamo proceduto?

Sostanzialmente abbiamo innanzi tutto definito un quadro concettuale e analitico che ci aiutasse a pre-individuare il tipo di esperienza che ci interessava analizzare e per fare questo abbiamo avviato una ricerca *desk* con uno *screening* preliminare che ha riguardato 21 esperienze in tutta Europa. Erano quasi tutte esperienze finanziate con il FESR nel periodo 2007-2013. Poi vedremo che tra le esperienze selezionate c'è stato anche un caso *extra-europeo*, quello della Svizzera.

Parallelamente abbiamo definito in maniera rigorosa la cornice nella quale dovevano essere svolti i casi di studio perché chiaramente, dovendo agire con un *team* multi-disciplinare e multi-lingua, era necessario che avessimo la sicurezza di un ritorno omogeneo delle informazioni.

Fig. 1: metodi e fasi della ricerca



Dopo un primo *screening* abbiamo individuato i casi-studio, elaborato una analisi comparata dei casi-studio e successivamente, definito le prime risultanze in un *draft* finale, sottoposto a discussione e a confronto all'interno dell'amministrazione per consentire, da un lato, una prima restituzione dei risultati e, dall'altro, di acquisire una serie di *input*, di commenti, di osservazioni dell'amministrazione. L'attenzione affinché la discussione e la restituzione delle risultanze dello studio avvenissero all'interno dell'amministrazione è stata elevata. L'obiettivo che avevamo era di fare un'indagine per l'amministrazione, che servisse alla amministrazione stessa.

Alla fine di questo processo abbiamo completato la stesura del rapporto finale, che si è concluso proprio da qualche giorno ed è ancora in fase di *editing*.

Quali criteri abbiamo utilizzato per scegliere le esperienze di interesse?

Innanzitutto ci siamo concentrati su aiuti o pacchetti di agevolazioni contenenti aiuti rivolti alle imprese che, a un primo esame, fossero caratterizzati da elementi di innovatività in termini o delle categorie dei beneficiari ultimi del supporto, o in termini di approccio alle politiche di settore, o in

Fig. 2: i 6 casi selezionati a partire dai 21 esaminati



termini di sinergie con politiche ordinarie di sviluppo, o anche in termini di innovatività dei servizi e prodotti offerti.

Dopo avere definito in maniera puntuale il contenuto dei casi-studio, dalle 21 esperienze identificate, abbiamo selezionato sei casi studio prestando attenzione ad un'adeguata rappresentazione in relazione alle caratteristiche dei territori, degli interventi, al contesto istituzionale in cui erano nati e alla *governance*. Ad esempio, abbiamo cercato di scegliere sia interventi contenuti in programmi operativi nazionali, sia interventi di programmi operativi regionali; sia interventi che si rivolgevano a territori con un forte potenziale di attrazione turistica, sia interventi che avevano come scopo quello di bilanciare le capacità attrattive di alcuni territori con aree un po' più interne o più periferiche; sia interventi massivi e generalistici, sia interventi un più sofisticati.

Abbiamo scelto, tra gli altri:

- un programma greco, abbastanza semplice di innovazione digitale delle strutture alberghiere per un cambio di modello di *business*;
- un caso austriaco più sofisticato e strettamente integrato nella strategia nazionale di sviluppo turistico;

- un caso polacco che si è rivelato abbastanza interessante con un obiettivo di apertura internazionale anche del settore turistico, concentrato su alcuni attrattori di livello nazionale, siti UNESCO e simili;
- un caso svizzero, notoriamente non all'interno della Ue, che però era interessante poiché il settore turistico era stato individuato come ambito di applicazione di un più ampio programma di innovazione, enfatizzando sia la possibilità di offrire attraverso innovazione e conoscenza prodotti diversi in materia turistica, sia di combinare insieme il settore pubblico e il settore privato;
- un programma regionale francese con un paio di misure, una di diffusione delle tecnologie e l'altra di diversificazione della strategia di sviluppo territoriale attraverso forme di turismo alternative (turismo per persone disabili, turismo legato all'ambiente);
- il caso portoghese di Madeira: con incentivi al turismo per favorire la valorizzazione di tutti gli attrattori con anche una funzione di riequilibrio territoriale all'interno dell'arcipelago.

In relazione ai casi studio, abbiamo ricostruito una mappa, classificandoli per: tipologia di area interessata; tipologia di attrattore (scala nazionale/potenziale sottoutilizzato); elementi di innovatività; modalità di selezione dei progetti; natura e tipologia di beneficiari; risultati attesi e risultati raggiunti, indicando altresì il valore totale degli stanziamenti, in modo da ricostruire un posizionamento di questi interventi con riferimento ai vari fattori. Attraverso interviste con i responsabili e ulteriori approfondimenti *desk* sono state elaborate schede specifiche, il cui esame ha dato luogo alle risultanze finali.

Passiamo velocemente agli esiti del rapporto.

Dalla ricostruzione del contesto, derivante dall'esame della documentazione ampia riferita ai regimi nel loro complesso è emersa nel ciclo 2007-2013 una prevalenza di regimi piuttosto tradizionali. Questo risultato mostra che la conoscenza delle esperienze estere riequilibra i pregiudizi sull'operato nazionale. Le indagini comparate sono poco diffuse e lo scambio tra esperienze nazionale ed esterne è debole, e spesso effettuato in circoli chiusi.

Abbiamo riscontrato, infatti, che rispetto ai regimi di aiuto per il settore privato ci sono fundamentalmente in Europa interventi di tipo tradizionale come ad esempio ampliamento di strutture ricettive, *marketing*, un po' di telecomunicazioni. E che la maggior parte degli interventi per la valorizzazione del patrimonio territoriale sono di tipo infrastrutturale e riguardano il settore pubblico, oggetto estraneo all'ambito della nostra indagine.

La coniugazione industria creativa-cultura-turismo che pure intendevamo indagare non è particolarmente presente nel ciclo di programmazione 2007-2013, fatta eccezione per alcuni interventi che riguardano per esempio le aree espositive o l'utilizzo delle tecnologie.

La maggior parte degli interventi innovativi o settoriali e turistici non si ripete nel 2014-2020 perché probabilmente la Commissione tende a considerare questo come un settore compreso nell'ambito di un settore più generale di sviluppo e quindi il turismo e l'attrattività territoriale rientrano nei programmi che hanno finalità di sviluppo più generale.

E per quanto riguarda il disegno degli strumenti, è stata riscontrata una ampia varietà di meccanismi di selezione che abbiamo cercato anche di collegare con gli obiettivi. Si va dalla tipologia più semplice della procedura automatica a bando a quella più complessa negoziale con doppia fase, doppio livello ecc.

In relazione proprio all'utilizzo dei meccanismi in funzione degli obiettivi che si erano poste le singole politiche, è stato riscontrato che in alcuni casi il design degli interventi e dei meccanismi operativi ha determinato effetti positivi sul raggiungimento degli obiettivi, in particolare:

- l'intensità di aiuti maggiorata in relazione di differenziazioni territoriali ha consentito di indirizzare gli investimenti in alcuni territori come nel caso di Madeira;
- la procedura a doppio *step* è stata utilizzata con successo per favorire la concentrazione degli interventi e delle risorse su progetti strategici, anche attraverso la possibilità di accompagnamento dei partenariati, come accaduto in Polonia;
- l'allineamento delle strategie di sviluppo dei programmi comunitari con le strategie di sviluppo ordinarie, ha comportato un maggiore impatto delle risorse e quindi una maggiore efficacia dei programmi di sviluppo come nel caso austriaco;
- in alcuni casi, poi, la separazione tra investimenti principali ed investimenti accessori è stata utilizzata per finalizzare le risorse su alcune tipologie di investimenti.

Valutazioni critiche hanno accompagnato l'abbinamento, all'interno di una stessa procedura, di beneficiari pubblici e beneficiari privati, essendo stati osservati effetti di spiazzamento degli investimenti a favore eccessivo dei primi.

È stato molto importante per noi avere valutato le procedure in relazione agli obiettivi che si erano posti i *policy-maker*, obiettivi che abbiamo classificato in settoriali (legati alla *policy* turistica perseguita), territoriali

(legati alle caratteristiche dei territori su cui agivano) e relativi alle tipologie di beneficiari *target* cui si riferivano. Questo perché è in funzione di ciascuno di questi obiettivi che gli strumenti e i meccanismi operativi potevano essere stati più o meno tarati.

Vado alle conclusioni illustrando alcuni elementi di elementi di riflessione e di trasferibilità.

Il supporto alle imprese che noi abbiamo indagato come oggetto diretto degli interventi può essere ottenuto anche indirettamente; molto spesso anche nei casi di interventi misti, destinati al settore pubblico, o attraverso la realizzazione di infrastrutture di servizio si riscontra un effetto importante sugli investimenti privati. Questa tema è uno dei punti su cui concentrarci per il futuro; molto spesso si disegnano politiche separate per il settore pubblico e per quello privato, avendo in mente solo i potenziali beneficiari diretti, senza pensare che ognuna di queste politiche o di strumenti può avere degli effetti indiretti importanti anche su un'altra categoria di beneficiari. Invece, nella logica di cui oggi si è parlato del ruolo della domanda pubblica e della ripresa degli investimenti pubblici, avere la possibilità di avviare investimenti pubblici avendo in mente – soprattutto se questa riflessione si fa all'inizio – e costruendo modalità e meccanismi di coinvolgimento del settore privato, risulta cruciale.

Il *design* dello strumento deve essere preceduto da una riflessione sugli obiettivi, o quantomeno le scelte devono essere consapevoli. Questa può sembrare una conclusione banale, tuttavia, programmi e strumenti sovraccarichi di obiettivi, magari impliciti, non sempre coerenti tra loro possono creare distorsioni della fase attuativa. Inoltre nel passare dalla fase di programmazione generale alla fase di programmazione operativa purtroppo, spesso, il legame obiettivi/strumenti si perde, perché le strutture coinvolte nelle varie fasi di vita del progetto sono diverse e con collaborano tra loro, oppure perché i tempi di attuazione sono stretti e non consentono la puntuale traduzione degli obiettivi assunti nei meccanismi di implementazione.

Un altro elemento cruciale è la scelta delle procedure – automatiche, valutative a bando oppure negoziali – ad uno o più *step*. Ognuna di queste presenta vantaggi e debolezze. Le prime procedure si adattano ad interventi ampi, laddove vi sia necessità di raggiungere un elevato numero di destinatari; esse tuttavia possono condurre a spesa con scarso impatto. Diversamente, le procedure negoziali, utili per la selezione di un numero di progetti ridotto, di dimensioni significative e con elevato impatto atteso, richiedono che i criteri di preselezione siano chiari e trasparenti e che il “selezionatore” esprima elevate capacità di gestione negoziale e di accompagnamento per tutti gli attori, e non solo per il capofila.

Le procedure, poi, devono essere tarate sugli obiettivi in relazione a tutto il ciclo di gestione dei meccanismi operativi. L'approccio strategico deve essere un approccio globale. La pianificazione delle procedure e criteri, cruciale nella definizione dei criteri di selezione, deve spingersi sino alla progettazione delle modalità istruttorie, dell'erogazione delle risorse, dei sistemi di monitoraggio, di controllo, ecc.

Il monitoraggio dei processi ad esempio è importante, così come la flessibilità dei meccanismi di adattarsi ai cambiamenti in corso d'opera: questi ultimi possono rivelarsi necessari non solo per motivi congiunturali ma anche perché talvolta il *design* di una misura si può rivelare meno adatto ai beneficiari che intendevamo raggiungere e in questo è necessaria flessibilità per l'adozione di correttivi.

Le conclusioni a cui siamo giunti non rappresentano la fine del lavoro.

Il passaggio ulteriore è la valorizzazione degli elementi di riflessione che sono scaturiti dall'indagine. Stiamo ancora estraendo elementi dal rapporto, anche perché i casi studio contengono molto materiale: formulari, casi esemplari, dettagli operativi.

Parallelamente stiamo conducendo uno studio sulle esperienze nazionali e, a seguire, cercheremo di mettere a sistema i risultati che intendiamo condividere e sottoporre a dibattito, perché siamo convinti che non ha senso realizzare uno studio che rimane in un cassetto.

Abbiamo cominciato un percorso, sappiamo però che bisogna ancora camminare a lungo per arrivare a destinazione.

Grazie per l'attenzione.

**PARTE II – La politica di coesione 2014-2020 in
Italia e prime anticipazioni sulla riforma 2021+**

L'Europa e le sue componenti come fattori condizionanti per l'attuazione della politica sul territorio nel caso del Mezzogiorno italiano

di Mara Giua*

Inizio dicendo che gli spunti di discussione che porto alla vostra attenzione sono molto preliminari, frutto di un affondo che ho provato a sviluppare per l'incontro di studio di oggi, declinando rispetto al nostro tema (le politiche di coesione nel Mezzogiorno italiano a fine programmazione 2007-2013) una ricerca più generale che ha come obiettivo lo studio dei fattori che condizionano l'impatto delle politiche di coesione negli scenari di sottosviluppo persistente.

Vi anticipo sin d'ora, dunque, che questo mio intervento non si chiuderà con delle vere e proprie conclusioni quanto con delle domande e degli spunti di riflessione, con l'obiettivo di sottolineare la rilevanza, rispetto allo studio della coesione oggi nel Mezzogiorno, delle seguenti questioni: che ruolo assumono i) il *fattore Europa* (che subito andiamo a definire) e ii) la sua componente *timer* (associata alla regola del disimpegno automatico delle risorse) nel condizionare l'attuazione della politica sul territorio.

Il contesto di interesse è quello del Mezzogiorno italiano a fine ciclo comunitario 2007-2013. Un contesto in cui l'attuazione della politica sul territorio vale, considerandolo nel complesso, circa 100mld di Euro. Un contesto, allo stesso tempo e tuttavia, molto concentrato, così come è emerso chiaramente stamattina, su tutti i meccanismi finanziari associati alla chiusura della programmazione comunitaria: bisogna sbrigarsi a raggiungere i *target* di spesa, finire di spendere prima del 31 dicembre 2015 in modo da poter rendicontare entro il 2017.

La partita, dunque, è quella delle politiche di coesione europee, dove corriamo per non perdere risorse.

Ma qual è il peso di questa corsa rispetto al ruolo che il *fattore Europa* assume nel condizionare l'attuazione (e possibilmente l'impatto) della politica *europea* sul territorio? E di cosa si compone dunque questo *fattore Europa* una volta che l'attenzione si sposta dal piano strettamente finanziario a quello di *policy*?

* PhD, Research Fellow presso Dipartimento di Economia e Centro Ricerche Economiche e Sociali Manlio Rossi Doria, Università degli Studi Roma Tre.

La questione è rilevante perché non abbiamo nessuna evidenza che l'accelerazione di spesa che si vuole imprimere per non incorrere nel problema del disimpegno automatico favorisca l'attuazione e il compimento degli interventi – progetti – che la politica vorrebbe sviluppare sul territorio.

Inoltre, sono invece abbastanza consolidati in letteratura gli effetti indesiderati che questa corsa alla spesa può produrre sull'aggregato della *policy*, in cui possono essere minati 1) gli effetti della politica rispetto ai suoi obiettivi di medio lungo periodo (sviluppo, occupazione) e 2) la stessa addizionalità delle risorse della coesione: è noto, infatti, che a fine programmazione il *policy mix* tende a cambiare la propria composizione sia dal punto di vista della sua natura – a favore di interventi per cui spendere è più facile o perlomeno più immediato – che dal punto di vista delle diverse fonti finanziarie – con interventi realizzati in ambito di risorse nazionali che se pagati vengono fatti confluire al mondo comunitario, soggetto appunto alle scadenze di spesa.

Quindi vogliamo identificare gli effetti condizionanti di quello che chiamiamo *fattore Europa (i)* e della sua componente *timer (ii)*. Proviamo dunque a separare questi due effetti per capire se sono discriminanti per la politica sul territorio (oltre che per l'assorbimento finanziario delle risorse) e se/quanto siano tra loro coincidenti.

Ultime parole di introduzione per evidenziare ancora una volta, così come è già emerso stamattina il ruolo fondamentale che sia il contesto territoriale (territorio) che la struttura stessa della politica (*policy*) assumono nel condizionare l'impatto delle politiche.

Nel nostro caso ci focalizziamo su un elemento di *policy*, tipico della struttura della politica stessa, tutto interno alla programmazione.

Anche l'ipotesi concettuale con cui approcciamo alla domanda è già stata richiamata più volte stamattina: se la politica è disegnata e implementata secondo un approccio *place-based* - facente quindi parte di un sistema integrato territoriale – allora anche la sua valutazione deve avvenire con questo tipo di approccio: oltre che guardare agli impatti netti prodotti dobbiamo individuare da quali fattori condizionanti essi dipendano.

Altra consapevolezza che conserviamo è quella del dibattito sulla capacità di assorbimento, su cui pure si sviluppa crescente attenzione in letteratura. In particolare, è bene sottolineare che qui non facciamo riferimento alla sola dimensione amministrativo-finanziaria della capacità di spesa bensì a quella declinata a livello di progetto sul territorio.

A livello metodologico, usiamo strumenti di valutazione controfattuale in un'analisi a livello di singoli progetti finanziati. Ricordiamoci dunque che

le evidenze che otteniamo sono di tipo micro e vanno in questo senso considerate.

Brevemente, infine, sulla letteratura di riferimento, che è ovviamente sconfinata. Avrei dovuto già aggiornare, durante la pausa pranzo, l'elenco di lavori che cito: si è molto guardato agli effetti della politica, in contesti più (Cannari et al. 2009; Accetturo e de Blasio 2012; Polverari 2013; SVIMEZ 2014; Ciani e de Blasio 2015) o meno specifici, prestando attenzione a fattori condizionanti associati al contesto del *territorio* (Cappelen et al. 2003; Ederveen et al. 2006; Soukiazis e Antunes, 2006; Crescenzi e Rodriguez-Pose, 2012;) e a quello di *policy* (Rodriguez-Pose e Fratesi 2004; Esposti 2007; Ramajo et al. 2008). Quanto ci ha presentato stamattina Ugo Fratesi andrebbe ad esempio a collocarsi nella categoria di lavori in cui la politica di coesione è considerata come parte di un sistema integrato fatto sia di elementi di *territorio* che di *policy* (Crescenzi e Giua, 2016). Proprio per tenere conto anche metodologicamente di queste interazioni, un'attenzione crescente è stata dedicata all'identificazione degli effetti causali della politica (Becker et al. 2010 e 2013; Accetturo et al. 2014; Pellegrini et al. 2013; Di Cataldo 2015; Giua 2016).

Addentrandoci invece nell'analisi, individuiamone i principali elementi.

Il quadro delle politiche di coesione in Italia è pubblicato in modo complessivo e dettagliato nel portale OpenCoesione, con i dati sui singoli progetti finanziati nella politica di coesione nel 2007-2013. Politica di coesione che è finanziata da risorse esclusivamente nazionali (FSC e PAC) e da risorse cofinanziate dai Fondi Strutturali europei.

L'attuazione delle politiche vale complessivamente quasi 100mld di Euro, è molto particolareggiata e molto eterogenea.

Per rispondere alla nostra domanda sul ruolo del *fattore Europa* e sulla sua componente *timer* legata alla necessità di spendere le risorse entro un periodo di tempo prefissato (per la regola dell' $N+2$) nell'attuazione della politica sul territorio, scendiamo a un livello di analisi micro e guardiamo all'effetto dei nostri due fattori condizionanti sullo stato dei singoli progetti sul territorio, stringendo il campo agli interventi di natura infrastrutturale.

Vogliamo dunque liberarci di quella che dal punto di vista metodologico chiameremmo *endogeneità* (interdipendenza tra diversi effetti associati tra di loro e difficile da identificare separatamente), che ci ostacola nel capire i nessi causali in un contesto in cui tutto sembra dipendere da tutto.

Ad esempio, e cominciamo, guardando in aggregato allo stato dei progetti – infrastrutture – sul territorio (conclusi, in corso, non avviati), vediamo, in Tab. 1, che la quota di progetti conclusi è più elevata per quanto

Tab. 1. Lo stato dei progetti infrastrutturali sul territorio al 31 dicembre 2015

	Numero	Costo Pubblico	di cui rendicontabile UE	Pagamenti	di cui rendicontabile UE
PROGETTI CONCLUSI					
FS	8,048	5.10	4.82	5.10	4.60
FSC	1,269	1.00	-	1.00	-
PAC	309	0.11	-	0.11	-
PROGETTI IN CORSO					
FS	15,301	20.04	15.40	10.52	9.90
FSC	1,845	8.14	-	1.36	-
PAC	1,060	1.25	-	0.46	-
PROGETTI NON AVVIATI					
FS	5,235	3.31	3.04	-	-
FSC	8,033	14.03	-	-	-
PAC	2,003	1.91	-	-	-

Fonte: OpenCoesione.

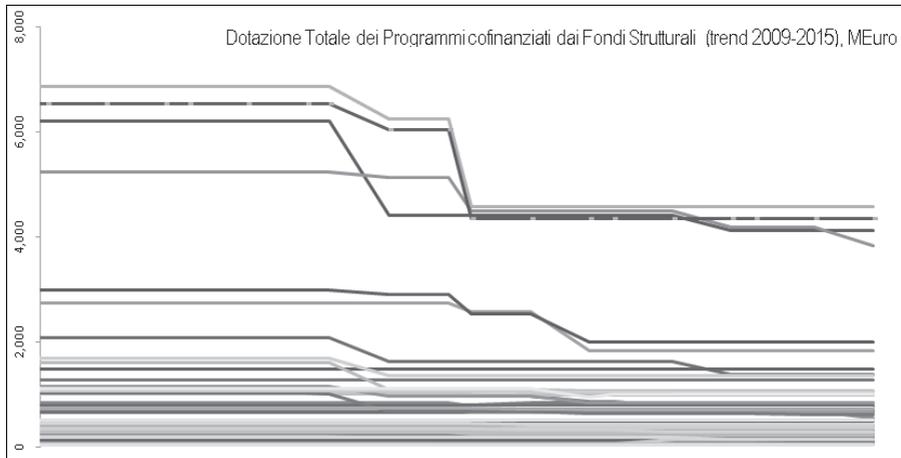
riguarda i progetti finanziati in ambito comunitario rispetto a quelli finanziati in ambito nazionale (FSC e PAC).

Questo ci dice però poco o niente, considerando che in aggregato i progetti sono diversi sotto tantissime altre dimensioni. Quello che vorremmo invece poter fare è capire se questa evidenza è davvero associabile ai nostri due fattori condizionanti. Dovremmo dunque poter paragonare interventi che siano uguali in tutto e per tutto a meno che per i nostri fattori di interesse.

Per farlo, ci avvaliamo di metodologie quasi sperimentali e sfruttiamo come *fatto esogeno* per ricostruire il controfattuale l'introduzione del Piano d'azione per la coesione (PAC) che, come sappiamo, è intervenuto andando ad abbassare il tasso di cofinanziamento nazionale dei Programmi (Figura 1). Quindi, anche l'introduzione del Piano è un elemento molto endogeno al resto del contesto di *policy* (interviene maggiormente sui Programmi con maggiori difficoltà di spesa) e in aggregato non potremmo considerarlo una variazione esogena.

Portiamoci invece dal livello Programma al livello singolo progetto: con l'introduzione del Piano succede che alcuni progetti che originariamente erano in corso e finanziati nei programmi comunitari, sono *usciti* da questi Programmi e hanno proseguito il proprio sviluppo nei programmi complementari del PAC (un po' un'anticipazione di quello che a fine ciclo di programmazione potrà succedere in modo più generalizzato, con i progetti ancora in corso che per essere conclusi sul territorio andranno verosimilmente a essere finanziati dalle politiche nazionali, che siano ordinarie o della coesione).

Fig. 1. Riduzione della dotazione finanziaria dei Programmi 2007-2013 intervenuta con il Piano Azione per la Coesione



Fonte: OpenCoesione.

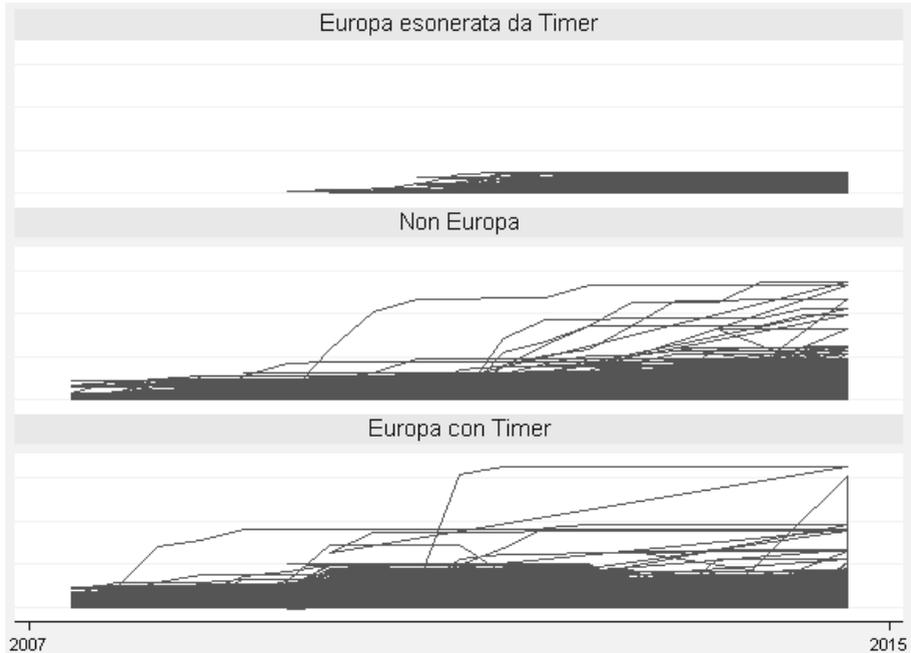
Considerando quanto succede come effetto del PAC a livello di progetti, dunque, possiamo costruire uno scenario in cui comparare progetti che siano uguali in tutto e per tutto meno che per gli aspetti a cui siamo interessati (*fattore Europa* e sua componente *timer*) e di cui vogliamo identificare gli effetti.

Come si vede in Fig. 2, abbiamo infatti un primo gruppo (1) di progetti che sono nati nei programmi comunitari e sono poi confluiti in Programmi complementari nazionali. Questi progetti presentano le caratteristiche del *fattore Europa* ma sono esonerati dal *timer*.

Quello che dobbiamo fare per rispondere alla nostra domanda è, semplificando sulla metodologia, associare a ciascuno di questi progetti un progetto gemello proveniente dagli altri due gruppi: il gruppo 2, dove il *fattore Europa* non c'è affatto, composto cioè di progetti che sono stati finanziati direttamente da questi programmi complementari (quindi nazionali); e il gruppo 3 che presenta il *fattore Europa* con la sua componente *timer*, fatto di progetti nati nei Programmi comunitari e che qui continuano ad essere finanziati, conservando dunque la necessità di spendere entro la scadenza N+2.

Una volta effettuato questo *matching*, i progetti che andiamo a comparare sono uguali, gemelli, nel senso che, semplificando di nuovo sulla metodologia, attraverso noiosissime analisi econometriche si può mostrare che

Fig. 2. Costruzione dello scenario controfattuale. Avanzamento dei progetti infrastrutturali nei 3 gruppi



per le caratteristiche osservabili (e il livello di dettaglio disponibile in Italia grazie al sistema di monitoraggio ci consente di poter controllare all'incirca cento variabili per progetto), i progetti non presentano differenze statisticamente significative.

Possiamo dunque comparare le *performance* che i tre diversi gruppi di progetti sperimentano, per individuare gli effetti dei nostri fattori condizionanti di interesse, unica cosa rispetto a cui i progetti differiscono. Come *performance* consideriamo qui l'avanzamento del loro stato sul territorio. Ci sono ovviamente diversi indicatori a cui poi poter guardare, dopo questa fase del lavoro, ma qui mi limito a due risultati preliminari.

In una prima regressione compariamo i progetti europei che sono stati esonerati dal *timer* (gruppo 1) ai progetti che il *timer* e il *fattore Europa* non lo hanno mai avuto (gruppo 2). Cosa otteniamo comparando questi due gruppi di progetti? Abbiamo che in un mondo senza *timer* i progetti che erano nati nella programmazione comunitaria, con questo *imprinting* europeo (*fattore Europa*), fanno meglio dei loro gemelli "non europei". Quindi

individuiamo un impatto positivo e significativo del *fattore Europa* per lo stato dei progetti sul territorio (ricordiamo, stiamo guardando a progetti infrastrutturali).

Nella seconda regressione compariamo di nuovo il primo gruppo di progetti (gli Europei esonerati dal *timer*) ai loro gemelli, Europei, che il *timer* lo mantengono, quindi a quei progetti che sono rimasti nella programmazione comunitaria (gruppo 3).

Qui capiamo dunque che tra i progetti che presentano il *fattore Europa*, i progetti che vengono esonerati dal *timer* fanno meglio (sempre in termini di stato dei progetti sul territorio) di quelli che continuano a essere soggetti alle scadenze di spesa.

Cercando dunque di sintetizzare e concludere:

- un primo elemento è sicuramente che il *fattore Europa* è fatto di altro oltre che della componente associata al livello esclusivamente finanziario, concentrata sulla perdita delle risorse con l'N+2: questo perché abbiamo visto che anche quando il *timer* non c'è, per quei progetti che nascono con questo *imprinting* europeo la loro attuazione sul territorio si conclude meglio rispetto a quelli non europei;
- un secondo elemento: mentre sull'effetto che questa programmazione a scadenza ha sull'aggregato della politica qualche elemento già ce l'avevamo (effetti potenzialmente distorsivi sulla composizione della politica stessa, a favore di quelli che si possono definire interventi stile *voucher* – con una spesa più facile da portare avanti rispetto a progetti di altro tipo a fronte di un contributo rispetto agli obiettivi di *policy* che rimane però controverso) siamo qui andati a vedere che questo *timer* non fa bene neanche alla realizzazione del singolo progetto stesso.

Veniamo quindi a concludere. Intanto, due considerazioni generali:

- la prima, che abbiamo guardato, usando queste metodologie (e a livello micro), a un esperimento molto circoscritto, offertoci dall'introduzione del Piano di Azione per la Coesione. Tuttavia, le evidenze che abbiamo ottenuto possono avere una valenza molto generale: i progetti comunitari 2007-2013 che non sono ancora conclusi, per le regole di chiusura della programmazione potranno avere prosecuzione sul territorio avvalendosi di altri tipi di risorse. Dalle evidenze che abbiamo raccolto possiamo aspettarci che questi progetti, nella loro prosecuzione, beneficeranno ancora della loro componente europea, di questo *imprinting* comunitario, anche e di più una volta che non dovranno più rispondere alla regola dell'N+2;

- la seconda considerazione, di cui sappiamo tutti, è che nel periodo 2014-2020 la regola dell'N+2 non c'è più, è vero, ma è stata sostituita da una regola dell'N+3.

Passiamo, infine, alle domande che come vi avevo anticipato concludono questo intervento.

Sicuramente sappiamo che stiamo correndo per non perdere risorse. Ma siamo sicuri che questa velocità corrisponda anche a un effetto sull'attuazione della politica sul territorio? E soprattutto (ma a questo potremo rispondere solo in futuro, perché è ancora presto) corrisponde a un impatto della politica rispetto ai suoi obiettivi (come può essere, ad esempio, l'occupazione)?

E ancora, se questo *fattore Europa* si compone di altro oltre che del *timer*, di che cosa si compone? Sarebbe importante capirlo perché ci consentirebbe di spostare la concentrazione, dal piano finanziario, su queste altre sue componenti, che abbiamo visto funzionare come fattori condizionanti positivi per la politica sul territorio.

Bibliografia citata

Accetturo, Antonio e Guido de Blasio (2012): "Policies for Local Development: An Evaluation of Italy's Patti Territoriali," *Regional Science and Urban Economics*, 42, pp. 15–26.

Accetturo, Antonio, de Blasio, Guido e Lorenzo Ricci (2014): "A Tale of an Unwanted Outcome: Transfers and Local Endowments of Trust and Cooperation," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 102, pp. 74–89.

Becker, Sasha O., H. Egger, Peter e Maximilian von Ehrlich (2010): "Going NUTS: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance," *Journal of Public Economics*, 94(1–2), pp. 578–590.

Becker, Sasha O., H. Egger, Peter e Maximilian von Ehrlich (2013): "Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects," *American Economic Journal*, 5(4), pp. 29–77.

Cannari, Luigi, Magnani, Marco e Guido Pellegrini (2009): "Mezzogiorno e Politiche regionali," *Bank of Italy Workshop and Conferences*, 2-2009.

Cappelen, Aadne, Castellacci, Fulvio, Fagerberg, Jan e Bart Verspagen (2003): “The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, 41(4), pp. 621–644.

Ciani, Emanuele e Guido de Blasio (2015): “European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy,” *IZA Journal of Labor Policy*, 4(1), pp. 1-31.

Crescenzi, Riccardo e Giua, Mara (2016): “The EU Cohesion Policy in context: Does a bottom-up approach work in all regions?,” *Environment and Planning A*, 0(0), pp. 1–18.

Crescenzi, Riccardo e Andrés Rodríguez-Pose (2012): “Infrastructure and regional growth in the European Union,” *Papers in Regional Science*, 91(3), pp. 487–513.

Di Cataldo, Marco (2015): “The long-term impact of Objective 1 funding on unemployment and labour market disparities: Evidence from the UK,” *ERSA Conference paper ersa15p104*, European Regional Science Association.

Ederveen S, Henry de Groot e Richard Nahuis (2006): “Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy,” *Kyklos* 59, pp. 17–42.

Esposti, Roberto (2007): “Regional growth and policies in the European Union: Does the common agricultural policy have a counter-treatment effect?,” *American Journal of Agricultural Economics* 89(1) 116–134.

Giua, Mara (2016): “Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU Regional policy. The case of the Italian Objective 1 regions,” *Journal of Regional Science*, 10.1111/jors.12300.

Pellegrini, Guido, Busillo, Federica, Muccigrosso, Teo, Tarola, Ornella e Flavia Terribile (2013): “Measuring the Impact of the European Regional Policy on Economic Growth: A Regression Discontinuity Design Approach,” *Papers in Regional Science*, 92(1), pp. 217–233.

Polverari, Laura (2013): “Policy Rhetoric versus Political Reality: Has the Italian State Given Up on the Mezzogiorno?” *Regional & Federal Studies*, 23(5), pp. 571–590.

Ramajo Julian, Marquez, Miguel, Geoffrey, Hewings e Maria M. Salinas (2008): “Spatial heterogeneity and interregional spillovers in the European Union: Do cohesion policies encourage convergence across regions?,” *European Economic Review* 52, pp. 551–567.

Rodriguez-Pose, Andrés e Ugo Fratesi (2004): “Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions,” *Regional Studies*, 38(1), pp. 97–113.

Soukiazis, Elias e Micaela Antunes (2006): “Two Speed Regional Convergence in Portugal and the Importance of Structural Funds on Growth,” *Ekonomia*, 9(2), pp. 222–241.

SVIMEZ (2014): “La Cassa per il Mezzogiorno. Dal Recupero Dell’archivio Alla Promozione Della Ricerca,” *Quaderno SVIMEZ Numero Speciale*, 44, pp. 2014–2044.

Le politiche europee e nazionali di coesione e la mancata convergenza: il caso del Mezzogiorno

di Giuseppe L.C. Provenzano*

Cercherò di stare nei tempi, poiché meno di tutti gli altri posso permettermi di sfiorare, visto che sono in casa, per non togliere spazio ai nostri ospiti e a questa giornata molto importante.

Voglio ringraziare Manin Carabba, Laura Polverari e Agnese Claroni che l'hanno organizzata, perché il punto di osservazione che si è tenuto nella mattinata, ma anche l'approccio prevalente del pomeriggio è molto interessante: abituati a ragionare dei problemi del Mezzogiorno, talvolta finiamo per ripiegare su noi stessi anche la riflessione sulle politiche di coesione, perdendo di vista il contesto più generale, quello europeo, che pure invece dovrebbe essere il naturale riferimento dell'analisi di queste politiche, che già furono definite "la più influente leva a disposizione dell'Unione per il perseguimento dei propri fini". Mi permetto solo di richiamare un dato storico. Molti di voi lo sapranno, perché siete espertissimi, ma vorrei ricordare in questa sede che, nella grande evoluzione della politica regionale in Europa, nel sessantenario che presto celebreremo, forse un embrione di coesione si può ritrovare in quel protocollo aggiuntivo sul Mezzogiorno scritto da Pasquale Saraceno e da Ugo La Malfa che *in nuce* cominciò a sensibilizzare la Comunità ai temi dello sviluppo regionale.

Ecco, unire questa dimensione, riaffermare il nesso tra Mezzogiorno ed Europa per noi, oggi, è un compito essenziale. Manin Carabba potrebbe intrattenerci a lungo su questo legame cruciale. E, d'altra parte, Laura Polverari lo ricordava in apertura dei nostri lavori: la coesione torna attuale. Non era scontato che un uomo come Mario Draghi, appena pochi mesi fa, dicesse che le divergenze regionali in Europa rischiano di diventare "esplosive". Su questo non voglio soffermarmi a lungo. Dico solo che, come SVIMEZ, stiamo cercando di concentrarci di più sugli andamenti della convergenza e della divergenza tra le aree in Europa - e questo è anche un invito alla ricerca e alla collaborazione che vi rivolgo - e sulla considerazione della più ampia gamma di fattori che possono condizionare e che stanno condizionando tali dinamiche.

* PhD sui temi della politica di coesione presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa, Vice Direttore SVIMEZ.

Io qui mi soffermo sull'analisi del caso italiano – o meglio, del caso del Mezzogiorno – comunemente definito come un'«anomalia», in cui la *performance* non soddisfacente – per usare un eufemismo – delle politiche di coesione precede la crisi, ma con la crisi sembra essersi aggravata drasticamente. In effetti, il Mezzogiorno, nella letteratura sulla coesione, rappresenta da tempo un *unicum* nello scenario europeo. Le Regioni meridionali non hanno conosciuto quel processo di convergenza che ha riguardato invece le altre “Regioni meno sviluppate” dell'Europa (e non solo dei nuovi membri dell'Est ma anche dei “tradizionali” paesi destinatari della coesione). Oggi, l'Italia continua ad essere caratterizzata da quel dualismo territoriale che negli anni Duemila gli altri paesi, come la Germania e la Spagna (prima della crisi, per lo meno), hanno invece superato.

Sulle ragioni della scarsa efficacia delle politiche di coesione nel Mezzogiorno proverò a soffermarmi, anche se brevemente. Ma a premessa di qualsiasi ragionamento critico su queste politiche, devo dire che noi in Italia abbiamo avuto un dibattito un pò bipolare: da un eccesso di fiducia sulla loro capacità di innescare dinamiche di crescita siamo passati a un eccesso di sfiducia, fino addirittura all'affermazione, anche in sede autorevole, della loro inutilità.

Sulla mancata convergenza del Mezzogiorno ha pesato senz'altro l'impianto più generale delle politiche pubbliche, e in particolare le politiche ordinarie. Non considerare questo sarebbe un errore. Così come non considerare il fatto che, dopo la fine dell'intervento straordinario, le politiche di coesione europea hanno rappresentato l'unico ancoraggio stabile di intervento per il Sud perché, come cercherò di dimostrare, ma molti di voi lo sanno, quello che è davvero mancato è la leva nazionale delle politiche di coesione nel Mezzogiorno. Si può dire, per mutuare la fortunata espressione di Pino Soriero, che nella solitudine del Mezzogiorno sia maturata “la solitudine della coesione”.

In questa discussione sulla coesione nel Mezzogiorno, due domande permangono, si alternano e più spesso si sommano: perché i Fondi europei non vengono spesi? E perché, se spesi, non hanno un grande impatto? La prima domanda, a onor del vero, andrebbe riformulata: nel ciclo precedente (2000-2006) sono stati pressoché interamente assorbiti, è nel ciclo attuale (2007-2013) che si sta procedendo molto a rilento, esponendo alcuni programmi al rischio disimpegno (e proveremo a evidenziarne le ragioni e i meccanismi per scongiurare questo esito). La seconda domanda, invece, è malposta: se l'impatto desiderato sarebbe la convergenza, è evidente che, per natura e struttura, questo esito non può essere compito *soltanto* dei Fondi europei.

Io farò delle considerazioni un po' più a livello *macro* rispetto a quelle interessantissime che poco fa ha svolto Mara Giua e che meritano un approfondimento. Se volessimo sintetizzare le ragioni del “cattivo” assorbimento e di una insoddisfacente *performance* della politica, nel caso italiano e del Mezzogiorno dovremmo fare riferimento a due ordini di fattori: *quantitativi* e *qualitativi*.

Primo, fare chiarezza: quanto “pesa” la coesione? A guardar i numeri si scopre che si tratta di un peso alquanto relativo, per nulla corrispondente alla loro rappresentazione “mediatica”. In base agli ultimi dati disponibili del Quadro Finanziario Unico elaborato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, DPS (dati di cui auspichiamo fortemente l'aggiornamento), la spesa in conto capitale (largamente destinata a investimenti, alla formazione del capitale produttivo) finanziata con risorse “aggiuntive” europee per la coesione in tutti gli anni Duemila da un massimo dello 0,6% del PIL a un minimo dello 0,2% del PIL. Ed è un bel paradosso che a fronte di una dimensione finanziaria così “modesta” e addirittura decrescente la loro importanza sia stata tanto crescente. Un paradosso che si spiega con il fatto che nel frattempo venivano progressivamente meno le risorse per la *politica di coesione nazionale*: del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC, il già famigerato FAS) nel 2012 si sono spesi appena 2,9 miliardi, prima della crisi se ne spendevano intorno ai 5.

Insomma, il “peso” dei Fondi strutturali (compreso il cofinanziamento) – cioè, della *politica di coesione europea* – è assai poco rilevante, e pensare di affidare a questa modesta mole di spesa la convergenza di un'area come il Mezzogiorno, che ha subito la crisi che conosciamo, è davvero illusorio: questo ci riporta a un altro grande tema che è quello più generale delle politiche di sviluppo e del raccordo con l'azione pubblica ordinaria, una delle lezioni di fondo che ricaviamo dalla criticità di questo ciclo di programmazione.

Non voglio e non posso peraltro fare la storia di tutte queste criticità del 2007-2013, un ciclo che forse è stato il peggiore di sempre, anche perché ha dovuto far fronte, fin dall'inizio, a una crisi senza precedenti. L'evidenza principale è che oggettivamente, a causa della crisi ma non solo di essa, abbiamo assistito a un vero e proprio smantellamento di quel Quadro strategico unitario, forse troppo ambizioso ma sicuramente imponente, e che aveva suscitato tante aspettative sui possibili impatti della programmazione. Se non partiamo da questa considerazione è difficile capire perché il Mezzogiorno sia andato così male in questi anni. Le vicende dal FAS - ora FSC, la leva nazionale delle politiche di coesione - sono note. Noi alla SVIMEZ abbiamo sempre tenuto aperto un *focus* su quello che potremmo definire il

"saccheggio" del FAS, ma voglio citare la Camera dei Deputati, il cui Servizio Studi ci dice che, tra il 2008 e il 2012, di quel fondo che oggi Donato ci diceva assorbito per l'8%, sono stati "dirottati" - usando un termine poco tecnico ma non improprio - circa 32 miliardi. Sono cifre che fanno impressione: si tratta di un sostanziale dimezzamento.

Sul versante dei Fondi strutturali, invece, l'operazione di salvaguardia - riuscita, bisogna riconoscere - messa in piedi con il PAC, e qui abbiamo il suo principale artefice, Fabrizio Barca, ha senz'altro comunque determinato una serie di riprogrammazioni che si sono discostate dall'impianto originario di quel quadro strategico. Mi interessa molto studiare il *paper* di Mara Giua, perché la lezione che noi traevamo dal primo anno di questa esperienza del PAC è che da meccanismo di accelerazione, in realtà, si era trasformato, per l'estrema lentezza della sua attuazione, in un meccanismo di sostanziale riduzione dell'impegno finanziario nel Mezzogiorno. Alle ragioni "generali" di lentezza qui se ne sommano altre: la non chiara definizione della responsabilità ultima nell'assicurare questa spesa e che sarebbe dovuta essere assunta dal "centro". Pertanto, appare scarsamente giustificabile il "dirottamento", operato dall'attuale Governo con la Legge di Stabilità per il 2015, di 3,5 miliardi del PAC per finanziare le agevolazioni alle assunzioni a tempo indeterminato (con l'effetto di una forte "redistribuzione territoriale alla rovescia", visto che il "tiraggio" di queste misure si concentrerà al Centro-Nord). Insomma, si è confermata un'eterogeneità dei fini, peraltro difficilmente evitabile senza strumenti di "garanzia", con l'ulteriore beffa che questo "taglio" produrrà un'ulteriore lentezza, in quanto i programmi di interventi previsti con queste risorse sono tuttora in fase di programmazione.

L'intervento di Francesco Prota di stamattina mi risparmia tutta la parte che alla SVIMEZ abbiamo cercato di sviluppare in questi anni, sugli "effetti asimmetrici" dell'austerità, cioè sul fatto che a pagare l'austerità sia stato il Mezzogiorno. La tabella che vi mostro è un po' riassuntiva di quelle che ha fatto vedere Prota: si tratta di stime SVIMEZ-IRPET per gli anni delle manovre più pesanti di finanza pubblica, e fanno vedere quanto abbia pesato di più sul Mezzogiorno - circa una volta e mezza - il contenimento della spesa. Confindustria e SRM stimano, poi, che il Patto di stabilità interno pesi per circa 8 miliardi sulla spesa di cofinanziamento per i Fondi strutturali, e quindi va salutata senz'altro come una novità positiva l'attivazione della clausola di investimento nel 2016. Il nostro collega Stefano Prezioso ha fatto una stima secondo la quale, se fosse davvero aggiuntivo, lo 0,3% di flessibilità per investimenti, cioè di spesa di cofinanziamento liberato dal Patto, determinerebbe un incremento del PIL meridionale di circa lo 0,7%,

che è una cifra considerevole se pensiamo che nel 2016 le previsioni di crescita per il Sud sono di molto sotto l'1%.

La conclusione è che l'ammontare di risorse disponibili, già gravemente decrescente nel momento in cui il Sud ne avrebbe avuto maggiormente bisogno, è stato in definitiva *doppiamente sostitutivo*: ha (parzialmente) coperto non solo la mancata spesa *ordinaria* in conto capitale ma, spesso, l'insufficienza di risorse per spese *correnti*. Come accennato, la vicenda del FAS testimonia in maniera assai lampante non solo il dirottamento di una quota considerevole di risorse pubbliche in conto capitale dall'obiettivo precipuo del riequilibrio territoriale, venendo meno alla prescrizione costituzionale dell'*aggiuntività*, ma induce a ragionevoli sospetti che un altro requisito fondamentale – e costituzionale – sia largamente venuto meno in questi anni: la specialità. La *specialità* – per fornire una definizione minima – è propria delle spese “connesse allo sviluppo” (e dunque, largamente la spesa in conto capitale) e non destinate al “normale funzionamento” della pubblica amministrazione (a cui si fa fronte con il meccanismo della perequazione). La definizione minima ci consente di affermare con certezza che il finanziamento di spese correnti con risorse del FAS abbia significato negare la *specialità* degli interventi. Dal punto di vista “quantitativo”, insomma, la ragione essenziale della insoddisfacente *performance* della coesione è la sua *sostitutività*. Questo tema, tuttavia, si colloca in una dimensione che trascende gli aspetti “quantitativi” e risale a quelli “qualitativi”, alla “natura” stessa delle politiche, minandone le possibilità di efficacia per così dire, *ab origine*, non soltanto dal punto di vista dell'effetto macroeconomico.

Sul piano della “qualità” della programmazione della coesione, la sostitutività si traduce infatti anche in uno dei suoi limiti di fondo: la *mancanza di coordinamento con l'azione ordinaria*. In questo caso, il problema è il mancato inserimento di questa strategia di investimenti aggiuntivi in una cornice strategica più generale. Questo problema è stato enormemente amplificato dalla crisi, che ha inferto un colpo decisivo, come mostrato dal punto di vista finanziario, all'azione pubblica ordinaria nel Mezzogiorno, che tuttavia la precedeva. Uno degli effetti della mancanza di un legame organico con l'azione ordinaria è l'aumento della difficoltà a cogliere ciò che è realmente *aggiuntivo* e, viceversa, cosa diventa *sostitutivo*. Problema che la crisi (delle politiche ordinarie, prima di tutto) ha risolto nel peggiore dei modi, eliminando ogni carattere di *aggiuntività*.

Sui limiti “interni”, “qualitativi”, l'unica cosa che mi permetto di segnalare in questa sede, rispetto alla letteratura sterminata sulla capacità amministrativa, è anche il tema della “qualità” della programmazione, su cui mi

sono cimentato in un articolo per l'ultimo numero della "Rivista giuridica", e a cui rimando.

È un tema che, nel corso degli anni, sembra essere stato di totale appannaggio di un cerchia (relativamente) ristretta di funzionari amministrativi e di professionisti specializzati, e pertanto poco discusso se non del tutto trascurato nel dibattito, anche critico, sulle politiche di coesione. Invece, anche alla luce delle considerazioni precedenti, occorrerebbe guardare alla qualità dei programmi, alla loro redazione che incide sulla possibilità degli stessi di tradursi in chiari interventi e investimenti. I documenti programmatori, nonostante gli sforzi di «concretezza», spesso proclamati ma anche perseguiti (è il caso recente della nuovo ciclo 2014-2020, con la previsione dei risultati attesi e quantificati), sono in fondo caratterizzati da un approccio astratto e metodologico, e i piani operativi che ne discendono si preoccupano più di un'adesione formale agli schemi generali che a definire un piano di interventi coerente. Insomma se rispetto ai modelli, alle impostazioni teoriche che abbiamo letto e di cui abbiamo discusso soprattutto stamattina sulla programmazione *place-based*, la distanza che misuriamo poi in alcuni piani operativi, è stata ed è a mio avviso notevole. Manca una lettura approfondita della realtà socio-economica, dei bisogni e delle vocazioni dei «luoghi» all'interno di un'analisi di scenario e di un disegno complessivo. Gli stessi percorsi partenariali previsti in attuazione di un principio cardine della politica di coesione si sono rivelati spesso appuntamenti rituali, in vista dell'affannosa stesura dei programmi e di un negoziato – dai caratteri talvolta troppo «burocratici» – con la Commissione. Da questo punto di vista, occorrerebbe aprire una discussione critica e polemica sull'esperienza non particolarmente lusinghiera delle assistenze tecniche; o, d'altro canto, sul ruolo che l'Agenzia per la Coesione invece potrebbe avere, qualora fosse messa in condizioni di agire efficacemente, per migliorare la *governance* di un sistema che fin qui, soprattutto a livello regionale, non ha brillato per efficacia e per efficienza.

Non mi soffermo sui temi della frammentazione degli interventi, e sul tema cruciale, appena accennato, del mancato coordinamento con la politica ordinaria. Dico solo che tutti gli elementi negativi, in chiusura del ciclo, si sono riprodotti e moltiplicati. A cominciare dalla sostitutività, con un effetto di "spiazzamento" su altre fonti di finanziamento. L'obiettivo difficile del pieno assorbimento delle risorse è perseguito attraverso il ricorso ai "progetti retrospettivi" – adesso vengono chiamati con questo meraviglioso ossimoro: il progetto dovrebbe essere qualcosa che guarda al futuro, ma qui è retrospettivo... – o mediante vere e proprie "liste della spesa" richieste alle amministrazioni ai fine della rendicontazione, e certo non sta producendo un

miglioramento della qualità degli interventi, per i quali non è difficile immaginare un impatto modesto.

Sul nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 vorrei dire davvero pochissime cose. Al di là del ritardo con cui partono i Programmi operativi, va segnalato che il Fondo sviluppo e coesione ad oggi è ancora privo di una programmazione organica. Ecco, da questo punto di vista, si conferma un impianto strategico meno ambizioso rispetto al ciclo precedente: viene del tutto meno l'unitarietà strategica della programmazione che allora si cercò di avviare, ma che poi è venuta meno durante l'attuazione. Qui, vi si rinuncia in partenza. Se infatti la politica di coesione unitaria era sostenuta da due (in teoria) solidi pilastri, quello europeo dei Programmi operativi dei Fondi strutturali e quello nazionale dei piani attuativi del FAS-FSC, oggi la programmazione poggia su tre gambe: la prima, più solida, rappresentata dai Fondi strutturali e di investimento europei; la seconda, della cui solidità si comincia a dubitare alla luce dell'esperienza passata, del FSC; la terza, che già appare alquanto traballante, alla luce di quanto sta accadendo con il PAC, della "programmazione parallela" finanziata con le risorse "liberate" dalla riduzione del cofinanziamento nazionale ai Programmi operativi. Il problema non è l'ulteriore fonte di finanziamento della coesione: è che ciascuna di queste "gambe" ha un *iter* programmatico specifico, con procedure, tempi e soggetti coinvolti differenti, che non solo apre spazi di incertezza ma soprattutto riduce la portata strategica di un complesso di interventi che doveva seguire obiettivi e principi comuni: coordinamento, complementarità, unitarietà, strategicità.

Sul piano quantitativo, tutto il negoziato è stato condotto per mantenere inalterato il contributo di risorse europee alle nostre politiche di coesione, sacrificando a questo obiettivo quantitativo, tutta una serie di questioni, a partire dal riconoscimento della categoria di "regioni in transizione" o, ancora, dall'accettazione delle c.d. "condizionalità macroeconomiche". In questo quadro, risulta francamente incomprensibile la scelta del Governo di una riduzione del cofinanziamento nazionale della gran parte dei Programmi operativi per le "regioni meno sviluppate" (dal 50% al 25%, per un valore di circa 12 miliardi, in tutti i PON e i POR, ad eccezione dei POR Puglia e Basilicata e del PON Istruzione e occupazione), in analogia a quanto effettuato con il PAC. Se nel 2012 si è trattato di un espediente necessitato dall'esigenza di evitare di perdere risorse europee, è preoccupante che si adotti questa scelta prima dell'avvio del ciclo di programmazione, paradossalmente proprio quando è stata manifestata un'apertura in Europa per escludere il cofinanziamento dal computo del Patto di stabilità. Si trasforma così un meccanismo da emergenziale in strutturale, con il rischio concreto,

lo si è visto appunto con il PAC, di una riduzione netta dell'impegno finanziario complessivo verso lo sviluppo e la coesione. Allo stesso tempo, utilizzare l'argomento della cronica bassa capacità di assorbimento delle risorse nelle "regioni meno sviluppate" rivela la rinuncia a riformare la politica superando i vincoli, i limiti e le inefficienze che hanno reso così insoddisfacente l'avanzamento della spesa e il suo impatto per lo sviluppo.

Non entro nel merito dell'Accordo di partenariato, di cui pure va apprezzato il maggiore orientamento strategico verso la crescita e l'occupazione, così come, sul piano operativo, il maggiore orientamento ai risultati attesi. Sarà interessante capire come i piani operativi poi abbiano corrisposto a queste innovazioni.

Di grande utilità, invece, per la strategicità degli interventi e per il coordinamento con l'azione ordinaria delle amministrazioni, sarebbero i meccanismi di condizionalità *ex ante* richiesti a livello comunitario per la programmazione, a patto però che vengano considerati sul piano sostanziale, e non soltanto formale e burocratico. Infatti, questo tipo di condizionalità agirebbe positivamente su un nodo critico, il nesso con le strategie e le politiche ordinarie di sviluppo, da cui in molti casi dipende l'efficacia delle stesse politiche.

Massimo Sabatini si è poi occupato – in un articolo sulla "Rivista economica del Mezzogiorno" – di un tema cruciale, quello della concentrazione degli interventi che ha scarseggiato nel Mezzogiorno nei cicli precedenti, e ci ha fatto vedere come l'indice di concentrazione di questi interventi nel nuovo ciclo sia ancora molto basso, e che le azioni restano ancora caratterizzate da una forte frammentarietà. Risulta assai discutibile, da questo punto di vista, la scelta di una moltiplicazione delle azioni previste, soprattutto considerando la generalizzata presa d'atto di una necessità di concentrazione che gli stessi documenti governativi, preparativi del nuovo ciclo, avevano fatto teoricamente propria. Fatte salve tutte le cautele sul richiamo alla concentrazione che rischia di essere rituale, a fronte della pluralità di obiettivi programmatici che derivano dagli stessi indirizzi comunitari, risulta alquanto discutibile il passaggio, nelle fasi di elaborazione dell'Accordo di Partenariato, dalla previsione di una cinquantina di azioni previste nel 2013, alle oltre 300 che si contano nella versione finale approvata a fine 2014.

Anche la nuova *governance* della coesione risulta problematica per il lento avvio del processo di riforma che ha interessato una pluralità dei soggetti vecchi e nuovi che saranno chiamati ad operare e che, già solo a livello di Stato centrale, sono una vera e propria "costellazione" che rischia di rendere ancora troppo complessa la gestione di queste politiche. Non mi soffer-

fermo su questi aspetti, se non su una questione che spesso viene dimenticata.

Anzitutto, si pone un problema di *cogenza degli impegni*. Uno strumento ritenuto importante, proprio per garantire tempi di attuazione certi degli interventi e richiamare tutti i soggetti coinvolti alle loro responsabilità, è stato quello dei *Contratti istituzionali di sviluppo (CIS)*. Tuttavia, stando ai dati ufficiali di alcuni dei principali di questi contratti, siglati a livello di amministrazione centrale con grandi aziende nazionali partecipate, insomma, contratti che fanno capo interamente e direttamente allo Stato, essi mostrano un livello di attuazione che si discosta alquanto dagli impegni assunti e sottoscritti. Quali strumenti sta facendo valere, lo Stato, per la garanzia di questi interventi? Forse, in vista dell'annunciato *Masterplan*, che pare prevedere proprio questa formula istituzionale dei contratti di sviluppo con le Regioni meridionali e alcune grandi città metropolitane, è opportuno individuare quei meccanismi che garantiscano il rispetto degli impegni.

Ma per l'effettivo esercizio del ruolo di "garanzia" da parte dello Stato si può richiamare un principio fondamentale degli ordinamenti federali: i poteri sostitutivi. Fin qui, le autorità di governo centrale hanno preferito rispondere alle inefficienze delle amministrazioni periferiche (ma ve ne sono anche, come rilevato, nelle amministrazioni centrali) non con un effettivo esercizio del potere sostitutivo, ma con la sanzione "facile", e tutta politica, del definanziamento degli interventi. D'altra parte, il modello "commissariale" in questo campo non sempre si rivela efficiente, in quanto poggia sulle strutture amministrative già esistenti, le stesse dove sono maturati ritardi e inefficienze. A tutto questo potrebbe ovviare l'Agenzia, qualora fosse messa nelle condizioni – in primo luogo, di risorse umane e di strumenti – per intervenire realizzando, per un determinato programma o per un determinato intervento, quel modello virtuoso di gestione della politica che si vorrebbe promuovere.

Di certo, in mancanza di un sistema ben collaudato ed efficiente di "poteri sostitutivi", i cittadini meridionali rischiano di "pagare due volte" le inefficienze politico-burocratiche locali (o anche centrali), e in definitiva di aggravare la dinamica di sottosviluppo: pensare di affidare, in questo quadro, alla sanzione "politica" del definanziamento, un processo virtuoso nei territori di affrancamento dalla mala politica o dalla mala burocrazia, diventa nel migliore dei casi una colpevole illusione, nel peggiore la manifestazione spietata di un interesse all'accaparramento di risorse.

Ma ora devo davvero concludere. E lo faccio ritornando sull'importanza dell'impostazione che è stata data a questo Seminario, cioè la prospettiva europea. In tutti questi anni, un aspetto è stato largamente trascurato dalla

riflessione anche critica intorno alle politiche di coesione: ed è che alcune delle ragioni principali del mancato successo della politiche stesse risalgono all'impostazione che ne viene data a Bruxelles.

È stato molto interessante per me l'intervento di Bubbico sulla BEI, perché ha confermato un'impressione che c'è da un altro punto di vista e cioè sul fatto che la convergenza abbia perso importanza in Europa.

La politica di coesione è, nei fatti, la sola politica propriamente europea. E questa condizione di solitudine si è rivelata insostenibile negli ultimi anni, e l'ha sottoposta, per varie ragioni, a un "patologico" incremento dei suoi obiettivi che ha finito in parte per snaturarla.

Se si considera il progressivo potenziamento anche finanziario della "competitività", voluto per il raggiungimento pieno degli obiettivi strategici europei per il 2020, diventa evidente la relativa minore attenzione riservata all'obiettivo della "convergenza". Sono evoluzioni che – sebbene dettate da comprensibili esigenze politiche (in un tempo in cui i "contributori netti" mettevano in dubbio la stessa volontà di mantenere un impegno per la coesione delle aree meno sviluppate) – risultano scarsamente coerenti con le disposizioni del Trattato, con le ragioni che hanno portato alla nascita e al rafforzamento della politica di coesione (specie dopo la realizzazione dell'unione monetaria): la riduzione degli squilibri e l'avvio di robuste dinamiche di convergenza. Anzi, si potrebbe perfino arrivare a dire che le risorse incrementate per obiettivi, materiali e territoriali, diversi, sono un ulteriore elemento di aumento delle divergenze interne all'Ue e in particolare all'Eurozona.

Sul piano finanziario, la "solitudine" della coesione è ancora più evidente. La *Sesta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale* (Commissione europea, 2014), si apre con una figura in cui si fa vedere come, nel corso della crisi, il crollo generale della spesa pubblica di investimento è stato, tra il 2008 e il 2013, del 20% (in termini reali) e che senza le politiche di coesione, specialmente nei Paesi più colpiti (in Grecia, Spagna e Irlanda il calo è stato del 60%), la diminuzione sarebbe stata di un ulteriore 50%. La Commissione in questo quadro rivendica il "primato" della coesione, come principale leva di investimento pubblico, che ha attutito gli effetti della crisi. Ma, a ben vedere, si tratta di un primato risibile, e la Commissione dovrebbe piuttosto preoccuparsi della mancanza generale di *addizionalità*, che muta di fatto la natura stessa della politica pensata con questo requisito indispensabile.

Se per un intero ciclo la politica di coesione è stata (solo parzialmente) sostitutiva delle mancate politiche pubbliche, se questo è avvenuto nei Paesi più colpiti dalla crisi che, non a caso, sono quelli che all'interno

dell'Eurozona presentano il peso maggiore di aree meno sviluppate, allora davvero l'obiettivo originario e fondamentale della convergenza si risolve nel suo contrario. E in effetti, nella crisi, squilibri regionali e asimmetrie sono tornati ad aumentare.

È su una dimensione più ampia, europea, che si pone, dunque, il più grande limite della politica di coesione, e cioè il non essere inserita in una strategia di politica di sviluppo e di riequilibrio complessiva. A livello europeo la politica di coesione vive in una "splendida solitudine", con le sue costruzioni normative, la sua dote finanziaria importante (relativamente al "minimo" bilancio comunitario), i suoi apparati, le sue procedure, le sue teorie. Ma è del tutto slegata da una *governance* economica complessiva che non sembra porsi, minimamente, l'obiettivo della convergenza.

La beffa è che quando si è cercato di stabilire una connessione con la *governance* economica, come in occasione della riforma della coesione per il ciclo 2014-2020, lo si è fatto nel modo più discutibile: è il caso delle nuove regole europee della coesione che introducono le cosiddette *condizionalità macroeconomiche*.

La *governance economica europea* – da Maastricht all'Euro senza un governo politico (delle politiche fiscali e sociali), per finire al vincolo "capestro" del c.d. *Fiscal compact* come risposta paradossale alla crisi – ha determinato (insieme, ovviamente, a ragioni tutte interne) l'impossibilità, nel nostro Paese, di mettere in campo politiche di sviluppo in grado di innescare una convergenza tra le aree e di invertire il lungo declino dell'intera economia nazionale. La non ottimalità dell'Area Euro, accentuata dai vincoli derivanti dal *Fiscal compact*, rappresenta un meccanismo di divergenza molto più potente e pervasivo del potenziale di convergenza attivabile con i Fondi strutturali. Il paradosso è che gli squilibri economici regionali, tra le cause della crisi dell'Eurozona, nella crisi si accentuano.

Io credo che sia giunto il momento di portare, nella discussione anche molto accesa, interessante e sofisticata che si sta aprendo sul post-2020 (in un quadro in cui molti pongono anche in dubbio la stessa utilità della coesione), anche i nodi di fondo da risolvere, ai quali, forse, è tempo di prestare la dovuta attenzione, prima che sia troppo tardi.

Grazie.

Luci e ombre della coesione in Italia

*di Giuseppe Soriero**

Ringrazio Manin Carabba e Laura Polverari e sono convinto che la SVIMEZ faccia bene a ragionare su alcuni aspetti importanti che riguardano, a proposito delle politiche di coesione, i ritardi, le prospettive, gli annunci, le realizzazioni. Così può essere qualificato punto di cerniera tra ricerche e competenze, e livelli di decisioni e responsabilità istituzionali. Si tratta di quella funzione su cui stiamo ragionando così, con Giannola e Padovani, assieme a Manin Carabba, per ricordare alcuni momenti di riflessione molto interessanti che stanno emergendo dai recenti Seminari.

Questo di oggi completa un quadro di attività che la SVIMEZ ha avviato da alcuni anni attraverso *l'Osservatorio con le Regioni*, Regioni che hanno tutte aderito alla SVIMEZ e hanno un loro rappresentante nel Consiglio di Amministrazione.

Vorremmo anche per questa via contribuire a rafforzare la qualità della *governance istituzionale* nel Mezzogiorno, in relazione anche all'impegno nazionale di riforma delle politiche di coesione.

Senza eccessiva diplomazia provo a far emergere tre punti a mio avviso rilevanti:

1. La Cabina di Regia è stata finalmente varata con il decreto del 21 marzo scorso; dato il tempo trascorso, avrebbero potuto riguardare meglio il testo definitivo, che sulla *Gazzetta Ufficiale* presenta alcuni svarioni e addirittura un intero capoverso che è ripetuto due volte a pag. 30. Quindi la Cabina di Regia avrebbe pertanto fatto bene a coordinare innanzi tutto la stesura formale della norma.
2. Ogni anno in Italia il legislatore interviene modificando o innovando gli strumenti e le procedure per le politiche di coesione. Perché in Italia più che altrove? E quasi esclusivamente in Italia nella fase più recente?

È stato detto da alcuni relatori già stamattina che la velocità di rendicontazione si è discostata dalla velocità e dalla qualità della spesa. E allora teniamo conto di alcuni dati. Perché ci si meraviglia tanto se la politica di coesione si avvita eccessivamente su procedure e adempimenti? Ciò innegabilmente nuoce alla chiarezza e alla qualità degli obiettivi e dei programmi.

* Consigliere SVIMEZ, Docente di Storia dell'Intervento Pubblico nell'Economia del Mezzogiorno presso l'Università «Magna Graecia» di Catanzaro.

Non può essere considerato un aspetto marginale o neutrale. A volte se ne parla nei Seminari, come un dato “collaterale” o, come diceva Totò, “a prescindere”. No, non si può considerare a prescindere, giacché esso incide sulla qualità della *governance*.

La via contabile all’intervento della coesione verso il Mezzogiorno ha prodotto incertezza di risorse e discontinuità negli interventi. Guardiamo due soli dati e poi analizziamo le conseguenze.

Se si analizzano i principali progetti cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale, i ritardi di esecuzione in Italia sono stati pari, in media, all’88% rispetto ai tempi inizialmente stimati, contro una media europea del 26%. E gli aggravii di costo sono stati pari al 38%, contro una media europea del 21%.

Ecco perché nel mio recente libro (*Sud, vent’anni di solitudine*- Donzelli ed.), citato poco fa da Giuseppe Provenzano che ringrazio, ho dedicato non a caso un intero capitolo, dal titolo “Luci ed ombre della Coesione”, con riferimento simbolico, alla solitudine della qualità delle Istituzioni, e non solo alla solitudine territoriale del Mezzogiorno e alla solitudine della coesione.

Analizziamo ora il tema della qualità dell’impatto degli investimenti. Si è parlato degli impatti netti, della capacità di assorbimento, e mentre Mara Giua pronunciava queste frasi impegnative, io leggevo sulla sua *slide* i dati relativi, quel milione di progetti che lei ha segnalato. Si rifletta attentamente: quale può essere la capacità di assorbimento di un milione di progetti?

Come si può affrontare il tema di una svolta nella politica di coesione, per iniziare a chiudere la forbice oggi tanto divaricata tra obiettivi e loro realizzazione? Certo non moltiplicando ulteriori procedure.

3. Mi riferisco al fatto che per accelerare gli interventi cofinanziati nella legge di stabilità, art.1, commi dal 792 all’804, “*si introducono disposizioni volte ad agevolare la gestione finanziaria degli interventi finanziati dalle risorse europee, in particolare attraverso l’istituzione da parte di Regioni e Province autonome di appositi organismi strumentali regionali cui assegnare in via esclusiva la gestione degli interventi europei.*”

Si potrebbe ironicamente affermare “Scusate se è poco”, giacché avevamo apprezzato la funzione annunciata della Cabina di Regia. Ed invece ci si trova dinnanzi a un vero e proprio paradosso istituzionale: da una parte si assume centralmente il livello delle competenze relative alle politiche di coesione nella Cabina di Regia; dall’altra, si frammentano di nuovo altre competenze che portano addirittura, poi, a poter attivare conti regionali se-

parati e tutta una procedura contabile molto complessa. Ci vorrà forse qualche anno per metterla a regime e farla fluidificare nel suo insieme.

Ritorna la domanda da me già segnalata: perché ogni anno in Italia, nel corso della manovra di bilancio, si devono modificare regole e procedure relative all'utilizzo dei fondi europei? Questo è il quesito che ripropongo, sia a Manin Carabba che a Fabrizio Barca.

È davvero indispensabile questo vero e proprio “*accanimento procedurale*”? O si vuole trarre un bilancio rigoroso degli esiti scarni di una continua riforma delle procedure e degli strumenti operativi? Analizzando che, nella *governance dei fondi europei*, sigle e acronimi, nel passaggio dal FAS al FSC, cambiano ogni due anni, ho concluso con una battuta nel mio libro che “*per il Mezzogiorno, un acronimo al giorno non leva il medico di turno*”.

Il tema naturalmente ha caratteri strutturali e va affrontato adeguatamente.

E vengo all'ultimo punto, che riguarda il raccordo tra la coerenza delle politiche nazionali e del Fondo nazionale per la coesione con i finanziamenti europei che la comunità europea mette a disposizione per i programmi cofinanziati.

Concetti molto interessanti ho ascoltato stamattina a proposito delle politiche di austerità e dell'esigenza di dare più impulso a un nuovo intervento pubblico in economia, per suscitare un livello adeguato della domanda interna. E' l'obiettivo sul quale valenti economisti, da Stiglitz a Krugman, chiedono all'Italia di concentrare tutte le proprie energie, e io aggiungo anche per suscitare la giusta attenzione prioritaria sull'obiettivo strategico della vera coesione tra Nord e Sud.

La frattura del nostro Paese è ormai consumata a livello territoriale e infrastrutturale. Nel quinquennio precedente, 47mld di Euro sono stati concentrati per le infrastrutture nel Nord del Paese, 5,8 nel Sud d'Italia.

C'è da prendere atto che nel Nord sono stati bravi, lo dico senza alcuna ironia, perché hanno saputo utilizzare tutto, dalle Olimpiadi invernali di Torino, alle Colombiadi di Genova, all'EXPO di Milano, al MOSE di Venezia. Hanno così saputo rafforzare una griglia territoriale e urbana che è molto integrata e molto solida.

Vogliamo riproporre l'obiettivo strategico teso a favorire una coesione del territorio e della comunità nazionale, *avvicinando* Nord e Sud e *avvicinando* il Sud al proprio interno?

Lo dico un pò polemicamente perché apprendo che, a proposito di infrastrutture, si è annunciato l'avvio dei lavori per la velocizzazione delle ferrovie verso il Sud e si cita la tratta importante da Napoli a Bari, per cui

Fabrizio Barca, e il Governo di cui ha fatto parte, hanno dato impulso notevole. Oggi addirittura leggo alcuni commenti che paventano tempi molto lunghi nella realizzazione. Qualcuno addirittura esagerando, ipotizza un fase di trenta anni.

E dire che il Presidente del Consiglio Matteo Renzi ha ripetuto già tre volte nel corso di questi mesi che “l’alta velocità non si può fermare a Ebo-li”.

Chi incalza il Presidente? Chi insomma riesce a concentrare gli obiettivi d’investimento pubblico su alcune priorità riconosciute finalmente dal Presidente del Consiglio?

Qui vedo uno spazio molto importante - e finisco - per il lavoro molto interessante, che in alcuni casi ho seguito in queste settimane, che sta portando avanti l’Agenzia con il Piano triennale della coesione. Capisco il valore della sollecitazione di Manin Carabba, “Aiutateci a vedere bene cosa si realizza davvero entro il 2016, entro il 2018, entro il nuovo ciclo di fondi europei”. Perché non possiamo correre il rischio di bruciare anche il 2014/2020, come è avvenuto per i precedenti cicli dei fondi europei.

Allora forse la Comunità scientifica può, proprio per la ricchezza e la autorevolezza delle argomentazioni culturali che espone, dare impulso all’iniziativa della SVIMEZ, e per coordinare l’attenzione e l’impegno di alcuni livelli istituzionali. Non dobbiamo mai dimenticare, oggi, che parliamo di obiettivi programmatici e di scenari europei, che l’Italia ha tentativi validi di programmazione alle spalle: dallo schema Vanoni, alla Nota aggiuntiva di La Malfa, si può ragionevolmente constatare che dei quattro obiettivi preposti, ben tre siano stati allora raggiunti in quegli anni: reddito +5% al 1964, disoccupazione ridotta dal 10% al 3%, incremento addirittura della bilancia dei pagamenti +8,3%.

Il quarto obiettivo enunciato nei Piani è rimasto irrisolto, ed è l’abolizione del divario fra il Nord e il Sud. Esso è rimasto tale e quale, “non solo dal 1964 ma nel 2011, 150° dell’Unità d’Italia, e ancora in questi giorni”.

Non ho il tempo per argomentare di più. In questa sede, non si riconosce certo il ruolo di alcune decisioni congiunturali di spesa né il valore di alcune politiche, compreso il *jobs act* e le iniziative di sostegno alla nuova occupazione.

E’ doveroso, pur tuttavia, segnalare che ancora non si vedono significativi passi in avanti di una vera strategia di coesione territoriale e sociale.

Questo è l’obiettivo su cui caparbiamente mi attesto, ringraziandovi per la vostra cortese attenzione.

Ruolo, criticità e potenziale della valutazione per la politica di sviluppo regionale in Italia

*di Mita Marra**

Grazie a Laura Polverari, grazie al prof. Carabba, grazie alla SVIMEZ, grazie a tutti i partecipanti che strenuamente mantengono elevata l'attenzione per le interessanti relazioni che si sono finora susseguite.

Cercherò di essere concisa nel mio intervento. Tuttavia, prima di cominciare questa presentazione mi preme fare una premessa perché il mio ragionamento risulti chiaro nei suoi obiettivi e nei suoi esiti.

Come studiosa, ricercatrice e docente di politiche regionali e di valutazione delle politiche pubbliche in Italia e all'estero ho sviluppato nel tempo un approccio scientifico nei confronti di questa complessa materia che va sotto l'ampia definizione di politica di coesione. Nello stesso tempo, però, il ruolo di presidente dell'Associazione Italiana di Valutazione che dal 2013 rivesto mi offre e mi impone, anzi, la necessità di proporre non solo una lettura scientifica dello stato dell'arte, ma anche e soprattutto di elaborare una prospettiva normativa della valutazione che alla fine di questa presentazione connoterò come valutazione democratica.

I punti su cui sinteticamente mi soffermerò sono: (i) il bilancio delle valutazioni della politica di coesione finora, (ii) le cause delle carenze osservate nei precedenti cicli di programmazione, (iii) i dilemmi dell'attuale programmazione, (iv) l'uso della valutazione e in ultimo ma non per importanza, (v) la necessità di sviluppare una valutazione democratica.

Il bilancio delle passate amministrazioni rispetto alla valutazione è, in verità, magro: il bicchiere è mezzo vuoto e per meglio organizzare la funzione valutativa nella nuova programmazione 2014-2020 occorre mettere a fuoco una serie di dilemmi perché si possano escogitare soluzioni utili a gestirli. Inoltre, vorrei soffermarmi sull'uso della valutazione – un tema poco discusso sia nei circoli politici che accademici – e concludere con una

* Presidente dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV), Professore di Analisi delle Politiche Pubbliche e Scienza dell'Amministrazione presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione dell'Università di Salerno.

visone un po' più incoraggiante rispetto al titolo da cui io parto – un bicchiere mezzo vuoto...

Cominciamo col tracciare un bilancio delle valutazioni realizzate nelle precedenti programmazioni. I dati disponibili dal 2014 a cura dell'UVAL segnalano un numero crescente di valutazioni condotte in Italia per i programmi co-finanziati dai Fondi strutturali nel quinquennio precedente. Si tratta di valutazioni legate ai programmi o ai fondi, come ad esempio il quadro sintetico che vi presento per il Fondo Sociale Europeo, sostanzialmente in crescita. Sono sempre più diffuse le valutazioni tematiche che si concentrano su specifiche questioni o dimensioni valutative trasversali ai programmi o ai fondi. Sono inoltre in netto aumento le valutazioni *ex post* rispetto alle valutazioni *ex ante* e *in itinere*: il che è ormai una tendenza consolidata rispetto ad una prima fase della valutazione dei Fondi strutturali caratterizzata dalla prevalenza degli studi prospettici. I programmi valutati si concentrano sulla formazione, la progettazione integrata territoriale, l'occupazione e l'occupabilità, gli incentivi alle imprese, la ricerca, l'innovazione, e l'istruzione... Come segnalano i numeri riportati in tabella, alcuni programmi sono più valutati di altri: il che segnala ad un tempo un'esigenza informativa e una scelta condotta da parte dei committenti di dare più spazio ad alcuni temi rispetto ad altri. Tuttavia, a fronte del numero crescente di valutazioni, rispetto alla loro qualità dobbiamo registrare delle lacune significative.

La Commissione europea, e in particolare la DG *Employment*, ha, infatti, preso in rassegna gli approcci e i metodi adottati nelle valutazioni realizzate dai vari paesi europei tra cui anche l'Italia. L'esito di tale analisi mette in evidenza che le valutazioni italiane sono prevalentemente focalizzate sui processi di gestione e attuazione dei programmi. In misura minore, si annoverano valutazioni basate su indagini campionarie effettuate attraverso l'invio di questionari tesi a quantificare l'impatto degli interventi in termini di effetti occupazionali oppure di livelli di soddisfazione dei destinatari finali. Esistono valutazioni basate su analisi amministrative finalizzate ad osservare nel tempo l'evoluzione dei fenomeni occupazionali, valutazioni che si basano su un disegno controfattuale che coinvolgono i beneficiari, e, in ultimo, valutazioni che adottano metodi misti utilizzando sia dati di monitoraggio sia indagini campionarie, con analisi di natura quantitativa e qualitativa.

Il giudizio che viene formulato dalla Commissione europea rispetto a questo campione osservato è sostanzialmente insoddisfacente in quanto prevale una logica adempimentale. Le valutazioni sono di natura regolamentare, richieste dalle istituzioni preposte – autorità di gestione e comitati di sorve-

gianza – nell’ambito delle loro funzioni e competenze. Si tratta di studi privi dell’elemento costitutivo di una valutazione – vale a dire il giudizio sull’esito del programma. E questa carenza non è da sottovalutare, in quanto ha conseguenze significative sulla credibilità dell’informazione valutativa e sulle possibilità di utilizzo della stessa nei processi decisionali.

I dati disponibili segnalano, inoltre, che la valutazione svolge un ruolo alquanto marginale nell’ambito della politica di coesione. Non è mia intenzione semplicemente sottolineare il dato finanziario, perché, come accennavo precedentemente, il problema delle valutazioni è più di natura qualitativa che quantitativa ma anche le risorse finanziarie assegnate alla valutazione contano; o meglio, conta la loro esiguità in particolare per gli studi di impatto. Giusto per avere un’idea di quanto conta la valutazione rispetto all’assistenza tecnica e agli interventi di accompagnamento dei programmi, una stima del 2012 indicava che per ogni 10mila euro impegnati dai Fondi strutturali, 425 euro erano destinati ad assistenza tecnica e solo 9 euro finanziavano la valutazione.

Altre debolezze o carenze delle valutazioni italiane includono: 1. una insufficiente attenzione ai risultati; 2. un disegno valutativo spesso inadeguato in quanto incapace di ricostruire la teoria del programma – cioè perché e come il programma riesca o meno a generare un cambiamento nel contesto in cui è attuato –; 3. un utilizzo poco rigoroso di metodi e tecniche (su questo punto ritornerò nel prosieguo, in quanto il dibattito sugli approcci e sui metodi è aperto non soltanto in Italia ma a livello internazionale); 4. l’esistenza di valutazioni di impatto su interventi abbandonati che quindi risultano di scarsa utilità; in ultimo 5. un’insufficiente capacità o volontà di comunicare i risultati della valutazione. Molto spesso i rapporti rimangono confidenziali, non vengono divulgati, non vengono dibattuti in arene pubbliche ove possano essere oggetto di discussione rispetto agli *stakeholders* e più in generale ai cittadini. Le valutazioni finiscono per non avere, quindi, alcun impatto sui processi decisionali e nei processi di *accountability* ove occorre rendere conto delle risorse spese rispetto agli obiettivi condivisi.

Quali sono le cause che spiegano tali carenze?

La resistenza alla valutazione è molto diffusa e pervasiva nell’ambito della pubblica amministrazione mentre è ancora inadeguata l’indipendenza dei valutatori rispetto alle pressioni della politica e della gestione. In verità, il tema è controverso. Si critica il ruolo alquanto ‘de-responsabilizzato’ o fin troppo ‘intrusivo’ dei gestori dei programmi e dei committenti delle valutazioni che richiedono studi valutativi generici o impongono un certo impianto metodologico, dettando le domande valutative o richiedendo specifici metodi e approcci. E’, inoltre, ancora inadeguata la capacità delle amministrazioni

ni di formulare i bandi per esternalizzare gli studi e gestire i processi valutativi specialmente rispetto alla selezione dei valutatori. Il mercato della valutazione, in Italia, è particolarmente segmentato e coinvolge grandi società di consulenza che competono nello stesso tempo con valutatori indipendenti singoli e con strutture pubbliche. L'elevata frammentazione del mercato, quindi, non solo va a discapito della concorrenza ma anche della possibile circolazione delle idee e del confronto sui metodi e sui risultati degli studi valutativi. C'è chi lamenta, inoltre, un problema di sfasamento temporale fra i tempi di realizzazione delle valutazioni e le scadenze della programmazione; la valutazione in genere fa fatica a stare al passo con le priorità del ciclo della programmazione: le informazioni valutative giungono intempestivamente e diventano, quindi, poco rilevanti nei processi decisionali.

Al fine di superare la logica dell'adempimento, occorrerebbe sviluppare una cultura amministrativa più sensibile agli impatti e agli esiti dei programmi nei contesti di attuazione dei programmi e rispetto ai beneficiari per attivare e alimentare sistematicamente processi di *accountability democratica*. Tuttavia, come dicevo precedentemente, finora la valutazione non è stata un tema dibattuto nella sfera politica ma esclusivamente nell'ambito di circoli ristretti e prevalentemente su dimensioni tecniche e metodologico-concettuali. Ad esempio, il dibattito che ha caratterizzato l'estate del 2014, cui l'Associazione Italiana di Valutazione ha anche contribuito, era tutto incentrato sulla solita querelle legata alla scelta dei metodi e degli approcci per la valutazione d'impatto: si contrapponevano metodi quantitativi a metodi qualitativi, approcci econometrici e controfattuali rispetto ad approcci legati alla complessità dei programmi. Si è trattato, quindi, di una polemica tra esperti che non è riuscita a uscire dalle aule del Parlamento – in cui peraltro si tennero una serie di audizioni, credo proprio del prof. Teoldi e del prof. Viesti – per entrare nell'ambito della discussione pubblica sull'esperienza dei programmi europei nelle regioni italiane. Questo è un punto che ci conduce a interrogarci su ciò che si può ancora sperimentare per risollevare le sorti della valutazione nell'attuale ciclo di programmazione dei fondi strutturali.

Personalmente non ho soluzioni da proporvi, ma intravedo, come accennato precedentemente, una serie di dilemmi da affrontare; dilemmi che, a parer mio, emergono anche dalle presentazioni che ho ascoltato oggi. Mi chiedo e pongo anche alla platea questo quesito: qual è il focus sui cui sviluppare le future valutazioni? Occorre abbandonare l'attenzione legata agli obiettivi della programmazione per concentrare l'analisi sulla centralità dei risultati di cambiamento strutturale in contesti depressi e in ritardo di sviluppo? A tal proposito, mi ha molto interessato l'operativizzazione che il dott.

D'Ercole dell'Agencia per la Coesione ha proposto rispetto agli obiettivi e agli indicatori di risultato da monitorare nei programmi regionali. Tuttavia il problema che scorgo mi sembra legato ad una acritica adozione di una logica mezzi-fini, troppo razionalistica, che si presenta come una pervicace intenzionalità di re-ingegnerizzazione dei processi di *policy-making*. Mi spiego meglio: formulate le finalità degli interventi, occorre selezionare gli strumenti più efficienti da mettere in campo al fine di osservare e misurare il progresso realizzato rispetto agli obiettivi prefissi facendo ricorso ad una batteria di indicatori di realizzazione di breve periodo, di risultato di medio periodo e di impatto di lungo termine. Adottando questa logica, però, ci si dimentica che i contesti evolvono, i bisogni si trasformano mentre gli indicatori sovente rimangono staticamente legati agli obiettivi stabiliti tempo addietro. Occorre allora forse infondere una maggiore flessibilità tanto nella programmazione quanto nella valutazione perché si possano gestire processi caratterizzati da elevata incertezza e complessità; e attualmente nel mondo esistono e si stanno sempre più diffondendo approcci metodologico-concettuali che sperimentano metodi innovativi tesi a superare la stringente logica della 'scelta razionale'.

Un altro dilemma che credo sia da sottolineare è legato alla dicotomia esistente tra la valutazione di programmi complessi e la valutazione di programmi semplici o circoscritti. In altri termini, il valutatore deve focalizzarsi su progetti specifici e scegliere unità di analisi molto delimitate, da controllare direttamente per esempio conducendo analisi sperimentali (*Randomized Controlled Trial* - RCT) micro sul territorio oppure deve cimentarsi nella valutazione di programmi particolarmente articolati come quelli sulla sperimentazione innovativa? I programmi co-finanziati dai Fondi Strutturali sono sempre più multi-obiettivo, multi-attore, multi-sito, *multi-level governance*. In tali circostanze, è lecito parcellizzare lo studio su singole o specifiche componenti del programma dimenticando tutto il resto? E come si può conciliare a quel punto un'analisi micro rispetto all'esigenza di giungere a conclusioni di livello aggregato sull'impatto della politica di coesione, considerando che non è sempre possibile, dal punto di vista metodologico, operare aggregazioni di dati? Bisogna allora interrogarsi su come transitare da un livello micro o meso dell'analisi ad un livello macro, sia dal basso verso l'alto, sia dall'alto verso il basso perché sappiamo che fattori macro possono influenzare e condizionare gli agenti, le imprese, le amministrazioni localmente, ma sappiamo anche che tante amministrazioni, tanti agenti, tanti imprenditori, tanti cittadini possono propagare un cambiamento micro generando effetti macro. E come realizzare siffatte analisi che richiedono di e-

splorare processi radicati di coordinamento in cui il cambiamento è talora invisibile, nascosto o nidificato?

Un altro dilemma che vi propongo è legato alla scelta del disegno valutativo. Ritorniamo alla già citata disputa tra paradigmi, al confronto sovente divisivo tra i controfattualisti, coloro che si annoverano tra i metodologi più rigorosi – per lo più economisti – rispetto a tutti gli altri valutatori che non considerano l’approccio sperimentale come l’unica via percorribile per condurre un’analisi causale. In verità, a parer mio, questa contrapposizione è un falso problema e personalmente non mi appassionano né le guerre né le divisioni che pur hanno caratterizzato la comunità dei valutatori finora e non solo in Italia. Esistono molteplici approcci metodologico-concettuali che bisogna saper adottare e adattare rispetto agli obiettivi conoscitivi dello studio da condurre, affrontando, nello stesso tempo, le novità che i programmi presentano senza rimanere ancorati a schemi obsoleti.

Un altro dilemma che vi propongo è legato alla scelta da compiere tra valutazione di impatto e valutazione di *performance*. Occorre, cioè, focalizzarsi sul programma per documentarne l’esito di medio-lungo periodo o valutare l’organizzazione e più in generale la *governance* poiché i programmi sono sempre più inscindibili dalle configurazioni organizzative e istituzionali che li attuano a vari livelli di giurisdizione? Il punto controverso è il seguente: si formulano programmi e si stabiliscono obiettivi di politica pubblica e si ritiene che la politica di coesione si possa cristallizzare nei documenti di programmazione. Nella fase di attuazione, però, gli obiettivi vengono interpretati e reinterpretati: essi mutano, evolvono, si contaminano con le culture delle organizzazioni che li mettono in pratica. Quale è allora la vera politica di coesione se non quella che si ‘va facendo’ concretamente nei processi di attuazione a livello regionale e locale?

Eppure, l’artificiale separazione tra programmazione e attuazione rievocata e proposta nuovamente nelle istituzioni che sono state recentemente ‘ricreate’ nell’ambito del Dipartimento di Sviluppo e Coesione, credo, sia un’ulteriore barriera alla comprensione della realtà eterogenea dei territori e alla gestione della complessità dei programmi con risultati emergenti. Emergente è un termine tecnico che denota quegli effetti che non possono essere in nessun modo anticipati *ex ante* e quindi non possono neanche essere tradotti in indicatori di qualsiasi sorta prima che i risultati stessi si manifestino. Ad esempio, è noto che, nel campo delle politiche sociali, occorre osservare direttamente che cosa accade ai beneficiari per comprenderne le reazioni e gli effetti sovente del tutto inattesi. L’esistenza di risultati emergenti scompagina l’impianto metodologico che distingue la valutazione di impatto tradizionalmente intesa dalla valutazione della *performance* organizzativa.

Ormai quasi al termine del mio intervento, vorrei stimolare la vostra attenzione sul tema dell'uso delle valutazioni, in quanto, in genere, si discute di come condurre le valutazioni, quali approcci selezionare, a chi assegnare la elaborazione degli studi ma non si affronta adeguatamente il tema legato a chi potrà o dovrà utilizzare le valutazioni e/o in che modo queste potranno o dovranno essere recepite.

Da una prospettiva positivista, l'aspettativa è che quando il valutatore rende disponibile il rapporto di valutazione, lo studio e i suoi suggerimenti vengano incorporati nella programmazione successiva. L'uso strumentale delle valutazioni, però, non solo è raro ma è anche e soprattutto velleitario, secondo la letteratura sull'argomento. Ricordo che quando lavoravo in Banca Mondiale e conducevo nello stesso tempo la ricerca per la mia tesi di dottorato, il mio obiettivo consisteva nel documentare gli effetti della valutazione – che io stessa contribuivo a realizzare – nelle pratiche di lavoro e nelle politiche ambientali e di lotta alla corruzione della banca stessa. Mi colpì un manager con un commento ad un tempo puntuale e lampante: perché – mi disse – attendersi un impatto tangibile da un prodotto di natura intellettuale? La riflessione teorica sull'uso dell'informazione valutativa, infatti, ha messo in evidenza l'importanza dell'uso concettuale della conoscenza valutativa che nel tempo contribuisce a mutare il quadro epistemico di riferimento. Il ritardo temporale tra produzione dell'informazione e utilizzo è legato al fatto che probabilmente la valutazione incontra resistenze iniziali e che solo gradualmente potrà essere accettata vincendo vincere la dissonanza cognitiva che ci dobbiamo attendere quando esiste e viene documentata una evidente discrepanza tra il piano e realtà dei fatti. Pertanto, sviluppare relazioni di cooperazione tra valutatori, committenti, manager e decisori potrebbe essere utile a evitare barriere cognitive che si basano sovente su divisioni del tutto artificiali.

Tuttavia, in presenza di ciò che in letteratura viene definito uso simbolico – e che preferisco connotare come uso politico – della valutazione, il problema consiste nel capire quale ruolo attribuire al valutatore e alla valutazione nei processi decisionali e nel dibattito pubblico. Si tratta evidentemente di un problema politico che ci impone una riflessione su che cosa vogliamo che sia la valutazione: un adempimento da riporre nel cassetto? Uno strumento utile a nostro uso e consumo per rafforzare posizioni di potere o contrastare l'ascesa di forze che contendono quel potere? Questo dilemma richiama l'attenzione su una domanda di etica nella professione del valutatore e probabilmente anche nell'uso della valutazione. Ma non è mia intenzione approfondire la questione etica in sé.

Credo che a questo punto sia il momento di rendere palese la mia visione normativa. Sono convinta, infatti, che in Italia abbiamo un grande bisogno di una valutazione che sia democratica cioè capace di coinvolgere *stakeholders*, cittadini e beneficiari; in grado di avanzare giudizi informati e provocatori rispetto ai programmi e che non sia semplicemente una descrizione dei fatti legati all'attuazione degli interventi, ma neanche un esercizio esotericamente tecnocratico, basato su simulazioni statistico-econometriche. Abbiamo bisogno inoltre di approcci non centralistici che, purtroppo, impregnano nel campo dell'istruzione e dell'università. Abbiamo bisogno di valutazioni che confrontino i processi amministrativi interni con gli esiti delle azioni condotte nei territori, per evitare di scadere in procedure burocratiche, auto-referenziali e ritualistiche. Pensiamo, ad esempio, all'esperienza degli Organismi Interni di Valutazione (OIV), ormai disseminati in tutte le amministrazioni pubbliche. Il responsabile regionale che gestisce un programma cofinanziato dai fondi strutturali sarà valutato rispetto alla propria *performance* individuale dal valutatore dell'OIV: egli/ella potrebbe ricevere il premio di produttività rispetto a quale obiettivo e rispetto a quale risultato stabilito nell'ambito della politica di coesione? E per ultimo ricordiamoci che molto spesso lavoriamo non per il principe ma per l'interesse pubblico in cui le relazioni e gli squilibri di potere sono argomenti da affrontare e discutere apertamente perché la valutazione possa dire la verità al principe...

Grazie.

Il dibattito sulla riforma della politica di coesione dopo il 2020 a livello europeo

*di Rossella Rusca**

L'attuazione del ciclo di programmazione 2014-2020 della politica di coesione è da poco entrata nel vivo, ma già si sta sviluppando la riflessione sul futuro di questa politica dopo il 2020. La sollecitazione al dibattito deriva principalmente dalla revisione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) che deve essere avviata entro il 2016; la revisione dovrà analizzare l'attuazione del QFP 2014-2020 e proporre eventuali modifiche da adottare da qui al 2020. La revisione anticiperà anche le indicazioni per la preparazione della proposta di nuovo QFP per il periodo successivo al 2020 che la Commissione deve presentare al più tardi il 1 gennaio 2018¹. Già a fine 2016, quindi, si avranno delle proposte della Commissione che riguarderanno le priorità di spesa dell'UE, le connessioni con i grandi obiettivi europei e i meccanismi per migliorare l'efficacia e il conseguimento dei risultati. Questo percorso non metterà in dubbio le risorse finanziarie allocate agli Stati membri per il 2014-2020², ma influenzerà il disegno della futura politica di coesione, che rappresenta una parte sostanziale del bilancio dell'UE.

Non ci sono ancora documenti ufficiali della Commissione o degli Stati membri che riguardino il futuro della politica di coesione, ma diversi spunti emergono dal contesto della revisione del QFP: il testo che segue presenta, quindi, una sintesi degli elementi sinora emersi, aggiornata a fine giugno 2016.

Futuro della politica di coesione nella revisione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)

La Commissione presenterà a ottobre 2016 la revisione del QFP 2014-2020 che potrà fornire già indicazioni sul ruolo e le priorità per la politica di coesione e l'uso dei fondi SIE oltre il 2020: il Regolamento sul QFP prevede

*Addetto per la Politica Regionale e i Fondi strutturali nella Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Ue.

¹ Regolamento (UE, EURATOM) n.1311/2013, che stabilisce il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, art. 2.

² Regolamento (UE, EURATOM) n.1311/2013, che stabilisce il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, artt 2 e 25.

che la Commissione possa, se crede, presentare proposte legislative in accompagnamento alla revisione e questo costituisce un'occasione utile per anticipare alcune proposte di riforma per il periodo successivo.

La Commissione deve presentare entro il 1.1.2018 la proposta di QFP post 2020, nella quale dovranno essere indicati sia il peso della politica di coesione (quantità di risorse finanziarie), sia gli elementi fondamentali per l'allocazione delle risorse agli Stati membri e il loro uso (obiettivi, aree geografiche eleggibili, metodo di calcolo delle allocazioni delle risorse, condizionalità).

Entro il 2016 la Commissione dovrà anche presentare, ai sensi del Regolamento 1303/2013, la prima relazione sintetica annuale sull'attuazione della programmazione 2014-2020, basata sui rapporti annuali preparati dagli Stati membri³ e ha avviato la pubblicazione delle valutazioni ex-post sulla programmazione 2007-2013⁴. Nel 2017 la Commissione dovrà effettuare una revisione dell'applicazione della condizionalità macroeconomica⁵. Da tutti questi documenti la Commissione trarrà evidenze che confluiranno nella revisione del QFP e nella proposta di nuovi regolamenti. E' attesa, infine, per il 2017 la relazione sulla coesione che la Commissione deve presentare ogni tre anni, a norma dell'art 175 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), delineando lo stato dell'arte e le proposte di modifica della politica. La prossima relazione preannuncerà i contenuti dei futuri Regolamenti, che potranno essere pubblicati subito dopo la pubblicazione della proposta di QFP post 2020, all'inizio del 2018.

Commissione, Regioni, Comitato delle Regioni, Parlamento europeo, Stati membri hanno cominciato a produrre contributi e documenti che riguardano il QFP e il futuro della coesione.

La Commissione

Il Commissario per la politica regionale, Corina Crețu ha indicato nei suoi più recenti interventi pubblici quattro temi di discussione per il futuro della coesione: 1) flessibilità, per consentire alla coesione di contribuire tempestivamente ed efficacemente ad affrontare le sfide improvvise, come quella della migrazione; 2) rapporto tra coesione e *governance* economica, rafforzando il sostegno all'attuazione delle raccomandazioni specifiche per Paese e alle riforme strutturali, anche sviluppando le iniziative di migiora-

³ Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 53.

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/#1.

⁵ Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 23 par. 16.

mento della capacità amministrativa già promosse nel 2014-2020 (*task force* per la *better implementation, taiex-peer2peer*, patti per l'integrità, affiancamento specifico delle *lagging regions*) e tenendo conto del nuovo programma di supporto alle riforme che è in fase di negoziato⁶; 3) semplificazione (tenendo conto dei risultati dei lavori del Gruppo di Alto livello sulla semplificazione dei Fondi SIE⁷), prevedendo semplificazioni, in particolare per l'uso degli strumenti finanziari, le PMI, le Amministrazioni/Stati membri che abbiano mostrato capacità di gestione e si impegnino ad adottare un sistema di gestione e controllo di provata e verificabile affidabilità; 4) orientamento ai risultati, rafforzando le condizionalità *ex-ante* e rendendo più vincolante il meccanismo di premialità legato alla *performance* introdotto nel 2014-2020 (quadro di *performance* e riserva di *performance*).

La DG REGIO ha in corso cinque studi che produrranno primi risultati a giugno 2016, saranno conclusi a dicembre 2016 e forniranno elementi per la preparazione nel 2017 dei nuovi regolamenti: 1) coordinamento e armonizzazione dei fondi SIE con altri strumenti Ue; 2) miglioramento dell'utilizzo e dell'efficacia degli strumenti finanziari; 3) modalità alternative di attuazione; 4) fattibilità del sostegno finanziario del bilancio basato sulle *performance*; 5) connessione con le Raccomandazioni specifiche per paese e il sostegno alle riforme strutturali.

Sul fronte del bilancio la Commissaria Georgieva ha presentato il 30 giugno 2016 la proposta di bilancio 2017 che già indica alcune direttrici di lavoro importanti⁸. Il bilancio 2017 è costruito con lo scopo di promuovere occupazione, crescita e investimenti e di fornire una risposta efficace alla crisi migratoria, ai rifugiati e alla sicurezza nel quadro di un bilancio dell'UE orientato ai risultati. A questo fine vengono mobilitate tutte le risorse disponibili a titolo di margini di flessibilità e per imprevisti in favore della rubrica 1a, per ri-finanziare il fondo EFSI (cosiddetto "Fondo Junker", creato per attuare l'Agenda europea degli investimenti) e in favore della rubrica 3 (libertà, sicurezza, giustizia e cittadinanza). E' annunciata anche un'azione di semplificazione che si tradurrà a breve in una proposta legislativa connessa alla revisione del Regolamento finanziario e che raggrupperà

⁶ COM(2015) 701 final, 25.11.2015, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Programma di sostegno alle riforme strutturali per il periodo 2017-2020 e modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 1305/2013.

⁷ C(2015) 4806 final, Commission Decision, of 10.7.2015, setting up the High Level Group of Independent Experts on Monitoring Simplification for Beneficiaries of the European Structural and Investment Funds.

⁸ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017-COBU-presentation-VP_en.pdf.

proposte relative a varie politiche e settori (Regolamento “omnibus”) costruite in attuazione dell’iniziativa “Better Regulation”⁹, mediante l’avanzamento del programma REFIT¹⁰ e dei contributi che stanno emergendo dal Gruppo di Alto livello sulla semplificazione dei Fondi SIE istituito a luglio 2015¹¹.

Le Regioni e il Comitato delle Regioni

Su iniziativa del Land Bassa Austria è stata predisposta una petizione per la continuazione della politica di coesione, sostenuta da regioni di molti Stati membri (Germania, Danimarca, Regno Unito, Svezia, Slovacchia, Belgio) e condivisa anche da Regioni italiane. La petizione propone la continuazione della politica di coesione e il mantenimento delle dotazioni finanziarie, auspicando una maggiore semplificazione, secondo un principio di proporzionalità. La petizione associa Regioni dei Paesi contribuenti netti i cui Governi esprimono invece posizioni critiche riguardo alla continuazione della politica di coesione. La petizione sarà consegnata ai vertici delle istituzioni Ue il 28 settembre 2016, con un evento pubblico presso il Comitato delle Regioni.

Il Comitato delle Regioni ha promosso un ampio dibattito sul futuro della politica di coesione (studi, seminari, conferenze). Il Comitato sta preparando un parere sulla revisione del QFP (relatore il belga Luc Van Den Brande), uno sulla semplificazione (relatore il ceco Petr Osvald) e uno sul futuro della politica di coesione (relatore il tedesco Michael Schneider). Quest’ultimo parere è ancora in fase preliminare: il 31.5.2016 si è avuto un primo scambio di vedute sulla base di un documento di lavoro che sintetizza gli elementi principali della politica di coesione, vista come una politica di sostegno alla crescita sostenibile, alla innovazione e alla competitività rivolta a tutte le regioni, non solo quelle meno sviluppate, dotata di un approccio territoriale integrato, capace di agire come fattore stabilizzante rispetto alla crisi economica e sufficientemente duttile da saper trovare risposte adeguate sul terreno anche rispetto alle nuove sfide. Il documento elenca le questioni da sollevare, relative al raccordo tra obiettivi dell’Ue e politica di coesione, al raccordo con la *governance* economica, all’equilibrio tra flessibilità e certezza degli investimenti, al valore aggiunto europeo, alla misurazione

⁹ http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation_en.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less_en.

¹¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/high-level-group-simplification.

delle *performance*, al valore aggiunto europeo, al ruolo degli attori regionali e locali, alla semplificazione e alle dotazioni finanziarie.

Il Parlamento europeo

La Commissione politiche regionali (REGI) del Parlamento ha prodotto un suo contributo alla redazione del parere sulla revisione del QFP (2015/2353(INI), nel quale ricorda il valore aggiunto della coesione, sostiene l'efficacia e l'orientamento ai risultati, sottolinea le crescenti sinergie tra fondi SIE e altri fondi e strumenti comunitari, richiede maggiore semplificazione, sostiene il valore delle sovvenzioni, anche riconoscendo il potenziale degli strumenti finanziari, invita la Commissione a considerare gli sforzi particolari sostenuti dagli Stati membri per accogliere e integrare migranti e richiedenti asilo e fornire, entro i limiti dei tetti di spesa esistenti, ulteriore assistenza a questi Stati membri.

GLI STATI MEMBRI

Dibattito informale EU-28 sulla politica di coesione (Cracovia, 13-14 aprile 2016)

Il Segretario di Stato polacco Jerzy Kwiecinski ha organizzato il 13-14 aprile 2016 a Cracovia un dibattito informale, con due sessioni, una politica e una tecnica, aperto a rappresentanti di tutti i 28 Stati membri, con la partecipazione di Nicola De Michelis, Capo di Gabinetto della Commissaria per la politica regionale, che ha ribadito i quattro temi di discussione annunciati dalla Commissaria. Gli Stati membri si sono divisi sostanzialmente in due gruppi: "contribuenti netti" (Germania e Paesi nordici) e "amici della coesione" (Stati membri beneficiari). I Paesi amici della coesione hanno partecipato a livello politico, mentre i contribuenti netti hanno inviato rappresentanti tecnici.

In sintesi i contribuenti netti hanno proposto:

- di tenere conto delle nuove sfide e priorità (come i migranti e il cambiamento climatico), anche introducendo nuovi indicatori nella allocazione delle risorse;
- di ancorare l'utilizzo dei fondi a condizionalità macroeconomiche ancora più rigide (riserva di *performance* legata all'attuazione delle riforme strutturali);
- di introdurre semplificazioni di gestione differenziate, con una proporzionalità degli oneri di gestione e controllo parametrata sulla di-

mensione finanziaria assoluta dei programmi, sul peso relativo dei fondi Ue rispetto agli investimenti pubblici e sulla qualità e affidabilità dimostrata dei sistemi di gestione e controllo;

Gli amici della coesione hanno proposto:

- di mantenere o aumentare il peso finanziario della coesione;
- di consentire maggiore flessibilità nella programmazione per adattare meglio gli investimenti ai bisogni dei territori;
- di semplificare fortemente il sistema di gestione e controllo, in particolare riducendo gli oneri per i programmi più piccoli;
- di assicurare certezza degli investimenti e delle regole, mediante migliori e più tempestivi orientamenti della Commissione e una collaborazione precoce con le Autorità di *audit* (*ex-ante audit proof*).

Alcuni Stati membri sono stati particolarmente scettici sulla continuazione della politica di coesione (Austria, Paesi Bassi, Danimarca, Svezia, Regno Unito) che a loro avviso crea oneri amministrativi eccessivi a fronte di vantaggi scarsi per gli Stati membri che hanno un buon livello di prosperità e una elevata qualità amministrativa. La Germania si è attenuta al documento di posizione sul QFP (vedi *infra*). La Francia è apparsa molto cauta, in attesa di formalizzare la posizione nazionale. I Paesi baltici sono in fase di riflessione: la politica di coesione rappresenta per loro una parte sostanziale degli investimenti pubblici (tra il 50 e il 70%), destinata tuttavia a ridursi, in conseguenza delle dinamiche di sviluppo che connotano questi paesi, i quali a breve potrebbero non rientrare più tra le regioni meno sviluppate. La Spagna ha interesse a rilanciare la politica di coesione, considerando l'arretramento registrato nei livelli di prosperità regionale a seguito della crisi.

Per contribuire concretamente alla discussione e rappresentare esempi di valore aggiunto europeo della politica di coesione il Portogallo ha presentato i risultati raggiunti con un diverso orientamento dei fondi strutturali, più strettamente connesso alla strategia di specializzazione intelligente e accompagnato da un rafforzamento del monitoraggio e della valutazione. La Polonia ha presentato i risultati di un progetto di interconnessione elettrica che è servito a chiudere il Baltic Ring, producendo valore aggiunto per tutti gli Stati membri confinanti e per l'Ue intera. Il programma Interreg Sud-Baltico ha presentato gli effetti di moltiplicazione degli investimenti e l'efficacia di un progetto di cooperazione territoriale immateriale sull'uso del gas naturale liquefatto.

Non vi sono conclusioni scritte dell'incontro informale di Cracovia, ma nel sintetizzare i lavori la Polonia ha sottolineato: la complessità del

dibattito; l'esigenza di dimostrare che gli investimenti della politica di coesione producono migliori risultati e di spiegare meglio il valore aggiunto europeo della politica di coesione, ad esempio puntando sull'effetto di aumento della capacità istituzionale e di sostegno alla competitività e all'innovazione; l'opportunità di concentrarsi sulla ricerca di meccanismi concreti e fattibili per rafforzare la connessione con la *governance* economica e il semestre europeo; il bisogno di flessibilità; l'esigenza di approfondire il tema della semplificazione, anche investigando i metodi di valutazione dell'affidabilità dei sistemi di gestione adottati dagli organismi internazionali e/o indagando le modalità di gestione e controllo usate dagli investitori privati.

Gruppo V4+4

Il Gruppo include i Paesi del Gruppo di Visegrad (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca) e altri quattro Stati membri di recente adesione (Romania, Bulgaria, Slovenia, Croazia). Hanno firmato una dichiarazione politica, a Praga, il 26.1.2016, per sostenere che la politica di coesione debba rimanere una delle maggiori priorità del bilancio Ue anche dopo il 2020, come politica fondamentale di investimento a sostegno della crescita, funzionale al Mercato Unico e alla strategia Europa 2020, anche tenendo conto del semestre europeo. La dichiarazione mette in rilievo i ritorni economici positivi che gli investimenti nelle regioni meno sviluppate generano in quelle più sviluppate (vantaggi per i Paesi contribuenti netti) e l'impianto "*result-oriented*" della politica di coesione 2014-2020. I V4+4 ritengono che le nuove sfide vadano affrontate consentendo più flessibilità nelle modalità di programmazione, ma senza dirottare risorse da un obiettivo politico a un altro. Sostengono che gli strumenti a gestione diretta (come il fondo EFSI) possano generare impatti territoriali negativi e aggravare le disparità, auspicando invece maggiore sinergia e complementarità tra fondi a gestione diretta e a gestione condivisa. Propongono di orientare la discussione per il dopo 2020 sulle modalità di gestione condivisa, l'applicazione del principio di proporzionalità, la semplificazione, la certezza delle regole, il ruolo preventivo dei controlli e l'attuazione di meccanismi di allerta rapida sull'attuazione.

Più recentemente, il 23.6.2016 i Ministri V4+4 si sono riuniti di nuovo¹² e hanno discusso un *Issue paper* che tocca in rassegna le questioni cruciali (semplificazione, gestione condivisa, politica di coesione nel QFP,

¹²http://www.mzv.cz/representation_brussels/en/news_and_media/czech_v4_presidency_oversaw_the.html.

visibilità, risultati e valore della politica di coesione), approdando su posizioni, riassunte in un documento di “*Key outputs*”, che postulano la continuazione di una politica di coesione per tutte le regioni, dotata di consistenti risorse finanziarie e attuata secondo un approccio di gestione condivisa, per cui sono disposti ad accettare, nel quadro di una forte semplificazione, anche un approccio differenziato dei sistemi di gestione e controllo parametrato alla quantità di risorse allocata (che consentirebbe ad alcuni Stati membri contribuenti netti di continuare a sostenere la politica di coesione anche dopo il 2020)¹³.

Germania

La Germania ha definito un primo documento di posizione sulla revisione del QFP, che è stato trasmesso alla Commissione a dicembre 2016¹⁴. Il documento, tra l’altro:

- sostiene la semplificazione della gestione dei fondi a gestione condivisa (come i fondi SIE), proponendo che la semplificazione sia *result-oriented* e adattata ai contesti nazionali, concedendo riduzione degli oneri amministrativi solo a queglii Stati membri dotati di sistemi amministrativi e di controllo il cui buon funzionamento sia dimostrabile, associando semplificazione amministrativa e controllo efficace dell’uso delle risorse;
- auspica maggiore flessibilità per rispondere alle crisi inattese, come la crisi dei migranti, invita la Commissione a presentare proposte concrete su come aumentare la flessibilità nel rispetto dei tetti di spesa prefissati, suggerendo la possibilità di riallocare le risorse, tra strumenti nella stessa rubrica di bilancio, ma anche tra diverse rubriche di bilancio;
- propone di legare più strettamente la spesa alla *governance* economica, estendendo ad altri ambiti il meccanismo di condizionalità macroeconomica già previsto per i fondi SIE e prevedendo di legare l’effettivo godimento delle risorse previste da meccanismi di riserva di *performance* (come l’attuale riserva di *performance* del 6% previsto per i fondi SIE 2014-2020) al raggiungimento di tappe fonda-

¹³ “An appropriate degree of flexibility and proportionality of Cohesion Policy in relation to allocation is desirable. Applying a simpler set of rules might go along with stricter ex-post controls and possible higher corrections. Decision on the approach and which to choose might be at the discretion of a Member State”.

¹⁴ Federal Government position paper on the mid-term review of the European Union’s multiannual financial framework (2014-2020).

mentali pre-determinate (*milestone*) dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per Paese;

- auspica una maggiore condizionalità delle risorse legata al raggiungimento di risultati (*more for more*) in un bilancio ancora più concentrato sulla crescita sostenibile e l'occupazione, introducendo riserve di *performance* nelle rubriche di bilancio e nei singoli strumenti di finanziamento;
- ribadisce il principio del co-finanziamento nazionale, senza eccezioni, deroghe o alleggerimenti, anzi estendendo il co-finanziamento a strumenti e rubriche che non lo includessero obbligatoriamente, legando il livello di co-finanziamento nazionale al valore aggiunto europeo degli investimenti;
- invita la Commissione a valutare il funzionamento degli strumenti finanziari, estendendone l'uso laddove si riveli utile concretamente.

Per il QFP oltre il 2020 il documento propone di:

- usare il QFP come veicolo per il conseguimento della triade consolidamento dei bilanci/riforme strutturali/investimenti per la crescita, evitando che i contributi al bilancio Ue mettano a rischio il percorso di consolidamento dei bilanci nazionali e usando le risorse del bilancio a supporto dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per Paese, con un obiettivo di crescita della competitività dell'Ue e di sviluppo sostenibile secondo l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU;
- fondare l'uso delle risorse Ue sul valore aggiunto europeo, che può essere sintetizzato nel sostegno alla crescita sostenibile e all'occupazione e nel contributo fornito ad affrontare le grandi sfide comuni, come la sfida della migrazione, rispettando il principio di sussidiarietà e perciò limitando l'intervento delle risorse Ue a quegli ambiti in cui esse possano essere gestite più efficacemente a livello Ue che a livello nazionale, ad esempio a causa dell'impatto transfrontaliero e/o di coordinamento dei programmi Ue, o che non possano essere fornite dal settore privato.

Austria

L'Austria ha prodotto un documento di posizione sulla revisione del QFP¹⁵ che ricalca sostanzialmente le posizioni tedesche, di cui sposa i prin-

¹⁵ Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020; Halbzeitüberprüfung- Österreichisches Positionspapier.

cipi di disciplina del bilancio, considerazione delle nuove sfide, usando meglio le risorse finanziarie esistenti, uso più efficiente delle risorse per ottenere effetti di crescita sostenibile, valutazione dell'efficacia degli strumenti finanziari, semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi.

Per quanto riguarda il prossimo QFP l'Austria ribadisce alcuni principi generali: durata di sette anni, capacità di rispondere alle crisi, più forte orientamento ai risultati (*budget focused on results*) e concentrazione delle risorse su obiettivi Ue, valore aggiunto europeo, sussidiarietà e solidarietà di tutti gli Stati membri nell'affrontare le sfide globali, semplificazione del sistema delle risorse proprie, con abolizione della risorsa IVA.

Inoltre, l'Austria propone una riforma globale dei fondi strutturali per quanto riguarda la differenziazione, la proporzionalità e la semplificazione, riservandosi di valutare la propria disponibilità a continuare il sistema attuale, espressione della solidarietà tra Stati membri più e meno prosperi, in un contesto di solidarietà di tutti gli Stati membri nell'affrontare le sfide attuali, lasciando intendere che la continuazione del sostegno alla politica di coesione sia legata alla disponibilità dei Paesi beneficiari ad affrontare la questione migranti. Inoltre l'Austria chiede una forte semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi connessi all'uso dei Fondi strutturali, secondo un principio di differenziazione tra Stati membri e di valore aggiunto dei Fondi strutturali per i diversi Stati membri (per l'Austria i Fondi strutturali rappresentano una percentuale irrisoria degli investimenti pubblici, mentre per altri Stati membri i Fondi strutturali rappresentano percentuali molto alte (il 50% per la Polonia, fino al 70% per i Paesi baltici).

Francia

La Francia ha predisposto una nota sulla revisione del QFP¹⁶, non diffusa ufficialmente, nella quale, tra l'altro, sostiene l'esigenza di avviare immediatamente azioni (da completare nel quadro della negoziazione del prossimo QFP) di semplificazione dei Fondi SIE, di migliore sinergia tra questi fondi e altri programmi esistenti, in particolare Horizon 2020 e di ricorso agli strumenti finanziari. La semplificazione dovrebbe produrre benefici per i beneficiari e riduzione degli oneri amministrativi per le autorità responsabili della gestione e controllo.

La nota auspica un rafforzamento dell'orientamento ai risultati e invita le Istituzioni europee e gli Stati membri a condurre congiuntamente una

¹⁶ Note des Autorités françaises-Réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020.

valutazione, entro il 2017, della *performance* di tutte le politiche comunitarie, al fine di alimentare il dibattito sul prossimo QFP. Si sottolinea che la *performance* dovrebbe essere meglio considerata sia ex-ante, ai fini dell'allocazione delle risorse finanziarie, sia ex-post, nell'esercizio di discarico del bilancio.

La Francia indica che l'Ue dovrebbe finanziare le azioni a maggiore valore aggiunto europeo e invita le Istituzioni a progredire rapidamente verso una definizione del valore aggiunto europeo che conduca a misurare efficacemente e sistematicamente questo criterio rispetto a ciascun programma, in vista della negoziazione del prossimo QFP.

La nota ribadisce la priorità della Politica agricola (PAC) anche di fronte alle nuove sfide e chiede il prolungamento dell'iniziativa per l'occupazione giovanile (YEI, Youth Employment Initiative) che è finanziata solo fino al 2016.

Il documento auspica anche maggiore flessibilità del bilancio attuale, che non comporti tuttavia aumento di spesa, anche attraverso la creazione di un fondo di stabilità e la possibilità di spostare temporaneamente fondi all'interno del bilancio, preferibilmente all'interno delle singole rubriche di bilancio.

Il Governo francese ha inoltre investito molte energie sul tema della semplificazione, di cui si è fatta portavoce, a nome di tutti gli Stati membri, con una nota trasmessa a luglio 2015 ai Commissari Timmermans (*Better regulation*), Thyssen (politica sociale e FSE) e Crețu (politica regionale) come contributo alla discussione sulla semplificazione avviata dalla Commissione con la creazione del Gruppo di alto livello sulla semplificazione presieduto dall'ex Commissario Sim Kallas. Ad aprile 2016 il Governo francese ha inviato una nuova nota¹⁷ che tratta in modo ampio e circostanziato il tema della semplificazione, come risultato di un lavoro istruttorio condotto insieme alle diverse Autorità nazionali, le Autorità di gestione, di audit e di certificazione. Il testo indica alcune piste principali di lavoro che riguardano la stabilità e leggibilità del quadro giuridico, l'armonizzazione delle regole riferite a strumenti diversi, ma che riguardano gli stessi beneficiari, l'applicazione concreta del principio di proporzionalità in tema di audit e controlli, la semplificazione della valutazione delle spese e della loro verifica, un monitoraggio dell'attuazione più leggero e meglio coordinato.

¹⁷ Note des autorités française à la Commission européenne, Paris, le vendredi 15 avril 2016, ref TREG/2016/0204.

Sintesi e conclusioni

La Commissione presenterà a breve proposte di semplificazione dell'uso dei Fondi SIE all'interno di una proposta di regolamento complessiva che riguarderà diverse politiche, come risultato dell'Iniziativa "Better Regulation" (Proposta di regolamento "Omnibus"). Si prevedono proposte di semplificazione per agevolare il ricorso agli strumenti finanziari e la combinazione fondi SIE-Fondi EFSI, l'introduzione di una nuova priorità di investimento specifica per l'inclusione dei migranti, altre semplificazioni proposte dal Gruppo di Alto livello sulla semplificazione dei fondi SIE.

Gli Stati membri hanno sinora espresso posizioni che profilano una convergenza sul consolidamento delle regole attuali, che garantiscono orientamento ai risultati e misurazione delle *performance*, ma con una semplificazione della gestione e armonizzazione delle regole in vigore per i vari fondi e i vari programmi a gestione diretta o indiretta, in particolare con riferimento agli Aiuti di Stato, all'utilizzo degli strumenti finanziari, al ricorso a costi semplificati e standard, allo snellimento dei controlli.

Più controverse, invece, altre questioni che saranno affrontate nel negoziato sul prossimo QFP:

- peso della politica di coesione sul bilancio: i "contribuenti netti" puntano a una riduzione delle risorse e i "beneficiari netti" puntano a mantenere il livello di dotazione attuale, anche a costo di concedere libertà maggiore agli Stati contribuenti netti in termini di semplificazione e snellimento dei sistemi di gestione e controllo;
- ricorso ai meccanismi di condizionalità per l'utilizzo delle risorse, sia per quanto riguarda le condizionalità *ex ante* (il giudizio sulla loro introduzione non è unanime), sia per quanto riguarda la condizionalità macroeconomica, prevista dall'art 23 del Regolamento generale dei fondi SIE e sinora mai attivata. Su questo meccanismo permane la netta contrarietà del Parlamento e la perplessità di diversi Stati membri: intervenire sospendendo i fondi SIE sembra una doppia penalizzazione che deprime gli investimenti proprio laddove ce ne sarebbe più bisogno (Paesi in difficoltà a causa di squilibri macroeconomici e/o per il rientro nei parametri del Patto di stabilità) e rende "incomprensibile" l'azione dell'Ue per i cittadini. La Germania (Ministero delle Finanze) vorrebbe condizionare l'uso dei fondi strutturali, imponendo che siano destinati unicamente all'attuazione delle riforme indicate dalle raccomandazioni del Consiglio specifiche per Paese, con un meccanismo governato dal Consiglio Economia e finanza (ECOFIN);

- continuazione di una politica di coesione estesa a tutte le regioni (non limitata alle regioni più povere). Alcuni Stati membri (Austria, Paesi Bassi, contribuenti netti in genere) sono scettici sul valore aggiunto della politica di coesione che per loro sembra rappresentare soltanto una voce negativa nel bilancio, poiché i fondi SIE rappresentano percentuali irrilevanti della spesa nazionale per investimenti pubblici e l'effetto di *spill-over* in termini di capacità amministrativa è limitato, trattandosi di Stati membri già dotati di sistemi amministrativi performanti. I Paesi beneficiari sostengono che, a parte ragionamenti più nobili sul valore aggiunto europeo della coesione, i Paesi contribuenti netti traggono un evidente vantaggio economico dagli investimenti per la coesione: studi effettuati dalla Polonia dimostrano che per 1 euro di fondi strutturali destinato agli Stati beneficiari, 0,7 euro ritornano agli Stati contribuenti netti sotto forma di contratti ottenuti e di esportazione di beni e servizi verso i Paesi beneficiari.

Da ultimo, ma non meno importante, occorre tenere conto del possibile effetto del *Referendum* che si è svolto il 23 giugno 2016 nel Regno Unito. La Brexit potrà influenzare anche la discussione sulla politica di coesione post 2020: per motivi geografici (escono regioni ricche, cambia la geografia dei territori eleggibili e cambiano le medie Ue alle quali si fa riferimento per valutare il “*gap*” relativo di prosperità da colmare con le risorse dei fondi strutturali), per motivi di approccio generale (UK è il pilastro dei promotori della rinazionalizzazione della politica di coesione al quale si sono tradizionalmente appoggiati altri Paesi contribuenti netti), per motivi di composizione del bilancio (effetti della abolizione del *rebate* britannico).

Sintesi e conclusioni

*di Fabrizio Barca**

Dirò prima di tutto cosa non farò oggi. Da quando ho lasciato l'incarico di Ministro della Repubblica non ho mai aperto bocca sul tema dell'intervento pubblico nel Sud e non lo farò neanche oggi. Ma vi ho ascoltato con molto interesse. E apprezzo i materiali che siete riusciti a raccogliere attorno al tavolo. Voi SVIMEZ avete le vostre tesi che, come sapete, io in parte non condivido. Ma avete tesi e ne parlate. Così ahimè non fanno altri e nel Paese non c'è discussione, confronto. E senza di questo le politiche non sono monitorate e spesso non possono neppure funzionare.

Farò riferimento a quanto ho ascoltato, ma attenendomi strettamente al titolo dell'incontro: "La politica di coesione in Europa". Lo farò dal punto di vista del futuro, cioè chiedendomi se la politica di coesione europea proseguirà. Perché non erano elevate le possibilità che proseguisse quando mi trovai a lavorare a Bruxelles per ridarle slancio e poi, ancora, a negoziarla da Ministro della Repubblica. Ma quelle possibilità sono di nuovo scarse oggi, ancor più scarse.

Questo è bene saperlo e dircelo. Non è probabile che la politica di coesione in Europa vada avanti. L'intero progetto europeo è in crisi. La finalità originaria della politica di coesione così come definita prima di nascere, molto prima di Jacques Delors, dal nostro Antonio Giolitti, da George Thompson, cioè dai fondatori dell'Europa, era lo strumento perché ogni cittadino europeo non avesse dubbio, o come diceva Thompson, non avesse motivo di dubitare, che l'Europa fosse anche nei propri interessi. Vi sembra viceversa che oggi i cittadini europei non abbiano "motivo di dubitare" che l'Europa sia nei loro interessi? Non direi proprio.

Siamo in un momento drammatico della storia europea, drammatico per quello che era l'obiettivo vero della coesione: non la "convergenza" dei redditi pro capite, ma piuttosto convincere i cittadini europei che il progetto europeo avrebbe migliorato le loro qualità di vita indipendentemente dal luogo in cui essi vivevano. E poiché i fondatori dell'Europa erano consapevoli che un processo di integrazione che nasce commercia-

* Economista.

le (e che sarebbe rimasto per lungo tratto solo economico) determina un vantaggio differenziale per i territori che sono già ricchi o per i territori che non sono messi in crisi dalle novità, immaginarono una politica che accompagnasse la liberalizzazione dei mercati.

Eppure penso che possiamo farcela. Possiamo farcela a raddrizzare l'Europa, se un sotto-gruppo di Paesi di buona volontà darà urgentemente vita a un bilancio vero (alimentato da imposte), due obiettivi secchi (un Fondo di disoccupazione e una *task-force* per prevenire la tratta dei migranti e curarsi di loro), un Ministro del Tesoro comune che decida, un Parlamento europeo (estratto da quello esistente) che controlli e legiferi. E possiamo farcela anche a salvare la politica di coesione. Ma ad una condizione, che enuncerò con franchezza: mantenere invariate le regole di utilizzo dei fondi europei dopo il 2020. Sarebbe la prima volta che si interrompe il rituale di cambiare le regole ogni sette anni. Lo propongo perché credo che, pure con limiti, la riforma del 2014-2020, se attuata con convinzione politica e valutata lungo la strada, sia la scelta giusta e ancora più valida di ieri. E vada dunque confermata.

Quel disegno di riforma è stato condiviso da 27 Paesi attraverso un lavoro che è durato due anni e mezzo. Lavoro profondo che ha riguardato a un tempo le amministrazioni e la cultura, e che ha avuto momenti di scontro durissimo con tesi alternative che volevano la chiusura della politica di coesione; quelle tesi che immaginano un mondo dove le politiche non devono essere adattate, "curvate" sui territori.

La tesi dominante, infatti, quando iniziò la partita 2008 era quella della Banca Mondiale: le politiche devono essere *spatially-blind*, cioè cieche ai territori, si argomentava. Secondo questa tesi, è sbagliato realizzare una politica rivolta ai luoghi perché è una politica destinata essere catturata da micro-interessi; le politiche devono essere uguali per tutti i luoghi, devono dare vita a istituzioni uguali per tutti, conformi a "*best practices*". Questa è la tesi tuttora dominante. Eppure siamo riusciti a batterla nel 2008 attraverso un dibattito culturale che l'Italia ignorò ma che toccò la Francia, la Gran Bretagna, e la Polonia ed ebbe l'appoggio di piccoli Paesi che praticano politiche territoriali, come l'Austria. A batterla fu l'approccio proposto nel Documento "*An Agenda for a Reform of Cohesion Policy*", dove avanzammo il metodo che, prendendo il termine dal dibattito inglese, chiamai *place-based* e che sostiene, tutto al contrario, che l'uscita dalle trappole del sottosviluppo richiede politiche che tengono conto dei luoghi.

Ho descritto quell'approccio in un articolo asciutto e duro (*Alternative Approaches to Development Policy, OECD Regional Outlook 2011*), e l'ho fatto in termini più accademici con Philip McCann e Andres Rodriguez Pose (*The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches*, in "Journal of Regional Science", 2012, 52, 1). In sostanza, penso e pensiamo che larga parte della conoscenza necessaria affinché un luogo innovi e esca da una trappola di sottosviluppo sia nel luogo stesso, ma che al tempo stesso buona parte della ragione per cui questa conoscenza non viene utilizzata sta nella scelta – si noti, non necessariamente nell'incapacità – delle classi dirigenti (pubbliche e private) di quel luogo di non farlo, per non mettere a repentaglio le proprie posizioni di rendita. Nasce qui il disegno di un ruolo nuovo del "centro": non scrivere regole e istituzioni uguali per tutti, ma destabilizzare, luogo per luogo, l'equilibrio dei *rentier* che bloccano lo sviluppo, aprire spazi di confronto agli innovatori, rimuovere gli ostacoli che ne bloccano l'azione.

Bene, questo approccio ha influenzato la riforma della coesione per il periodo 2014-2020; in modo parziale ma significativo, come illustrerò oltre; abbastanza da dire oggi: non cambiamo di nuovo le regole, attuiamole! Attuiamo bene e con convinzione ciò che si è deciso e che richiede tempo apprendere e sperimentare; valutiamone l'impatto; aggiustiamo; ma non ricominciamo ancora una volta da capo!

Ma perché quell'approccio e dunque le nuove regole comunitarie sono così importanti per l'Italia?

Per rispondere a questa domanda, non parlerò – come ho detto - né di politica di coesione in Italia, né di Mezzogiorno, né delle Regioni, né di cosa ne è stato del salvataggio del "disastro nazionale" della politica di coesione 2007-2013, per cui da metà classifica in Europa (almeno come capacità di spesa) sprofondammo nel 2011 a fine classifica. E non parlerò di come nel sollevarsi da questo precipizio, nel 2012-2013, trovammo il modo di anticipare alcuni elementi dell'approccio *place-based* che si sapeva stavano per finire nei Regolamenti. E non parlerò neppure dell'"assenza della politica" richiamata da Soriero e Marra. Dove politica non vuol dire politiche, ma proprio "politica": una politica che incalzi, che susciti specie sul Sud un dibattito culturale e politico su cosa sta avvenendo. Né parlerò, infine, di quanto questo approccio serva anche alle Regioni del Centro-Nord, che hanno perso posizioni anno dopo anno nel

confronto europeo e che in alcuni casi, penso alla Liguria, sono in condizioni gravi assai.

Infatti, le ragioni per cui in Italia l'approccio *place-based* è particolarmente necessario prescindono da vicende contingenti e riguardano quattro dati strutturali, che riassumo.

Primo, nel nostro paese la "diversità" fra aree (anche a poca distanza) è particolarmente elevata. Diversità naturale, climatica, biologica, culturale, musicale, antropologica, che rende particolarmente importanti, ancora più importanti, le conoscenze locali in ogni processo di sviluppo.

Secondo, forti, particolarmente forti, sono al tempo stesso nei nostri territori le posizioni di rendita locale, l'impegno e la propensione a mantenerle, a perpetuarle: e parlo delle classi dirigenti locali di tutto il Paese, non solo della Calabria o del Lazio, ma anche dell'Emilia Romagna e della Lombardia. La deriva opportunistica delle classi dirigenti locali in questo nostro Paese è particolarmente forte, e, come ci spiegano oggi Acemoglu e ieri Marx, questo atteggiamento costituisce un fortissima barriera all'innovazione. Un fattore a cui ai tempi del tentativo Ciampi nel 1998 non ponemmo sufficiente attenzione.

Terzo, a rendere quell'approccio ancor più necessario in Italia è lo stato drammatico della pubblica amministrazione. Conosciamo la storia: mancato rinnovamento della pubblica amministrazione nei venti meravigliosi anni del dopoguerra, ruolo sostitutivo svolto dai grandi enti pubblici a cominciare dalla Cassa e poi Agenzia e dalle Partecipazioni; loro degenerazione. Certo, ci sono stati tentativi di rinnovamento. Ma ristretti ad alcuni Ministeri e caduchi. Non c'è rinnovamento dei funzionari, la cui formazione, almeno sino al tentativo oggi in atto, non è mai stata curata. Non ci sono prospettive chiare di carriera. Non è premiata l'innovazione. La dirigenza non ha autonomia finanziaria nell'organizzazione. E tutto ciò rende il centro debole: ecco perché l'approccio *place-based* darebbe al centro una strada, quel ruolo di indirizzo, quell'attenzione ai luoghi, che oggi manca.

Quarto, la politica nazionale è andata via via rinunciando a un ruolo egemone nei confronti della politica locale; si è ridotta a realizzare con potentati locali, al Sud come al Nord, accordi di reciproca sopravvivenza, secondo uno schema neo-feudale. Beh, l'approccio *place-based* darebbe al centro politico nazionale un metodo per svolgere una funzione prima destabilizzante e poi riaggregante, di cui il Paese ha bisogno.

E dunque proviamo a vedere quali sarebbero, proprio in Italia, i caposaldi di un approccio rivolto ai luoghi. Anche qui procedo per punti. Cinque.

Consapevolezza territoriale delle politiche ordinarie. Per sbloccare innovazione e sviluppo non si può assegnare la missione territoriale a una politica dedicata, quella di coesione, appunto: non basterà, se la grande massa della politica ordinaria resta “cieca” ai luoghi – come scrisse acutamente Mario Draghi nel cercare di capire perché la “nuova programmazione”, la politica tentata con Ciampi nel 1998, non avesse raggiunto i propri obiettivi – o addirittura peggiorerà le cose se la “politica dedicata ai luoghi” verrà usata col fine di compensare tutte le altre – come è stato nella seconda stagione della Cassa per il Mezzogiorno o, per dirne una, nella politica tradizionale per la “montagna”. Occorre viceversa che tutte le politiche ordinarie, per la mobilità, la cultura, l’agricoltura, la scuola, la salute, il sociale, ecc., siano consapevoli dei luoghi, siano “curvate” sulle specifiche caratteristiche dei territori e non disegnate avendo in testa la “città tipo”, come spesso avviene.

Combinazione fra leadership locale e attivismo centrale. Certo che le classi dirigenti locali devono avere la leadership: in Italia fu l’intuizione dei “patti territoriali”, ed è stata anche la pratica di successo in molte strategie urbane, come nella ricostruzione dopo molti terremoti. Ma al tempo stesso il centro deve svolgere un ruolo attivo, senza timori di “paternalismo”. Deve sapere di non avere gran parte delle conoscenze necessarie. Ma al tempo stesso deve mettere in partita conoscenze generali (sulla componente ingegneristica e progettuale di molti processi, sul fronte degli standard internazionali, sul piano geo-politico) e di metodo e di dovere svolgere quel ruolo di destabilizzazione delle posizioni di rendita locale di cui ho detto. Nel caso dei patti territoriali, ad esempio, il centro si sottrasse a questa funzione, con il rischio, in molti (non tutti) i casi di legittimare nuove filiere di rendita locale, che definii al tempo “neo-feudali”.

Un confronto acceso, aperto, informato e ragionevole. E’ questa la condizione, utilizzando i criteri propugnati da Amartya Sen, affinché davvero a livello locale emergano le conoscenze migliori e si produca innovazione. Il confronto deve essere: *acceso*, nel senso che devono prendervi parte figure di ogni parte, anche gli “antagonisti”, che magari criticano il processo stesso; *aperto*, nel senso che non deve chiudersi in modo autoreferenziale nei confini locali, ma deve piuttosto accettare il

confronto con culture e imprenditorie che vengono da fuori; *informato*, nel senso che “parla più di una volta” – come diciamo noi nel nostro lavoro di campo – solo chi argomenta usando dati o comunque informazioni verificabili; *ragionevole*, nel senso di prendere sempre in considerazione e di misurarsi gli uni con le tesi e i sentimenti degli altri, non di limitarsi a una razionalità auto-referenziale, dove entriamo e usciamo dal confronto ascoltando solo noi stessi. Proprio Sen, nella sua “Idea di Giustizia” ci mostra che se queste condizioni sono soddisfatte crescono le possibilità di raggiungere un “accordo”, vuoi perché alcuni cambiano opinione, vuoi perché opinioni diverse trovano un terreno parziale comune (o almeno escludono opzioni), vuoi perché dal confronto si producono nuove soluzioni (cfr. <http://www.eticaeconomia.it/lidea-di-giustizia-di-amartya-sen-sintesi-e-osservazioni-per-luso-quotidiano/>). Questo, ci mostra anche con sapienza Gilberto Seravalli nei suoi lavori, è innovazione e sviluppo.

Condividere risultati attesi misurabili e verificabili. Quando si è raggiunto un accordo bisogna tradurlo nell’identificazione di quali aspetti della vita dei cittadini del territorio interessato si vuole migliorare, e nella quantificazione di tale miglioramento. Non descrivendo cosa si intenda “realizzare” – ore di formazione, un ponte, un progetto di ricerca – ma quale impatto positivo quella realizzazione dovrebbe avere per i cittadini – minore attesa nel cercare lavoro, tempi ridotti per l’emergenza sanitaria o per il turismo, maggiore produttività. E’ un passo fondamentale perché è a questi esiti che i cittadini sono interessati. E sul cui conseguimento è ragionevole fondare il giudizio sui propri amministratori.

Sperimentalismo democratico. È il connotato che riassume e racchiude e sorregge tutti gli altri. È un modo diverso dell’amministrazione pubblica di lavorare con i cittadini e di attuare le politiche. Un’amministrazione che riconosce i limiti del proprio sapere, ogni volta che “lancia” una nuova politica (o una vecchia politica in un nuovo luogo), e li affronta non chiudendo all’inizio l’intervento entro griglie e regole rigide, ma valutando in itinere l’attuazione, aggiustando il tiro, o addirittura, come scrive Chuck Sabel che di questo metodo è sostenitore, introducendo nel processo fattori di instabilità per testarlo.

Se questo è ciò che ci vorrebbe, mi domando: che ne è in concreto di questi cinque principi nell’ambito della politica di coesione? Per rispondere in modo adeguato a questa domanda dovrei separatamente guardare a cosa dell’approccio *place-based* è davvero transitato nei Re-

golamenti comunitari 2014-2020, e poi a come concretamente i Paesi stanno attuando i Regolamenti nelle parti innovative e infine anche al grado di consapevolezza territoriale delle politiche ordinarie. Poiché non ho le informazioni per procedere in modo sistematico su questi tre distinti piani, li mescolerò, utilizzando, per ognuno dei cinque principi esposti, sia quanto ascoltato oggi, sia mie riflessioni, con particolare riferimento alla Strategia italiana per le aree interne di cui mi sono occupato negli ultimi tre anni.

Per quanto riguarda la *consapevolezza territoriale delle politiche ordinarie*, ci sono elementi di novità. Sappiamo che nei Regolamenti sono stati introdotti nella politica di coesione europea alcuni strumenti di attenzione al territorio, strumenti di integrazione territoriale maggiori, come il *community led local development*. E da documenti dello European Policies Research Centre di Strathclyde sappiamo che in alcuni Paesi questa spinta sta producendo effetti. Abbiamo poi ascoltato da Rainoldi che all'interno della logica della *smart specialisation strategy* c'è un'attenzione territoriale, che va oltre la politica di coesione e tocca, o dovrebbe toccare, le politiche ordinarie. E' ovvio che sia così perché la *smart specialisation* nasce dall'idea che non tutte le regioni sono sulla frontiera tecnologica ma che tutte le regioni possono adattare le innovazioni della frontiera secondo la propria vocazione e quindi c'è una declinazione territoriale in quell'impostazione. Non so invece, e non ne avete parlato oggi, se la "bandiera" che i Regolamenti mettono sul tema "città" stia producendo risultati veri, e soprattutto se essi tocchino le politiche ordinarie. Non vedo invece segni positivi, a Bruxelles, nella capacità e volontà di cooperazione e integrazione fra le Direzioni generali responsabili dei diversi fondi: con un'influenza negativa sui Paesi.

Ma il tema più caldo, oggi non ne avete parlato, è quello del collegamento fra politica di coesione e politiche nazionali generali. E' bene ricordare che tutto l'impianto della politica di coesione si era data carico di un suo maggiore collegamento con la politica Europa 2020 e con i piani nazionali di riforma (PNR). Che ne è di questo collegamento? Con la crisi del disegno 2020, di fatto travolto dalla crisi economica, si è perso il collegamento? Non so rispondere per l'Europa. Anche se i dati che ci ha fornito Prota preoccupano, quando indicano non solo, in molti paesi tagli forti alle spese per investimenti e istruzione, ma un cosiddetto "passaggio della responsabilità" ai livelli locali di governo, che non aumenta

ma riduce i loro margini di manovra e quindi a parità di tutto il resto rappresenta una de-territorializzazione.

Posso invece rispondere per un profilo specifico della strategia italiana di sviluppo, del cui avvio sono stato responsabile come Ministro, e di cui ho poi seguito per un triennio l'attuazione: la Strategia per le aree interne (<http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>). In questo caso nel PNR dell'Italia esiste una politica nazionale che usa risorse nazionali della legge di stabilità (al momento 190 milioni di euro) che sono piegate a una vocazione territoriale e trascinano risorse comunitarie (per un importo tendenzialmente triplo): è appunto la strategia nazionale delle aree interne, definite come aree lontane dai servizi essenziali. Si tratta proprio di un esempio di una declinazione delle politiche ordinarie della scuola, della salute e, nelle ambizioni, anche della mobilità alle caratteristiche ed esigenze di specifici territori. Vuol dire che all'interno dei Ministeri responsabili per quelle politiche ordinarie (e dei corrispondenti Assessorati settoriali regionali) ci sono gruppi di funzionari che hanno la missione di declinare obiettivi generali in singoli territori – oltre 65 aree di 30mila abitanti circa ciascuna, selezionate attraverso due anni di lavoro sul campo con Comuni e Regioni – per salute, cultura, mobilità, etc. Non hai una politica territoriale che è la somma di cento piccoli indipendenti interventi; no, è un disegno nazionale dove è fortissima l'autonomia di prendere le decisioni dei livelli locali ma secondo un indirizzo nazionale continuamente rinnovato e adattato.

E veniamo al secondo tratto dell'approccio *place-based*: la difficile *combinazione fra leadership locale e attivismo centrale*. Che ne è in concreto? Sul fronte della *leadership* locale, dell'impegno a farla emergere, a Bruxelles c'è profonda disattenzione. A livello nazionale c'è, in diversi paesi – specie in Francia e in Italia –, sul piano politico e amministrativo, una spinta verso l'associazionismo dei comuni, in forma di fusioni, unioni, concentrazione di alcune funzioni, e questo processo, per funzionare, dovrebbe sposarsi con l'innovazione delle tecniche di amministrazione e con la concentrazione dei poteri, e quindi con il riconoscimento di *leadership*. Ma non mi risulta che questo processo sia stato visto e dunque promosso dai centri nazionale ed europeo come il pezzo di un disegno di sviluppo. Certamente in Italia, nel favorire, talora in modo meccanico e con incentivi meramente finanziari e temporanei, il processo associativo, non c'è stata alcuna funzione di accompagnamento e assistenza tecnica da parte del centro. Una funzione di accompagnamento che vice-

versa è stata messa in campo dalla Strategia nazionale delle aree interne, quando ha chiesto ai Comuni che si alleavano nelle aree-progetto (circa 15 Comuni per area) di associare i servizi che erano legati agli obiettivi strategici.

Quanto all'attivismo centrale, di nuovo Bruxelles non ha in generale saputo innovare e innalzare il ruolo dei propri uffici responsabili per la coesione. E' rimasta intatta la prevalenza di attenzione per le funzioni di controllo contabile, mentre non si è avuta la capacità di investire massicciamente in una nuova stagione di reclutamento di esperti e tecnici di qualità competenti nelle politiche territoriali, che pure le Università d'Europa avrebbero potuto fornire. Si è persa l'occasione di tornare a vivere una stagione di rinnovamento culturale e metodologico come quella che Delors seppe realizzare. E dunque, con la parziale eccezione dell'area di valutazione – dove c'è stato un pur limitato reclutamento – il centro europeo non ha saputo corrispondere alle necessità di rafforzamento che pure venivano dall'attuazione di un approccio *place-based*. E i singoli paesi? Non so rispondere. So però per certo che ogni volta che leggo o sento descrivere un progetto di sviluppo territoriale di successo, in Polonia come in Olanda, scopro che dietro c'è la presenza di un robusto centro di competenza nazionale, che ha di fatto svolto la funzione di sprone, destabilizzazione e indirizzo culturale e tecnico che il modello *place-based* auspica. In Italia, di nuovo, l'esperienza della strategia aree interne mostra quanta strada si può fare se si costruisce un "centro di coordinamento nazionale", costituito a un tempo da funzionari e dirigenti di singoli Ministeri settoriali e da progettisti esterni all'amministrazione, e se questo centro si propone di fare emergere, luogo per luogo, istituzioni di alta competenza settoriale che già esistono (Osservatori astronomici, Istituto zooprofilattici, Dipartimenti di Università, Laboratori di ricerca di grandi aziende private, ecc.) che possono portare nel territorio una conoscenza globale.

E veniamo al *confronto acceso, aperto, informato e ragionevole*. L'Unione europea non ha fatto moltissimo, eppure ha "piantato un chiodo". Grazie soprattutto alla sollecitazione dell'Italia, è stato approvato un "Codice di condotta del partenariato" che introduce un concetto nuovo: referenti del confronto partenariale non devono essere solo i soggetti "rappresentativi" ma anche i soggetti "rilevanti", ossia i soggetti che sono toccati dalle politiche in oggetto. Questa enfasi mette al centro i cittadini, spinge le stesse organizzazioni di rappresentanza a rappresentare meglio,

apre alle molteplici e nuove forme di “cittadinanza attiva” che possono dare un contributo cognitivo e critico decisivo al “confronto”. Non si tratta di una previsione che di per sé cambia il mondo, ma consente a chi voglia rivendicare o attuare questo principio di avere “un chiodo” a cui appendere la propria azione. Di nuovo nel caso della Strategia aree interne questo chiodo lo abbiamo usato, pretendendo che nei *focus group* e nelle altre forme di confronto organizzate nel territorio fossero presenti, accanto alle organizzazioni di rappresentanza, medici, insegnanti, imprenditori, alunni, agricoltori, etc., sottraendosi così alla morsa degli interessi conservatori costituiti che, spesso assai, nel livello locale, penetrano e paralizzano le organizzazioni tradizionali di rappresentanza.

Prima ancora di questa esperienza, nell’azione di sblocco dei fondi comunitari realizzata durante il governo Monti, avevamo anche sperimentato forme nuove di confronto informato, aperto, acceso e ragionevole nella preparazione di bandi di gara. I bandi, infatti, risentono spesso di quella conoscenza limitata da parte di noi amministratori pubblici di cui ho prima parlato: nel senso che spesso, senza volerlo – accantonano i casi, pure esistenti, di patologia – introduciamo nei bandi, per supponenza cognitiva, regole, restrizioni, criteri che minano gli stessi obiettivi che perseguiamo o che comunque introducono distorsioni (ad esempio, escludendo categorie di soggetti significativi, o favorendone altre). Per ridurre questo rischio c’è una strada: prima di emettere il bando sottoporre in modo pubblico i punti controversi, i criteri, la logica alla trasparente valutazione dei “soggetti rilevanti” e poi decidere, in assoluta autonomia, ma avendo accresciuto il bagaglio cognitivo. E’ quanto abbiamo fatto nel 2012, ad esempio per un importante bando per la cura e valorizzazione del patrimonio culturale e per servizi sociali da parte del terzo settore. Non so se questa pratica moderna sia stata proseguita.

E siamo all’obiettivo di *condividere risultati attesi misurabili e verificabili*. Si tratta del fronte sul quale abbiamo ottenuto in Europa i risultati migliori. Sulla base di un lavoro condotto insieme a Philip McCann e a un folto gruppo di metodologi (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf), i Regolamenti della coesione 2014-2020 hanno scelto, dopo duro e informato confronto (!), di dare vita a un cambio di rotta. Hanno finalmente distinto in modo chiaro i “risultati” (*outcome*) dalle “realizzazioni” (*output*), mettendo enfasi sui primi e chiedendo che tutti i documenti di programmazione e poi di attuazione

indichino con chiarezza quali effetti essi si prefiggano di produrre sulla qualità di vita dei soggetti rilevanti, quantificando con indicatori tali risultati, misurando punto di partenza e target, e poi monitorandoli. Sono proprio questi gli indicatori che andranno discussi nei luoghi di partenariato e che andranno illustrati nei Rapporti di descrizione del lavoro svolto. E ancora, saranno questi indicatori alla base della valutazione che ove possibile dovrà essere condotta per investigare se, in quale misura e secondo quali relazioni, siano stati proprio gli interventi realizzati a produrre gli effetti conclamati.

Permettetemi di citare alcuni brani dei Regolamenti, fra i moltissimi dedicati a questo profilo: “sono necessari obiettivi chiari e misurabili e indicatori di *outcome*, cioè di risultato”; “... gli indicatori di risultato devono essere chiaramente interpretabili, statisticamente validi - *ci mancherebbe!* - effettivamente rispondenti e legati agli interventi della politica - *poi vengo a questo punto delicato* - e raccolti subito e pubblicizzati”. E potrei andare avanti. Se queste disposizioni fossero attuate, potremmo “restituire le politiche di coesione ai cittadini”. Infatti, nel descriverle, nel parlarne, sui giornali e ovunque, non useremmo più il linguaggio dei soldi spesi - ma per fare cosa? - né quello delle opere realizzate - ma a quale fine? - ma il linguaggio della qualità di vita, che interessa ai cittadini. Di cosa si parla oggi quando si discute della capacità di investire fondi comunitari nella formazione, si tratti di Lombardia o di Sicilia? Si parla di fondi spesi o di numero di ore di formazione o di numero di formatori o di formati. Domani si potrà parlare - era ora! - di quanto quell'intervento formativo ha “presumibilmente” contribuito - o almeno si è accompagnato - a un aumento di competenze o a una riduzione dei tempi di attesa nella ricerca del lavoro, o a un aumento del livello retributivo.

La Commissione europea ha messo testa su questo aspetto. E, me lo hanno detto e ridetto viaggiando di regione in regione, nella negoziazione per l'approvazione dei Programmi operativi regionali 2014-2020 ha preteso che le cose venissero fatte davvero. Il Dipartimento nazionale per la coesione della Presidenza, attraverso la sua struttura di valutazione, ha costruito un metodo, griglie, procedure affinché questa svolta possa essere attuata. Si tratta di informazioni che potranno alimentare il sito Open-Coesione: questo pezzo di modernità in un'amministrazione ottocentesca che consente all'Italia - unico Paese in Europa - di monitorare circa 100 miliardi di progetti, uno per uno, in base agli stati di avanzamento.

Ora, per ogni progetto, potrà essere riportato il risultato atteso rispetto al miglioramento di “cosa” quei soldi sono stati indirizzati a migliorare e con indicazione degli indicatori utilizzati per misurarlo. Un passo decisivo in avanti per dare base informativa solida al pubblico dibattito.

Eppure, caro Manin, questa svolta, la sua attuazione, la stessa esistenza e impegnativa manutenzione di OpenCoesione non sono all’attenzione primaria della politica. Ricordo il Presidente del consiglio Matteo Renzi durante la sua campagna per le primarie, sul palco e dietro di lui la gigantografia di OpenCoesione, indicata come il simbolo di un nuovo modo di amministrare, trasparente, che dà la palla ai cittadini. E invece quel *database* non l’ho visto utilizzare una volta al giorno per illustrare ai cittadini cosa va e cosa non va, gli stati di avanzamento, le anomalie e i successi. Ricordo, prima di OpenCoesione, i giornalisti chiedere un’informazione più chiara, meticolosa, aggiornata, georeferenziata. E invece non li ho visti, davvero con poche (anche se rilevanti) eccezioni, utilizzare ogni giorno quei dati, per capire se fanno meglio le giunte di centro-destra o di centro-sinistra, o se le cose marciano e in che direzione in quello o quell’altro comune, in quella o in quell’altra regione. Questi problemi nell’impiego effettivo dei dati di OpenCoesione ci ricordano quanto faticoso sia il processo di cambiamento del Paese. E di quale parte abbiano in esso la classe dirigente politica e il quarto e quinto potere.

Il cambiamento avviene con più rapidità, anche su questo fronte, quanto più amministrazione e cittadini lavorano a stretto contatto. E’ di nuovo la lezione della Strategia aree interne dove, ovviamente, la logica dei risultati attesi è stata sposata con forza. La stessa identificazione delle aree è avvenuta sulla base di indicatori di “tempi di accesso alle aree” e demografici che colgono aspetti importanti dei “risultati” e sono facilmente leggibili dai cittadini. Ma soprattutto la strategia ha costruito una batteria di 150 indicatori (in gran parte di risultato), relativi fra l’altro anche alla qualità dei servizi di salute, istruzione e mobilità. Questi indicatori sono stati impiegati nella logica del metodo *place-based*: non per dire ai territori cosa dovevano fare, né per fissare *targets* da Roma, ma per spronare – diciamola tutta “costringere” – i soggetti pubblici e privati dei territori a fare i conti con i “numeri”, a uscire dal vago, magari anche per contestare quei dati o proporre l’attenzione su altri indicatori. Ma sempre per portare il confronto su un terreno misurabile, verificabile.

Attenzione, questo non vuole dire rinunciare a informazioni qualitative, ma solo trovare metodi per misurare anche esse: si pensi al caso della Marmilla in Sardegna dove, in presenza di una gravissima dispersione scolastica, il territorio si è orientato sull'obiettivo di accrescere il "desiderio dei ragazzi di andare a scuola".

In questo modo di lavorare, la valutazione, sia essa la "valutazione di impatto controfattuale", sia essa la valutazione "*theory based*" volta a indagare le catene causali prodotte (o non prodotte) da un intervento, interessa nell'approccio *place-based* più per il solo fatto di essere esercitata, che per il suo "risponso" (spesso contestabile). Avere dei valutatori accanto, vuole dire per chi programma e progetta avere sin dall'inizio lo sprone di chi tiene i fari sui beneficiari e sui risultati attesi. Ed è in sé un gran risultato. Poi, quando la valutazione è terminata vuole dire, ancora, discutere di cosa abbia davvero prodotto il cambiamento. E' un passo in avanti importante che il nuovo approccio comunitario facilita per il nostro Paese, che è indietro assai.

E siamo al principio che racchiude tutti gli altri: lo *sperimentalismo democratico*. Tutte ciò che ho descritto, i tentativi di nuova politica di sviluppo in atto in Italia e in altri paesi, raccontano di processi di intervento che non sono meccanici, che richiedono apprendimento in corso d'opera, flessibilità, discrezionalità e aggiustamenti. Si tratta di uscire dalla logica proceduralista che ha dominato buona parte della politica di coesione – "rispettare procedure scandite rigidamente prima di iniziare" – nell'assunzione che chi scrive le regole abbia una conoscenza e un'informazione complete, e aderire a un modo di lavoro sperimentale, dove gli indirizzi generali sono ben chiari ma il processo è costruito con l'obiettivo di produrre informazione e di tradurre un concreto quegli indirizzi. Gli strumenti che ho descritto ai punti precedenti sono i pezzi di questo metodo.

In questa partita, di meta-metodo, sono ovviamente meglio posizionati quei Paesi dove l'amministrazione è più moderna, abituata anche a una logica di analisi quantitativa e comportamentale, costantemente rinnovata. Mentre, di nuovo, a Bruxelles pesa il mancato rinnovamento. Per l'amministrazione pubblica italiana, arcaica e arroccata in procedure barocche, iper-regolate, come oggi riconosce anche Sabino Cassese, si tratta di una sfida ancor più difficile, ma decisiva. E si tratta di una sfida forte per la cultura generale di un Paese dove si pensa che la soluzione dei problemi possa sempre essere trovata in nuove norme – ogni singolo

articolo delle norme sul mercato del lavoro (è la stima di un *paper* della Banca d'Italia) è stato modificato nei successivi due anni una volta e mezzo – anziché costruendo processi di attuazione sperimentali e capaci di produrre apprendimento negli amministratori.

Ancora una volta, la Strategia aree interne costituisce un laboratorio di costruzione di questa nuova, indispensabile cultura amministrativa di natura sperimentale. L'abbiamo chiamato il “*team* dell'autobus” quel gruppo di funzionari dello Stato e di progettisti che per tre anni ha girato per l'Italia, da area-progetto a area-progetto, percorrendo in autobus o ferrovia più di 40mila chilometri, armato di dati e mappe, per confrontarli con i protagonisti dei territori, verificare le proprie impostazioni, costruire il percorso. Certo, avevamo all'inizio uno schema di marcia, ma abbiamo lasciato molte caselle vuote, ammettendo che solo lungo quelle tortuose strade delle nostre aree le avremmo potute riempire. E, credetemi, sulla via del ritorno da ogni incontro sono nate le idee e i testi che hanno poi riempito gli austeri libri dell'“Accordo di partenariato”. Sempre regalandoci lo spazio di discrezionalità per aggiustare ancora. Con rigore. E in modo controllato. E' un segno che “se si vuole si può fare” che mi incoraggia in un quadro altrimenti appassito. E' tutto.

Prof. Manin CARABBA

Sono gratissimo a Fabrizio Barca, persona colta, illustre, che generosamente ci ha dedicato la giornata, come fanno gli studiosi e i politici seri.

E vi ringrazio, perché il dibattito è andato ben al di là delle nostre aspettative per serietà di temi. Quindi un ringraziamento per parte mia, direttamente a Laura Polverari, che, insieme ad Agnese Claroni, ha costruito questa giornata.

Tre i temi che dobbiamo affrontare da qui a breve, e che sono di attualità. Ma noi non intendiamo entrare in dibattiti propriamente politici: intendiamo fornire dei contributi di contenuto.

Studieremo il bilancio e le “riforme Morando” con spirito costruttivo; il centro deve essere il passaggio vero al bilancio di cassa, sia pure attraverso una via graduale.

Relativamente al sistema di valutazione e controllo, vorrei esaminare quello che ha fatto il Governo sulla base della delega della “Madia”, magari in un Seminario di approfondimento.

Fabrizio grazie di tutto, con tutto il cuore. E grazie ancora a tutti voi.

MEMORIA

Evoluzione della *governance* dei Fondi strutturali e processi di innovazione istituzionale: la Cabina di Regia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, auspicando la nomina di un Ministro per la Coesione

*di Vincenzo Mario Sbrescia**

1. *Difficoltà nell'utilizzo delle risorse europee per lo sviluppo*

Il nuovo ciclo dei fondi strutturali 2014-2020 rappresenta, ancora una volta, una opportunità per le aree depresse del territorio nazionale.

La nuova programmazione costituisce l'ennesima occasione per migliorare la coesione sociale ed economica dei Paesi dell'UE, ma anche, specie per quanto ci riguarda, un banco di prova decisivo per le classi dirigenti del Paese che dovranno dimostrare lungimirante visione politica ed efficace capacità amministrativa nel processo di gestione dei fondi europei per la coesione.

Tuttavia, perchè quella del nuovo ciclo possa costituire davvero una valida ed efficace opportunità di crescita e di sviluppo, è necessario adottare un approccio del tutto diverso rispetto al passato, superando ed archiviando definitivamente un modello frammentato e spesso non razionale ed asistematico di approccio alla gestione delle risorse comunitarie per la coesione.

Il corrente ciclo di programmazione 2014-2020 offre l'occasione per una rivisitazione complessiva del modello gestionale delle risorse europee per la coesione.

Prima di considerare il futuro è necessario gettare uno sguardo sul passato. E l'analisi dei risultati realizzati attraverso l'utilizzo dei fondi europei nei cicli precedenti non è di certo incoraggiante. Nella gestione dei fondi europei per la coesione non sono mancati sprechi e dilapidazioni delle risorse pubbliche comunitarie.

Ed, inoltre, sul piano complessivo, è mancata, sovente, la capacità istituzionale ed amministrativa di guidare il processo di utilizzo dei fondi e di rendere efficaci le politiche europee di coesione.

* PhD, Diplomato in "EU Competition Law" al London King's College.

Ciò a differenza di quanto è accaduto in altri Paesi. Basti pensare al Galles o all'Irlanda o alla Spagna: aree queste in cui i fondi sono stati utilizzati per finalità effettivamente strutturali.

Fatta eccezione per alcune esperienze considerate unanimente come virtuose, (anzitutto quella della Basilicata), la gestione dei fondi provenienti dai diversi cicli di programmazione hanno fatto emergere un deficit di visione politica, oltre che una evidente carenza di capacità programmatica, oltre che gestionale delle amministrazioni italiane.

Tuttavia, rispetto al passato alcuni segnali incoraggianti, in termini di innovazione istituzionale, sembrano intravedersi.

Va infatti componendosi una sorta di *multilevel governance* tecnico-politica (in vero più tecnica che politica) necessaria per presidiare adeguatamente il comparto in esame.

2. Evoluzione delle strutture di governance

L'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale, chiamata ad esercitare una funzione di vigilanza e controllo sui fondi europei, (oltre che di supporto tecnico e di accompagnamento rispetto alle amministrazioni direttamente competenti sul piano gestionale) potrà costituire, ad esempio, una felice opportunità auspicando che si chiuda rapidamente, ed in modo efficace, la fase di organizzazione (reclutamento e definizione degli apparati amministrativi), conservando una fisionomia agile delle sue strutture ed evitando appesantimenti burocratici e si entri al più presto nella piena operatività.

In quest'ottica, va considerata in chiave positiva l'approvazione di atti fondamentali, di natura statutaria e regolamentare, introdotti dal vertice del suddetto Ente al fine di completare gli assetti organizzativi dell'Agenzia e di definire le procedure amministrative cui rifarsi nello svolgimento delle attività operative. E', altresì, da rilevare che è stato adottato il Piano di azione 2015-2017 e si stanno completando le procedure di reclutamento di personale; procedure che, una volta definite, dovrebbero consentire all'Agenzia di dotarsi di valide competenze e professionalità per poter esercitare funzioni altamente specialistiche nel campo dei fondi europei per la coesione.

Sul piano generale, sempre riflettendo in un'ottica di contesto, va, poi, rilevato che il Governo e le Regioni meridionali stanno dialogando per la sottoscrizione dei Patti per lo sviluppo che dovrebbero auspicabilmente

riaprire la stagione dello sviluppo e la coesione delle regioni meridionali, rilanciando il modello c.d. pattizio di strategia concertata tra Stato e Regioni.

In questo più ampio scenario, merita, da ultimo, una specifica attenzione la scelta di introdurre (e rendere effettivamente operativa) una “Cabina di Regia” incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed istituita al fine di creare una camera di confronto, di raccordo politico istituzionale e di coordinamento tra la miriade di livelli amministrativi coinvolti nei processi decisionali in materia di fondi europei.

Proprio quest’ultima decisione amministrativa, potrebbe rappresentare, sul piano dell’interazione e della cooperazione tra strutture amministrative, un elemento utile nella *governance* dei fondi europei per la coesione.

Difatti, l’attivazione di un organo collegiale, istituito opportunamente presso la massima sede governativa (*naturaliter* la Presidenza del Consiglio dei ministri), sembrerebbe poter consentire un più stretto rapporto di collaborazione e cooperazione all’interno della frammentata *governance* politico-istituzionale multilivello; collaborazione e cooperazione necessarie per garantire il raccordo tra le diverse amministrazioni interessate nei processi di gestione delle risorse finanziarie per lo sviluppo e la coesione.

Ciò, anzitutto, in rapporto alla necessità di non vanificare l’ennesima opportunità che viene offerta dall’Unione Europea alle aree in deficit di sviluppo del nostro Paese per superare una condizione non più tollerabile di arretratezza e marginalità.

3. La Cabina di Regia della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Con il varo del dpcm 25 febbraio 2016, recante “Istituzione Cabina di Regia, Fondo sviluppo e coesione 2014-2020”, si è proceduto a rendere pienamente operativa una sorta di organismo collegiale di coordinamento nella gestione dei fondi europei previsti nell’ambito del ciclo 2014-2020.

Si tratta di un’authority amministrativa già prevista all’articolo 1, comma 703, lettera c) della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Tale organismo assume, in virtù del precitato dpcm, una effettiva valenza operativa.

La Cabina di Regia, di cui all’art. 1, comma 703, lettera c) della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è “istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri”, specificando che il nuovo organo non prevede “nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato”.

Tuttavia, in rapporto a specifiche tematiche da trattare, possono essere convocate riunioni di lavoro presso le sedi delle diverse Amministrazioni regionali volta a volta interessate.

Al fine di assicurare la necessaria operatività è stato stabilito che “per le funzioni di supporto organizzativo e per la disponibilità di informazioni e dati utili alle proprie valutazioni, la Cabina di Regia si avvale delle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri e può richiedere la collaborazione di altre amministrazioni”.

Dunque, lo *staff* di supporto tecnico – amministrativo (che lavorerà per la Cabina di Regia) è rappresentato dalle strutture della Presidenza.

Peraltro, la previsione di coinvolgere direttamente il vertice burocratico di Palazzo Chigi (ossia il Segretario generale) nelle attività del neo istituito organismo sembra valorizzare ulteriormente il profilo governativo ed anzi presidenziale della Cabina di Regia.

In particolare, va in questa direzione la scelta di prevedere la partecipazione diretta del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri (o di un Vice Segretario generale appositamente delegato) ai lavori e, quindi, alle attività della suindicata Cabina di Regia.

Con riferimento specifico allo svolgimento (da parte del nuovo soggetto) delle funzioni tecniche di supporto, viene valorizzato il ruolo del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri che, rispetto alla Cabina di Regia, si pone, per l'appunto, “quale struttura tecnica di supporto per l'istruttoria dei temi da trattare”. Allo stesso tempo, appare utile la decisione di coinvolgere, per quanto di competenza, l'Agenzia per la coesione territoriale.

Alla Cabina di Regia sono affidati compiti in materia di programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020.

In particolare, si prevede che il predetto organo costituisca ufficialmente “la sede di confronto tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nonché le Città metropolitane”.

Tale organismo si pone come una sorta di tavolo permanente “(...) per la definizione dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, recanti l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, la relativa stima finanziaria, i soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, i tempi di attuazione e le modalità di monitoraggio, nonché l'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020 (...)”. Ciò “in coerenza con l'analogia articolazione dello stanziamento deciso per ogni area tematica nazionale”.

Ai fini del concreto perseguimento dei predetti obiettivi, viene affidato alla Cabina di Regia la funzione tesa ad “assicurare il raccordo politico, strategico e funzionale, per facilitare un'efficace integrazione tra gli inve-

stimenti promossi, imprimerne l'accelerazione e garantirne una più stretta correlazione con le politiche governative per la coesione territoriale”.

Spetta alla precitata Cabina di Regia il compito di formulare “(...) indicazioni e proposte per la destinazione più opportuna dei finanziamenti disponibili, in ragione della realizzazione tempestiva degli investimenti (...)”. Ciò “in relazione allo stato di avanzamento degli impieghi delle risorse”. E', inoltre, affidato alla Cabina di Regia l'incarico di operare “(...) anche sui Programmi complementari di cui all'art. 1, comma 242, della legge 27 dicembre 2013, n. 147”.

Particolarmente articolata risulta essere la composizione della Cabina di Regia che è formata da una pluralità composta di soggetti che operano, all'interno del precitato organo, in rappresentanza di tutti i livelli decisionali istituzionali.

Più specificamente, diversi sono i soggetti che compongono la Cabina di Regia che è formata dall'Autorità politica per la coesione, che la presiede, dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di Segretario del CIPE, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro delegato per l'attuazione del programma di Governo, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nonché da un Presidente di Città metropolitana designato dall'ANCI, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, quale parte dei Presidenti di Regione designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di cui - secondo la classificazione dell'Accordo di partenariato 2014-2020: *a*) due rappresentanti delle Regioni “meno sviluppate e in transizione”; *b*) un rappresentante delle Regioni “più sviluppate”.

Inoltre, è affidata al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la funzione di raccordo e “(...) coordinamento delle attività propedeutiche all'esame, in Cabina di Regia, dei progetti concernenti le infrastrutture materiali”.

Al fine di assicurare la continuità e la concreta operatività dell'organo, è stato, inoltre, stabilito che ogni componente della Cabina di Regia dovrà indicare “un suo delegato in caso di assenza o impedimento”.

Ed appare interessante la norma in virtù della quale “Su invito del Presidente, in relazione ai temi da trattare, possono partecipare alle riunioni della Cabina di Regia, anche altri Ministri o Presidenti di Regione e delle Province autonome”.

Per quanto concerne le modalità di effettivo funzionamento della Cabina di Regia, è rimessa ad essa stessa la definizione “all'atto del suo insediamento”, “delle modalità del proprio funzionamento”.

È, quindi, riconosciuta alla stessa Cabina di Regia una sorta di potestà auto organizzatoria in ordine alla definizione delle procedure amministrative necessarie per l'esercizio dei compiti ad essa affidati.

Per quanto concerne gli oneri derivanti dall'istituzione della Cabina di Regia e dalla nomina dei suoi componenti, è previsto (all'art. 5) che dall'applicazione del precitato dpcm non derivino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. In particolare, ai componenti della Cabina di Regia, o ai soggetti all'uopo delegati, all'interno dello stesso organo non viene riconosciuto alcuna forma di compenso. Mentre, eventuali oneri legati alle missioni sono a carico delle Amministrazioni di appartenenza dei componenti o loro delegati nell'ambito delle preesistenti autorizzazioni di spesa.

4. Considerazioni di sintesi. Il nuovo tassello nella governance amministrativa di settore, auspicando l'istituzione di un Ministero per le politiche di Coesione

La decisione di istituire la Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sembrerebbe poter auspicabilmente rappresentare un tassello utile (almeno come luogo di confronto tra una miriade di soggetti istituzionali) nella identificazione di una complessiva ed articolata *multilevel strategy* per lo sviluppo del Mezzogiorno che, al momento, appare, però, ancora in via di definizione. Si tratta di un ulteriore tassello nella *governance* istituzionale di comparto.

Ragionando in chiave positiva, va considerato che la previsione del suindicato organismo appare utile per permettere un più intenso (ed auspicabilmente proficuo) dialogo interistituzionale tra livelli decisionali che hanno l'assoluta necessità di dialogare e di cooperare tra di loro al fine di raggiungere i migliori risultati possibili nei processi di gestione ed attuazione delle politiche europee di coesione.

Quindi, nell'ottica del rafforzamento del dialogo, del confronto e della cooperazione tra una pluralità di amministrazioni, l'idea di prevedere una sede istituzionale (per l'appunto la Cabina di Regia) che si ponga come una sorta di "foro", come un luogo istituzionale che permetta l'interazione e il dialogo tra diversi soggetti, sembrerebbe poter rappresentare un elemento positivo ed incoraggiante.

La precitata decisione pare rispondere anche ad una esigenza di semplificazione, ma anche di rinnovamento, efficientamento e democratizzazio-

ne della *governance* complessiva nel settore dell'attuazione nazionale delle politiche europee di coesione.

In chiave critica, è possibile rilevare, tuttavia, che l'attivazione effettiva della Cabina di Regia della Presidenza del Consiglio sembra determinare, di fatto, l'archiviazione della possibile istituzione di un Ministero ad hoc nel settore delle politiche di coesione (pure annunciato lo scorso anno dal Governo).

Proprio la scelta di non procedere all'introduzione nell'assetto amministrativo di governo di un apposito Ministero per le politiche di coesione sembrerebbe, quindi, rappresentare un elemento di debolezza nell'assetto di *governance* di settore.

L'istituzione di un Ministero specifico, chiamato ad occuparsi stabilmente ed esclusivamente dell'attuazione nazionale delle politiche di coesione dell'Ue, potrebbe forse imprimere la svolta da tanto tempo attesa nelle politiche italiane per le aree depresse.

Una tale decisione, considerata problematicamente da alcuni tra i più autorevoli commentatori ed esperti di cose meridionali (si pensi, in primis, alle analisi dell'On. Prof. Giuseppe Galasso) ed auspicata con forza da altri (basti pensare alle valutazioni dell'On. Isaia Sales) potrebbe permettere di riportare, non solo simbolicamente, il Sud al centro dell'agenda di Governo, consentendo di riammagliare un tessuto istituzionale ed amministrativo frammentario e disorganico.

Nel contempo l'introduzione nell'Esecutivo di un Ministro per le aree depresse, potrebbe consentire di individuare, con chiarezza, l'autorità politica responsabile del coordinamento delle strategie regionali di settore, ma anche il soggetto responsabile, sul piano politico-amministrativo, del controllo complessivo sull'attuazione nazionale delle politiche europee di coesione.

Va considerato a tal riguardo che è compito proprio della politica svolgere una funzione di guida; funzione che in un campo così delicato (come quello delle politiche di coesione), deve essere esercitata da un'autorità che possa fino in fondo svolgere il suo ruolo, individuando responsabilità, competenze e funzioni, ma soprattutto deve operare per delineare una visione organica dello sviluppo, ciò anche per arginare una tendenza alla frammentazione, alla disorganicità ed alla dispersione delle risorse europee per lo sviluppo e la coesione.

La scelta di riordinare l'architettura della *governance* istituzionale di settore si pone in parallelo con la decisione, assunta dal legislatore comunitario, di rendere maggiormente fluida (ma anche maggiormente controllata)

la gestione dei fondi europei per la coesione con riferimento ai diversi campi di intervento. A partire da ciò che attiene agli obiettivi a ciò che riguarda le metodologie di programmazione, oltre che di ciò che concerne sia l'effettiva gestione finanziaria delle risorse e sia le procedure di valutazione e controllo sul corretto ed efficace impiego delle risorse.

Lo Stato centrale (ai massimi livelli governativi di responsabilità), le Regioni ed il mondo variegato delle autonomie sono tutti insieme (e ciascuno per quanto di competenza) chiamati a lavorare per cogliere appieno le opportunità che provengono dall'Unione europea attraverso questo nuovo ciclo di programmazione. Da questo punto di vista, un eccezionale banco di prova sarà proprio quello della nuova programmazione 2014-2020.

L'auspicio è che la nuova *governance* istituzionale che è venuta componendosi possa completarsi trovare un definitivo e decisivo tassello nella figura di un Ministro per la coesione territoriale autorevole e qualificato che possa rappresentare il perno del sistema.

Per ribaltare i risultati del passato e non disperdere, ancora una volta, le risorse europee assegnate alle aree italiane in deficit di sviluppo, sembrerebbe assai utile istituire un Ministero agile, strutturato con le migliori intelligenze del Paese; un soggetto centrale che possa porsi come interlocutore principe delle Regioni, ma che possa, al tempo stesso, fare sintesi e garantire una politica nazionale unitaria per le aree depresse, fondata non sulla sommatoria delle diverse politiche regionali o metropolitane, ma su di una visione di sistema lungimirante e complessiva.

La SVIMEZ, curatrice di questi «Quaderni»

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

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

- L'Associazione è oggi presieduta dal prof. Adriano Giannola; la prof. Maria Teresa Salvemini è Vice Presidente. L'attuale Direttore è il dott. Riccardo Padovani, ne è Vice Direttore il dott. Giuseppe Provenzano.

- Consiglieri della SVIMEZ fino al 2015 sono stati eletti dagli Associati il dott. Ettore Artioli, l'ing. Paolo Baratta, il prof. Piero Barucci, il prof. Alessandro Bianchi, l'on. Gerardo Bianco, il prof. Pietro Busetta, il prof. Manin Carabba, il sen. Luigi Compagna, il sen. Romualdo Coviello, il cons. Paolo De Ioanna, il prof. Adriano Giannola, il prof. Antonio La Spina, il prof. Amedeo Lepore, il dott. Riccardo Padovani, il pres. Filippo Patroni Griffi, il prof. Guido Pellegrini, il prof. Federico Pica, la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, l'on. Giuseppe Soriero e il prof. Sergio Zoppi, mentre il cons. Sergio De Felice, l'avv. Maurizio Di Nicola, il dott. Michele Emiliano, la dott.ssa Micaela Fanelli, il dott. Danilo Iervolino, il prof. Marco Musella, il prof. Mario Mustilli, la dott.ssa Paola Russo, la dott.ssa Maria Cristina Stimolo e l'on. Vincenzo Viti rappresentano nel Consiglio alcuni dei Soci Sostenitori dell'Associazione. Revisori dei conti – nominati dall'Assemblea – sono il prof. Lucio Potito, il prof. Michele Pisani e il rag. Andrea Zivillica.

La SVIMEZ è stata presieduta da insigni studiosi e personalità, quali nel tempo il sen. Rodolfo Morandi (1947-50); il prof. Francesco Giordani (1950-59); il sen. Giuseppe Paratore (1959-60); l'ing. Giuseppe Cenzato (1960-69); il prof. Pasquale Saraceno (già Segretario generale dal 1947 al 1959 e Presidente dal 1970 al 1991); l'avv. Massimo Annesi, Vice Presidente dal 1978 al 1991 e Presidente dal 1991 al marzo 2005; il dott. Nino No-

vacco dal 2005 al giugno 2010.

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

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

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

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

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

Tra le pubblicazioni figurano appunto anche i «Quaderni SVIMEZ», che ospitano documenti prevalentemente monografici, su temi di attualità in materia di politiche per lo «sviluppo» e per la «coesione» nazionale, nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo, resoconti di dibattiti pubblici, testi di Audizioni di suoi dirigenti davanti a Commissioni Parlamentari della Camera e del Senato della Repubblica, riflessioni su tematiche economiche meridionaliste. A partire dal 2012, nella veste di “numeri speciali”, i Qua-

derni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I Quaderni sono pubblicati anche in formato *ebook*, e consultabili sul sito *internet* www.svimez.it.

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

Elenco dei «Quaderni SVIMEZ»*

1. **Strategie e politiche per la «coesione» dell'Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino NOVACCO, Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell'Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino NOVACCO, ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi «opportunità per l'Italia».** I temi della «coesione nazionale» ed i giudizi del Presidente C. A. CIAMPI, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud – macro-regione ‘debole’ del Paese – con le aree ‘forti’ dell'Italia e dell'Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino NOVACCO, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul «Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del «Quaderno» n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul «Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D'ANTONIO e Margherita SCARLATO, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su “Federalismo e Mezzogiorno” (22 febbraio 2007),** dicembre 2007, 180 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le regioni del Mezzogiorno,** dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul «Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su “Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno” (22 marzo 2007),** gennaio 2008, 160 p.
15. **Seminario giuridico su “Un nuovo ciclo di concertazione? Mezzogiorno, politiche sociali e politica dei redditi” (18 luglio 2007),** aprile 2008, 82 p.
16. **Passato, presente e futuro del “dualismo” Nord/Sud.** Una sintesi di Nino NOVACCO, offerta all'Italia del 2008, come aiuto a capire, a riflettere, a decidere, luglio 2008, 25 p.
17. **Dibattito sul «Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2008, 76 p.
18. **Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione.** Interventi in occasione del Convegno tenutosi a Palermo il 7 novembre 2008 per iniziativa della SVIMEZ, aprile 2009, 96 p.
19. **Seminario giuridico su “La questione dei rifiuti in Campania” (10 giugno 2008),** aprile 2009, 87 p.
20. **Seminario giuridico su “Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità” (4 dicembre 2008),** maggio 2009, 89 p.
21. **Il federalismo fiscale – “Schede tecniche e Parole chiave”,** luglio 2009, 198 p.
22. **Dibattito sul «Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2009, 76 p.

23. **Bibliografia di scritti e di testi di Nino Novacco sul Mezzogiorno e lo sviluppo (1950-2009)**, marzo 2010, 138 p.
24. **Dopo il Rapporto SVIMEZ 2009: una riflessione sulle condizioni per rilanciare la politica di sviluppo per il Sud**, aprile 2010, 115 p.
25. **Seminario giuridico su “I Fondi strutturali e il Mezzogiorno dopo il Trattato di Lisbona” (12 aprile 2010)**, 28 giugno 2010, 57 p.
26. **“Agenzia per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno”. Gruppo di lavoro SVIMEZ, per la definizione di una proposta operativa**, luglio 2010, 27 p.
27. **Dibattito sul «Rapporto 2010 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, gennaio 2011, 117 p.
28. **Il Mezzogiorno “Frontiera” di un nuovo sviluppo del Paese**, maggio 2011, 115 p.
29. **La Calabria nel confronto tra Nord e Sud a 150 anni dall’unità d’Italia**, ottobre 2011, 58 p.
30. **Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni**, dicembre 2011, 293 p.
31. **Nord e Sud a 150 anni dall’Unità d’Italia (Numero speciale)**, marzo 2012, 829 p.
32. **Dibattito sul «Rapporto 2011 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, aprile 2012, 96 p.
33. **Piccolo codice del federalismo**, a cura di Manin CARABBA e Agnese CLARONI, ottobre 2012, 479 p.
34. **La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano (Numero speciale)**, a cura di Amedeo LEPORE, ottobre 2012, 256 p.
35. **Dibattito sul «Rapporto 2012 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, febbraio 2013, 107 p.
36. **Rapporto SVIMEZ su relazioni banca-impresa e ruolo dei Confidi nel Mezzogiorno. Mercato, regole e prospettive di sviluppo (Numero speciale)**, a cura di Stefano DELL’ATTI, Antonio LOPES, Giuseppe TUCCI, maggio 2013, 281 p.
37. **Rapporto sullo stato dell’economia della Basilicata e sulle prospettive di una ripresa sostenibile (Numero speciale)**, maggio 2013, 285 p.
38. **Manifestazione in onore di Nino Novacco. Eminente meridionalista (30 ottobre 1927-7 novembre 2011 (Numero speciale)**, novembre 2013, 113 p.
39. **Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria (Numero speciale)**, febbraio 2014, 88 p.
40. **Una «logica industriale» per la ripresa dello sviluppo del Sud e del Paese**. Dibattito sul «Rapporto 2013 sull’economia del Mezzogiorno», marzo 2014, 104 p.
41. **Il Rapporto SVIMEZ 2013 in Sicilia. Una strategia di sviluppo nazionale a partire dal Mezzogiorno per uscire dall’emergenza economica e sociale (Numero disponibile solo on line sul sito www.svimez.it)**, aprile 2014.
42. **Presentazione del “Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria” (Numero disponibile solo on line sul sito www.svimez.it)**, settembre 2014, 133 p.
43. **La rivoluzione logistica (Numero speciale)**, di Ennio FORTE, novembre 2014, 134 p.
44. **La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell’archivio alla promozione della ricerca (Numero speciale)**, dicembre 2014, XXII-426 p.
45. **Mezzogiorno, Italia, Europa: strategie di sviluppo per uscire dalla crisi**. Dibattito sul «Rapporto 2014 sull’economia del Mezzogiorno», febbraio 2015, 83 p.
46. **Quale «visione» per la ripresa di una strategia nazionale di sviluppo?** Dibattito sul «Rapporto 2015 sull’economia del Mezzogiorno», febbraio 2016, 69 p.

47. Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide (*Numero speciale*), a cura di Manin CARABBA, Riccardo PADOVANI e Laura POLVERARI, ottobre 2016, 180 p.

* I «*Quaderni SVIMEZ*» fanno seguito ai «*Quaderni di "Informazioni SVIMEZ"*», apparsi fino al n. 25, ed il cui elenco si trova sul sito www.svimez.it

*Responsabile Dott. Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ.
Autorizzazione del Tribunale Di Roma n° 100 del 15 Marzo 2004*

