

UN'AGENDA PER LA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE*

**Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide
e alle aspettative dell'Unione Europea**

Rapporto indipendente

**Predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner,
Commissario europeo alla politica regionale, da**

Fabrizio Barca

** Traduzione rivista e autorizzata dall'autore nel giugno 2010 della Sintesi, dell'Introduzione e dei capitoli I e V del Rapporto "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy". Rispetto al testo inglese sono state introdotte alcune semplificazioni. Con alcuni "Nota bene" (NB) sono stati segnalati sviluppi successivi alla conclusione del Rapporto.*

RICERCHE PRELIMINARI E RINGRAZIAMENTI

Questo Rapporto è stato redatto da Fabrizio Barca (Ministero dell'economia e delle finanze, Italia) con la collaborazione (e co-redazione per il Capitolo V) di John Bachtler (Centro di ricerca sulle politiche europee, Università di Strathclyde).

Il Rapporteur è stato Eric Von Breska (DG REGIO).

Ulteriori ricerche per alcune sezioni del Rapporto sono state condotte da Carlos Mendez (Centro di ricerca sulle politiche europee), e Gian Paolo Manzella (Banca europea degli investimenti).

Il Rapporto si è ampiamente basato su ricerche e contributi indipendenti pubblicati nel corso del 2008. In particolare:

- **Audizione su “Crescita, istituzioni e politica economica – stato dell’arte e dimensione territoriale”**, organizzata e diretta da Andrés Rodriguez-Pose (Department of Geography and Environment, London School of Economics, Regno Unito), Michael Storper (Institute d’Etudes Politiques de Paris - Sciences Po, Francia, e London School of Economics, Regno Unito) e Tom Farole (Regional Director - Kaiser Associates, London) con la partecipazione di Philippe Aghion, (Department of Economics, Harvard University, USA), Philip Keefer (Development Research Group, The World Bank, Washington), Jacques Le Cacheux (UPPA e Observatoire Français des Conjonctures Économique – Sciences Po, Francia), Philip McCann (Department of Economics, Università di Waikato, Nuova Zelanda), Ivan Miklos (ex vicepremier e Ministro della finanza in Slovacchia, membro del Parlamento slovacco), Alberto Navarro-Gonzales (ex Segretario di Stato di Spagna per l’Unione Europea), Tommaso Padoa-Schioppa (ex Ministro dell’Economia e delle Finanze italiano), Diego Puga (Department of Economics, Universidad Carlos III de Madrid, Spagna), Guido Tabellini (IGIER – Università Bocconi di Milano, Italia), Gert Tinggaard Svendsen (Università di Aarhus, Danimarca), David A. Wolfe (University of Toronto, Canada), del Commissario Danuta Hübner e di rappresentanti di DG REGIO, DG EMPL, SG e BEPA.
- **Audizione su “Politica di coesione e innovazione regionale”**, organizzata e diretta da Luc Soete (UNU-MERIT, Maastricht) con la partecipazione di Jan Fagerberg (Centre for Technology, Innovation and Culture, Università di Oslo, Norvegia), Kevin Morgan (Cardiff University, United Kingdom), Andre Sapir (ECARES - Université Libre, Belgium), Gilberto Seravalli (Dipartimento di Economia, Parma University, Italy), Bart Verspagen (Maastricht University, Netherlands) e rappresentanti di DG REGIO, DG EMPL e DG ENTR.
- **Audizione “Politica di coesione e inclusione sociale”**, organizzata e diretta da Fabrizio Barca con la partecipazione di Sabina Alkire (Department of International Development, University of Oxford, Regno Unito), Tony Atkinson, (Nuffield College, Oxford, Regno Unito), Giuseppe Bertola, (Università di Torino, Italia), Marjorie Jouen, (Notre Europe, Paris), Eric Marlier (CEPS/INSTEAD, Lussemburgo), Dirk-Jan Omtzigt (Oxford University, Oxford Institute for Global Economic Development, Regno Unito), Saskia Sassen (Columbia University, New York, USA), del Commissario Danuta Hübner e di rappresentanti di DG REGIO e DG EMPL.
- **Cinque “Seminari di politica economica”**, organizzati e diretti da John Bachtler, Fabrizio Barca e Carlos Mendez con l’assistenza organizzativa di Alyson Ross. Hanno partecipato su invito rappresentanti nazionali e regionali provenienti dai 27 Stati membri dell’UE.

Le trascrizioni o le sintesi di questi incontri sono disponibili sul web all’indirizzo:

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

Un Workshop sulla valutazione dell’impatto è stato organizzato e diretto da Arianna Legovini (The World Bank, Washington), Alberto Martini (Università del Piemonte Orientale, Italia),

Matthew H. Morton, (University of Oxford, Regno Unito) e Robert Walker (University of Oxford, Regno Unito), con la partecipazione di rappresentanti di Commissione, Stati membri e Regioni.

Preziosi commenti e contributi provengono da rappresentanti ed esperti della DG REGIO, in particolare Peter Berkowitz, Nicola de Michelis, Mikel Landabaso, Nicholas Martyn, Frank Rawlinson, Katarina Mathernova, Veronica Gaffey e il team di valutazione, Hugo Poelman e il team GIS, Jean-Marie Seyler e i membri del Sounding Board.

Un sentito ringraziamento va rivolto al Commissario Hübner e al Direttore generale Ahner per avere creato le condizioni più idonee per un pensiero indipendente grazie alla loro apertura alla riflessione e alla disponibilità a prendere in considerazione nuove idee.

L'intero Rapporto è stato revisionato da Terry Ward. Tiziana Galliani è responsabile della Bibliografia e delle tavole, Angela Winkelhorst dell'impaginazione. Paola Favale ha fornito assistenza tecnica durante l'intera stesura del Rapporto.

Per il Rapporto sono stati specificamente preparati anche dieci Working Paper (anch'essi disponibili all'indirizzo web citato sopra) sui seguenti argomenti:

- ***Multidimensional Measures of Poverty & Well-being***, Sabina Alkire, Moizza Binat Sarwar, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), Oxford Dept of International Development, Queen Elizabeth House, University of Oxford, Regno Unito
- ***Towards a Territorial Social Agenda for the European Union***, Fabrizio Barca, Ministero dell'economia e delle finanze, Italia
- ***Towards better use of Conditionality in Policies for Research and Innovation under Structural Funds - The Intelligent Policy Challenge***, Andrea Bonaccorsi, Università di Pisa, Italia
- ***Operational Rules and Results in Cohesion Policy Programmes: Analysis and Proposals for Conditionalities***, Paola Casavola, esperta indipendente, Italia
- ***Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions***, Thomas Farole, Andrés Rodríguez-Pose, Michael Storper, London School of Economics, Regno Unito
- ***The Turning Points of EU Cohesion Policy***, Gian Paolo Manzella, European Investment Bank, Luxembourg and Carlos Mendez, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Regno Unito
- ***Regional Convergence, Growth and Interpersonal Inequalities across EU***, Philippe Monfort, Direzione Generale politica regionale, Commissione europea
- ***Applicability of Impact Evaluation to Cohesion Policy***, Matthew H. Morton, Department of Social Policy & Social Work, University of Oxford, Regno Unito
- ***Survey on Social inclusion: Theory and Policy***, Dirk-Jan Omtzigt, Oxford University, Oxford Institute for Global Economic Development, Regno Unito
- ***Competitive European Regions Through Research and Innovation - Different Theoretical Approaches to Innovation Policies***, Gilberto Seravalli, Dipartimento di Economia, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Parma, Italia

La traduzione in italiano riguarda al momento Sintesi, Introduzione e capitoli I e V del Rapporto.

L'indice completo del Rapporto è il seguente:

Sintesi

Introduzione

I. Schema concettuale e motivazione di una politica di sviluppo place-based

II. Aprire la scatole nera della politica di coesione

III. Per un deciso cambio di direzione

IV. Concentrazione su pochi beni pubblici europei

V. Per una governance strategica ed efficace

Bibliografia

SINTESI

È opinione condivisa che l'Unione europea dovrebbe modernizzare il proprio bilancio, affrontando le nuove sfide e allontanandosi dall'inerzia burocratica e dalla logica dell'"equo ritorno" che hanno finora ostacolato il cambiamento. La decisione di procedere a una revisione del bilancio ne ha fornito l'occasione e tale opportunità è ancora aperta*. La politica di coesione fa parte di questa revisione, ma forte è la divergenza sulle ragioni di questa politica, sulla valutazione dei suoi risultati, nonché sulla necessità e sullo scopo di una riforma. Il rischio di cambiamenti sbagliati è alto, così come assai alto è anche il rischio di non cambiare nulla.

Lo scopo di questo Rapporto è di aiutare a evitare questi rischi. Di mettere a punto un'agenda per la riforma, avviando un dibattito franco, informato e tempestivo sugli aspetti concettuali, politici e operativi. Un avvio di dibattito si è già avuto con la consultazione intrapresa per preparare il Rapporto^{1**}. In base a questa consultazione e a una rassegna della letteratura economica e dei dati empirici e a una prospettiva comparativa e storica, il Rapporto sostiene che:

- esistono validi motivi, che affondano nella teoria economica e nell'interpretazione politica dello stato attuale dell'Unione europea, per cui l'Unione dovrebbe destinare larga parte del proprio bilancio alla fornitura di beni pubblici europei attraverso una strategia di sviluppo territoriale che punti sia all'obiettivo economico sia a quello sociale;
- la politica di coesione offre la base appropriata per attuare questa strategia, ma è necessaria una sua radicale riforma per superarne i limiti e affrontare le sfide attuali;
- la riforma richiede un più forte impianto concettuale (rinnovando le idee originarie dei padri fondatori dell'UE), e alcuni radicali cambiamenti della *governance*: la concentrazione delle risorse su poche priorità; il rafforzamento delle condizionalità nei contratti fra Commissione e Stati Membri/Regioni, una nuova metrica dei risultati; assai più efficaci forme di confronto pubblico su tali risultati, sia a livello locale che europeo; una Commissione rafforzata nelle competenze e nell'organizzazione.
- alcune delle proposte di riforma possono e dovrebbero essere anticipate nell'attuale periodo di programmazione;

Il modello di politica economica è il punto di partenza di qualunque cambiamento. Come sostiene il Rapporto, senza un confronto che stabilisca un'interpretazione comune delle ragioni della politica di sviluppo europea e segnatamente della natura *place-based* (o territoriale) della politica di coesione, non può esservi un confronto significativo sulla riforma.

Una politica *place-based* è una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una *governance* multilivello. Questa politica promuove la fornitura di beni e servizi pubblici integrati adattati ai contesti e mira a innescare cambiamenti

* NB. A un anno dalla scrittura del Rapporto è evidente che l'occasione di una riflessione strategica sul bilancio separata dal mero negoziato finanziario è stata persa dalla Commissione. Ma la crisi finanziaria e la domanda diffusa di maggiore rigore e attenzione ai risultati sia nelle politiche nazionali, sia nella politica europea, hanno dato forza alla richiesta di una profonda riforma del bilancio europeo.

¹ Nel corso della preparazione di questo Rapporto sono stati organizzati 3 audizioni, 1 workshop e 3 seminari, che hanno coinvolto 80 esperti accademici e *policy-makers*, e sono stati commissionati dieci documenti di lavoro. Questo materiale è disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

** NB. Successivamente l'autore del Rapporto ha avuto oltre 30 incontri in Europa con politici e amministratori di molteplici Stati membri, Regioni e Istituzioni europee e con accademici ed esperti.

istituzionali. Nell'ambito di una politica *place-based* gli interventi pubblici si basano sulla conoscenza dei luoghi, sono verificabili e sottoposti a sorveglianza; anche i collegamenti fra i luoghi sono tenuti in considerazione.

Il Rapporto sostiene che questa strategia è migliore di strategie alternative che non rendano esplicito e verificabile il *focus* territoriale o, addirittura, che lo nascondano dietro uno schermo di autoproclamata "cecità al territorio" (*space-blindness*). Sono, queste ultime, politiche di sviluppo che assumono che lo Stato centrale ben sappia "cosa fare", ovvero che esso si affidi alle scelte e agli indirizzi di pochi attori privati. Le lezioni tratte dalla recente crisi rafforzano il giudizio di grave erroneità di questa impostazione.

Esistono forti motivi perché l'Unione destini una larga parte del bilancio comunitario a una strategia *place-based* che sia di complemento al completamento del mercato unico. Solo una strategia *place-based* può permettere all'Unione di rispondere all'aspettativa dei propri cittadini di beneficiare dei vantaggi economici dell'unificazione, indipendentemente da dove essi vivono, di avere pari accesso alle opportunità e di far fronte ai rischi. Questo risultato può essere raggiunto ricorrendo a una *governance* moderna nella quale gli Stati membri e le Regioni, secondo gli ordinamenti nazionali, conservano la responsabilità di adattare gli interventi ai propri contesti.

In particolare, esistono ottimi motivi per costruire all'interno della politica di coesione un'*agenda sociale territorializzata* mirata a garantire standard socialmente condivisi di benessere per gli aspetti della vita ai quali individui e gruppi attribuiscono priorità elevata. Questo rappresenterebbe un tipo di contratto sociale tra l'Unione e i suoi cittadini e un modo, nel più lungo termine, per incoraggiare la mobilità fra Stati membri riducendo le paure che essa suscita.

Nel realizzare una tale politica l'Unione ha un vantaggio rispetto ai singoli Stati membri, poiché essa è in grado di tenere conto delle interdipendenze fra luoghi a cavallo dei confini nazionali, che rivestono un'importanza sempre maggiore per la crescita dell'Unione. Inoltre l'Unione è meno soggetta alla pressione di gruppi d'interesse locali che possono alterare o ostacolare i percorsi di sviluppo.

Tuttavia, l'esame intrapreso dal Rapporto, mentre trova forti fondamenti concettuali per una politica di coesione *place-based*, mostra al tempo stesso che l'attuale politica di coesione non è all'altezza della situazione. Fra i suoi limiti spiccano la mancanza di efficacia delle condizionalità fissate dall'Unione per l'uso di fondi, e gravi limiti nel sistema di misurazione e di valutazione dei risultati. Questa analisi porta il Rapporto a concludere che se l'architettura attuale della politica di coesione costituisce la base per realizzare la strategia territoriale necessaria all'Unione, al tempo stesso tale obiettivo richiede che la politica di coesione sia decisamente riformata.

In breve, il Rapporto sostiene che:

Occorre una chiara ed esplicita distinzione tra gli interventi finalizzati a promuovere la crescita (obiettivo di "efficienza") e quelli finalizzati a ridurre la disuguaglianza (obiettivo di "inclusione sociale"). Occorre soprattutto una maggiore coerenza con il concetto stesso di politica *place-based*. Occorre inoltre una riforma profonda della *governance*, che il Rapporto caratterizza con dieci pilastri:

1) Concentrazione delle risorse su poche priorità a sostanziale invarianza dei criteri di riparto territoriale

Concentrazione tra il 55% e il 65% delle risorse su tre o quattro priorità. I criteri di attribuzione dei finanziamenti, alle regioni in ritardo e non, e alla cooperazione internazionale resterebbero sostanzialmente invariati.

La scelta delle priorità dovrebbe derivare da un dibattito politico di alto livello. Il Rapporto avanza sei possibili candidati: *innovazione e adattamento al cambiamento climatico*, con un obiettivo prevalentemente economico (di efficienza); *migrazione e giovani*, con un obiettivo prevalentemente sociale (di inclusione sociale) e, infine, *competenze e invecchiamento*, dove i due obiettivi rivestono pari importanza. Per molti di questi ambiti l'Unione ha già sviluppato un patrimonio di conoscenze ed esperienze atte a definire i principi istituzionali e gli indicatori per la realizzazione della politica.

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

Il dialogo strategico rafforzato tra la Commissione e gli Stati membri (o le Regioni) basato su un *Quadro strategico europeo per lo sviluppo* che stabilisca le principali innovazioni delle regole di attuazione, e precisi principi istituzionali per ogni priorità.

3) *Un nuovo contratto, mirato ai risultati*

Un nuovo tipo di contratto tra la Commissione e gli Stati membri e le Regioni (un *Contratto strategico nazionale per lo sviluppo*) che impegni i secondi a perseguire obiettivi quantificati in partenza e a realizzare condizioni istituzionali prestabilite, accompagnato, quando necessario, da una *Valutazione dello stato di attuazione* da parte della Commissione e da un *Rapporto strategico sui risultati* predisposto dagli Stati membri, ogni anno a partire dal terzo anno.

4) *Regole particolarmente stringenti per le priorità fondamentali*

Definire un insieme di condizioni *ex-ante* alle quali i Paesi membri devono conformare le proprie istituzioni per perseguire ciascuna priorità, un robusto sistema di indicatori e *target*, e un sistema per la valutazione dei progressi nel raggiungimento degli obiettivi.

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

Rafforzare e semplificare il principio di addizionalità dei fondi comunitari, attraverso un esplicito legame con il Patto di stabilità e crescita. E inoltre un impegno a dare conto dell'effettivo valore aggiunto della politica e l'opzione di applicare la regola del disimpegno automatico con riguardo al complesso di ogni Stato membro anziché a livello di singolo programma.

6) *Promuovere lo sperimentalismo e la mobilitazione degli attori locali*

Promuovere la ricerca di soluzioni che incentivino i soggetti locali a investire e rischiare ma scoraggino la cattura dell'azione pubblica da parte di questi stessi soggetti. Si propone anche un ruolo diretto della Commissione, basato sulla costituzione di un piccolo fondo per Azioni innovative territoriali a carattere sperimentale.

7) *Promuovere il processo di apprendimento e in particolare la valutazione d'impatto controfattuale*

Incoraggiare la diffusione e l'applicazione di metodi controfattuali per la valutazione dell'impatto degli interventi, per comprendere meglio "cosa funziona" e "cosa non funziona": tale valutazione andrà avviata al momento del disegno degli interventi (uso "prospettico"), ottenendo così un forte effetto disciplinatorio nella definizione degli obiettivi e dei criteri di selezione dei beneficiari.

8) *Rafforzare il ruolo della Commissione come centro di competenza*

Un significativo investimento in risorse umane - che corrisponda al ruolo di centro di competenza e di negoziazione strategica - nelle Direzioni generali della Commissione responsabili per la politica di coesione, unitamente a un ben migliore coordinamento fra esse e con le DG settoriali (sotto la guida del Segretario generale della Commissione).

9) Migliorare la gestione e il controllo delle risorse finanziarie

I recenti cambiamenti introdotti in questo ambito e le ulteriori misure che potrebbero essere adottate in base al dibattito in corso e al nuovo Trattato possono permettere di ridurre l'impegno della Commissione in questo campo e di creare gli spazi per i summenzionati investimenti addizionali in risorse umane.

10) Rafforzare il sistema politico di checks-and-balances nell'Unione

Un miglior dibattito politico ad alto livello, alimentato dalla nuova informazione prodotta dai cambiamenti indicati in precedenza, e un nuovo equilibrio dei poteri tra la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio, rafforzato dalla creazione di un Consiglio per la politica di coesione, che valuti decisioni e risultati e fornisca raccomandazioni.

La realizzazione di questa riforma richiede un accordo politico nella prima parte del 2010. E', inoltre, necessario anticipare alcuni cambiamenti già nell'attuale periodo di programmazione e realizzare una riforma della negoziazione del bilancio della politica di coesione che consenta un accordo simultaneo su risorse, *governance* e obiettivi.

INTRODUZIONE

Motivazioni e finalità del Rapporto

La politica di coesione dell'Unione Europea è oggetto di opinioni contrastanti, a tutti i livelli del dibattito politico, economico e istituzionale.

Alcuni considerano la politica di coesione come un strumento moderno ed efficace di *governance* multilivello, per promuovere l'innovazione e rafforzare la capacità di sviluppo delle regioni europee. Altri dissentono, notando la mancanza di impegni vincolanti da parte di chi riceve i fondi e l'insuccesso nel promuovere progressi istituzionali, e considerano la politica di coesione come facilmente catturabile da soggetti poco innovativi e prona ad alimentare nuove stratificazioni della burocrazia per via della complessità delle sue regole.

Alcuni considerano la politica di coesione come uno strumento indispensabile per consentire all'Unione Europea di rispondere alle aspettative di pari opportunità che la sua stessa esistenza e i suoi interventi alimentano nei propri cittadini. Altri la considerano come un meccanismo inefficiente per redistribuire risorse tra Stati membri e Regioni, che ostacola processi di agglomerazione delle attività economiche, non riesce a produrre maggiore equità e per giunta indebolisce gli Stati nazionali.

Alcuni trovano nei dati disponibili una prova dell'efficacia delle politiche, e sostengono che la politica di coesione aggiunge un valore significativo all'azione per lo sviluppo da parte degli Stati membri. Altri utilizzano gli stessi dati per affermare che non esiste alcuna ragione per cui l'UE debba gestire una politica di coesione, e per chiedere che la politica sia quanto meno limitata ai paesi o alle regioni in ritardo di sviluppo.

Spesso sembra mancare un terreno comune per dare vita a un pubblico dibattito. I fondamenti concettuali sono opachi, e si sono diffuse diverse concezioni errate in merito agli obiettivi della politica. Vengono inoltre avanzate proposte coerenti con una logica di mera perequazione finanziaria, ovvero volte a passare a una strategia settoriale. In queste condizioni, i tentativi di riformare la politica di coesione sono destinati a fallire. Le contrapposte pressioni tendono a risolversi in compromessi modesti, privi di riferimento a una visione condivisa e che impediscono la scelta di nuovo sistema di regole. Non sorprende quindi che nel corso del precedente negoziato, nel 2003-2005, le ipotesi di una svolta strategica della politica di coesione siano state largamente neutralizzate.

Salvo che per il periodo di negoziato sulle prospettive finanziarie settennali dell'Unione, il dialogo tra la "comunità che si occupa di politica di coesione" e il "resto del mondo" che si occupa dell'Unione Europea è molto debole. E anche durante il negoziato esso si concentra sulle questioni finanziarie. Non esiste alcun collegamento con il dibattito macroeconomico sulla crescita e con la discussione sul Patto di Stabilità e Crescita*. I progressi concettuali e metodologici realizzati nell'ambito del Metodo di coordinamento aperto (OMC) il più delle volte non sono stati trasferiti alla politica di coesione.

La stessa carenza è evidente nel dibattito accademico, dove molto spesso una forte linea di demarcazione separa gli "esperti delle politiche di coesione" dal resto degli accademici.

I limiti sono ancor più gravi se si considera quanto è determinante per il futuro e per l'esistenza vera e propria dell'Unione il suo diretto impegno per lo sviluppo. Cosa fa l'Unione per garantire che tutti i territori e tutti i cittadini europei abbiano la possibilità di utilizzare al massimo le opportunità offerte dall'Unione stessa, e di far fronte ai corrispondenti rischi?

* NB: solo di recente, a seguito della grave crisi finanziaria e poi della crisi greca, tale "collegamento" è stato stabilito. Se bene usato, esso rappresenta una preziosa opportunità.

Il raggiungimento dell'integrazione del mercato, il successo dell'euro, la mobilità degli individui hanno creato opportunità straordinarie e "vincitori", ma hanno anche creato difficoltà per molte regioni, hanno creato "perdenti", hanno sollevato timori. Si tratta di fenomeni che risultano esasperati in tempi di crisi. Sarebbe stato possibile prevedere questi sviluppi. Sono stati previsti. Lo scopo della creazione della politica di coesione è stato proprio quello di garantire che i cittadini europei non avessero "alcun motivo di dubitare della volontà comune" dell'Unione di prendersi cura dei loro diversi tenori di vita². Ora, in un momento in cui la divisione del lavoro tra una Unione che si occupa dei mercati e della liberalizzazione, e gli Stati membri, che si occupano del *welfare*, non è più sostenibile, l'Unione non può permettersi di mettere in atto la politica di coesione senza un largo consenso e senza forti obiettivi condivisi.

L'esame generale del bilancio UE potrebbe ancora offrire l'opportunità di una riflessione comune. Potrebbe rendere possibile la scelta di fare un passo indietro e cercare un terreno comune sotto forma di un "modello di politica economica" attorno al quale ricomporre un compromesso politico di alto profilo. Tale modello dovrebbe soddisfare tre esigenze:

- una concezione chiara, basata su una logica economica verificabile, che miri a obiettivi ben definiti e suscettibili di valutazione;
- una giustificazione politica esplicita e forte, radicata nell'attuale condizione dell'Europa e rispondente alle aspettative dei cittadini europei; e
- un sistema di *governance* che possa credibilmente promettere un adeguato livello di prestazioni, apprendimento e partecipazione democratica.

Lo scopo del presente Rapporto è di sviluppare un modello simile e di usarlo quindi come punto di riferimento per valutare l'efficacia della politica di coesione e per presentare concrete proposte su come riformarla.

Dal momento che non esiste un consenso su cosa sia la politica di coesione e sui suoi obiettivi, il Rapporto inizia con un'analisi approfondita di questi aspetti. Dopo aver indicato il modello di "ideale", il Rapporto tenta di stabilire se sia giusto che la UE gestisca questa politica e che essa allochi a suo favore un'ampia quota del proprio bilancio. Questi primi due passi sono compiuti nel capitolo I. Essi consentono nel capitolo II di aprire la "scatola nera" della politica di coesione, e di presentare una valutazione dei suoi successi e insuccessi rispetto al modello teorico. I capitoli successivi presentano proposte di cambiamento che scaturiscono dai primi due capitoli. La loro struttura complessiva e i loro collegamenti con il modello concettuale e con gli insegnamenti tratti dal passato vengono delineati nel capitolo III. Il capitolo IV propone tre criteri per selezionare un numero limitato (3-4) di priorità fondamentali su cui si dovrebbe concentrare la maggior parte dei fondi della politica di coesione; e avanza e discute opzioni. Il capitolo V presenta in dettaglio dieci "pilastri" per riformare in modo decisivo la *governance* della politica di coesione.

A chi condivida il modello concettuale "ideale" proposto dal Rapporto, il Rapporto offre un quadro di valutazione delle politiche in atto e un insieme completo di proposte di riforma coerenti con questo modello. A chi dissenta dal modello proposto o a coloro che abbiano un'opinione diversa su cosa dovrebbe essere e fare la politica di coesione, il Rapporto offre l'opportunità di precisare la natura del dissenso: un'opportunità per una discussione più chiara su quello che oggi è un dibattito confuso e spesso disinformato e, auspicabilmente, una possibilità di costruire "ponti" fra prospettive economiche, sociali e politiche diverse.

Il modello: il Trattato UE e il "nuovo paradigma della politica regionale"

La scelta del modello di politica adottata nel presente Rapporto è fortemente orientata sia dal contenuto del Trattato UE sia dal paradigma di politica di sviluppo che nell'arco degli ultimi

² Vedi analisi storica nella sezione I.1.2.

venti anni ha progressivamente guadagnato consenso a livello internazionale.

Il compito assegnato dal Trattato UE alla politica di coesione (più specificamente, ai Fondi strutturali e ai Fondi di coesione) è di "promuovere uno sviluppo armonico" (la traduzione ufficiale legge: "equilibrato"). Questa è l'espressione con cui il Trattato sintetizza, nel suo titolo "coesione", la combinazione di obiettivi economici/di efficienza/di crescita e obiettivi sociali/di equità indicati nei suoi primi articoli introduttivi³. Il compito viene spiegato ("in particolare") come la riduzione delle "disparità tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e l'arretratezza delle regioni meno favorite"⁴. Entrambe le dimensioni di efficienza e equità dello sviluppo si ritrovano nell'obiettivo di ridurre le disparità e l'arretratezza delle regioni: a tutte le regioni deve essere data l'opportunità di raggiungere il proprio pieno potenziale (*efficienza*) e a tutti i cittadini deve essere data l'opportunità di vivere una vita degna di essere vissuta, indipendentemente dal luogo in cui sono nati (*equità*).

Le due missioni sono interdipendenti, ma assai diverse. Il Rapporto sostiene vigorosamente che la "convergenza" del PIL medio *pro-capite* delle regioni sia un dato non particolarmente rappresentativo e che pertanto esso non costituisca una variabile esplicativa per nessuna delle due missioni. Separare le due missioni e perseguirle in modo trasparente, attraverso interventi diversi nell'ambito di una strategia onnicomprensiva e unitaria, è uno dei prerequisiti per migliorare l'efficacia della politica di coesione.

La "Coesione" è il mezzo attraverso il quale il Trattato impegna l'Unione a perseguire uno sviluppo equilibrato e la riduzione delle disparità. L'Unione deve rispettare questo impegno, come complemento rispetto alla "conduzione" e al "coordinamento" da parte degli Stati membri delle rispettive politiche economiche, sia tenendo conto di tali compiti in sede di formulazione e di attuazione di altre politiche e del mercato interno, sia, in modo diretto, attraverso l'utilizzo dei Fondi dedicati⁵. Il riferimento generale all'azione e alla condizione di "unificazione", contenuta implicitamente nel termine "coesione", è definito dal Trattato attraverso un riferimento specifico a tre dimensioni: "economica", "sociale" e (esplicitamente, nella bozza del nuovo Trattato) "territoriale".

Lo sviluppo equilibrato e la riduzione delle disparità devono pertanto essere perseguiti attraverso l'avvio di un'azione e la creazione di condizioni in cui: i rapporti *economici* siano intensi e fluidi, i rapporti *sociali* siano aperti e partecipativi e gli effetti *territoriali* siano tenuti in conto e monitorati (per tutte le politiche)⁶. Come mostrerà il Rapporto, queste caratteristiche della politica di coesione si sono affermate attraverso un lungo processo, iniziato nei primi anni dell'Unione e culminato nel 1988, con un compromesso politico ad alto livello tra diverse

³ Nel testo precedente (articolo 2): "progresso sociale ed economico", "elevato livello di occupazione", "sviluppo armonico e sostenibile". Nel nuovo testo (articolo 3), in particolare: "benessere dei suoi popoli", "crescita economica equilibrata" [o, meglio, armonica], "piena occupazione e progresso sociale", riduzione della "esclusione sociale", etc.

⁴ Viene poi dedicata speciale attenzione alle "isole" e alle "aree rurali" (nell'attuale Trattato, articolo 158) e anche alle "aree interessate dalla transizione industriale", o che soffrono "gravi *handicap* naturali o demografici" - nella nuova bozza del Trattato, articolo 174.

⁵ Gli articoli 159 dell'attuale Trattato e 175 della bozza del nuovo Trattato, dopo aver citato gli altri due mezzi indiretti per perseguire lo sviluppo equilibrato, specificano che l'Unione (Comunità nel testo attuale) "sosterranno anche il raggiungimento [degli obiettivi previsti nell' articolo 159/174] mediante l'azione necessaria, attraverso i Fondi Strutturali", a cui il successivo articolo 161/177 aggiunge il Fondo di Coesione. Il ruolo essenziale della "coesione" viene chiarito dall' articolo 2 del Trattato attuale, in cui cita "il rafforzamento della coesione", assieme alla "creazione di un'area priva di frontiere interne" e "l'istituzione dell'Unione economica e monetaria" come i tre mezzi "attraverso" i quali devono essere perseguiti il progresso economico e sociale e gli altri obiettivi. Nella nuova bozza del Trattato, la distinzione tra gli obiettivi ultimi e i mezzi per raggiungerli è meno chiara.

⁶ Questa interpretazione delle tre "proprietà" della coesione descritte dal Trattato diverrà chiara attraverso la discussione del modello del capitolo I. Per questa interpretazione della qualifica "territoriale", che sottolinea la necessità di conoscere e misurare l'impatto territoriale di *tutte* le politiche, vedi anche il documento adottato nel Novembre 2008 dai Ministri responsabili della pianificazione spaziale e della politica di coesione, nella riunione di Marsiglia, organizzata dalla Presidenza Francese.

concezioni culturali e politiche. Il recupero e il rinnovamento di tale soluzione di compromesso è una prima condizione perchè la politica di coesione divenga efficace.

La seconda linea guida del modello sviluppato e utilizzato nel presente Rapporto è fornita dal paradigma della politica di sviluppo che si è guadagnato il consenso internazionale nel corso degli ultimi venti anni.

L'OCSE ha usato i termini "politica di sviluppo territoriale", o "nuovo paradigma della politica regionale" per riferirsi a un approccio di politica per lo sviluppo volta ad accrescere "il benessere e il tenore di vita" in specifiche regioni, e a "generare e sostenere i vantaggi competitivi regionali" con un migliore e più completo utilizzo delle risorse esistenti. In questo approccio, le regioni non sono definite in base ai confini amministrativi. La strategia "è territoriale, multilivello, innovativa e adattata alle diverse tipologie di regioni"⁷, ed è finalizzata alla creazione/rafforzamento istituzionale, al miglioramento dell'accessibilità ai beni, ai servizi e alle informazioni, e alla promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità.

Aspetti essenziali del nuovo paradigma sono: la realizzazione di interventi *ad hoc* messi a punto per specifici contesti territoriali e per i rispettivi collegamenti spaziali, e l'individuazione e aggregazione delle conoscenze e delle preferenze degli attori locali. Questo nuovo approccio si confronta con il "vecchio approccio" alla politica regionale, il cui obiettivo è la compensazione delle differenze regionali espresse in termini di costi unitari del capitale (e legate ai divari di produttività), e il riequilibrio dei flussi di capitale e lavoro. Nel vecchio approccio la strategia è incentrata sui sussidi alle imprese o sugli interventi settoriali, spesso con una concentrazione sulla creazione di posti di lavoro, o sui collegamenti fisici tra territori. Costante nel vecchio approccio è il riferimento alle "buone pratiche", attraverso un metodo di governo *top-down*.

Il nuovo paradigma è emerso gradualmente attraverso modifiche indipendenti, che hanno avuto luogo in diversi contesti e culture⁸. La messa a punto e l'attuazione della politica di coesione hanno esse stesse svolto un ruolo rilevante in questo processo, sebbene tale collegamento non indichi di per sé e in quale misura la politica di coesione sia oggi vicina al modello "ideale"⁹.

Qualche definizione: luogo, e politica di sviluppo place-based

Il presente Rapporto ha scelto di definire il nuovo paradigma come una *politica di sviluppo place-based o mirata a luoghi*. Ciò indica il riferimento a tre profili: la specificità territoriale delle risorse naturali e istituzionali¹⁰ e delle preferenze e delle conoscenze individuali¹¹; il ruolo svolto dai collegamenti (materiali e immateriali) tra luoghi; la conseguente necessità di interventi da adattare ai luoghi.

L'uso del termine "*place-based*" evita qualsiasi confusione con l'uso politico e amministrativo del termine "regione". Il termine "regione", con la "r" minuscola, verrà usato nel Rapporto in modo intercambiabile con il termine luogo: si tratta chiaramente del modo in cui questo termine (così come "area") viene usato anche nel Trattato UE: i termini "territorio" (e "territoriale") e "spazio" (e "spaziale"), senza entrare nel significato specifico loro attribuito nelle diverse lingue

⁷ Estratti da: Mission statement of the Territorial Development Committee of the OECD (OCSE). Vedi anche OCSE (2009b).

⁸ Ciò è chiaramente mostrato dal grande volume di dati raccolti dall'OCSE negli ultimi dieci anni.

⁹ In relazione a questo argomento, vedi Bachtler, J. e Mendez, C. (2007). Per questa valutazione, vedi capitolo II, sezione 4.

¹⁰ La gran parte delle risorse è statica, e il loro utilizzo dipende da molte caratteristiche, che sono specifiche dei luoghi. Le caratteristiche e l'efficienza delle istituzioni sia informali che formali dipende soprattutto dai contesti. Su questo punto si veda oltre, sezione I.2.1.

¹¹ Le preferenze individuali sono assai dipendenti dal contesto, mentre una parte rilevante delle conoscenze sui vantaggi comparati di un luogo è in possesso di individui in esso residenti, e le conoscenze dei diversi individui sono spesso interdipendenti. (Cfr. di nuovo appresso, sezione I.2.1).

e nei diversi paesi, da diverse discipline e in diversi settori di applicazione delle politiche¹², verranno usati altresì in modo intercambiabile con luogo (e riferito ai luoghi).

Le Regioni amministrative, con la "R" maiuscola, sono spesso le entità amministrative e politiche più idonee ad attuare politiche *place-based*, ma esse non sono le unità alle quali si rivolgono gli interventi. L'unità oggetto delle analisi e degli interventi di questo modello di politiche, il luogo o regione, è endogena rispetto al processo di attuazione della politica di sviluppo.

Come è dunque possibile definire un "luogo"? Per ogni dimensione della vita e delle attività umane esiste un modo diverso di definirlo¹³. Nel contesto di una politica finalizzata allo sviluppo, il *luogo* deve essere definito come un concetto sociale ed endogeno al processo politico, un'area contigua all'interno della quale esistono condizioni per favorevoli allo sviluppo, più di quanto non avvenga a cavallo dei confini del luogo: le caratteristiche naturali e culturali e le preferenze degli individui sono più omogenee o complementari, le conoscenze degli individui sono più sinergiche, ed è più probabile che si realizzino esternalità positive e si affermino istituzioni formali e informali innovative. I confini di un "luogo" sono pertanto indipendenti dai confini amministrativi, e possono cambiare nel tempo.

Una politica di sviluppo place-based può pertanto essere definita:

- come una strategia di sviluppo a lungo termine il cui obiettivo è ridurre la persistente *inefficienza* (sottoutilizzazione del potenziale) e *ineguaglianza* (quota di individui al di sotto di un dato tenore di vita o di benessere, ovvero entità delle disparità interpersonali) all'interno di *dati luoghi*,
- per mezzo produzione di pacchetti di *beni e servizi pubblici*¹⁴, progettati e attuati estraendo e aggregando *preferenze e conoscenze locali* per mezzo di *istituzioni politiche partecipative* (componente endogena); e
- grazie una strategia promossa dall'esterno del territorio attraverso un sistema di *governance multilivello*, e da trasferimenti condizionati.

Questa definizione corrisponde alle disposizioni stabilite dal Trattato UE per la politica di coesione, in termini sia di obiettivi sia di mezzi. È rivolta alle dimensioni di efficienza e di uguaglianza contenute nell'obiettivo dello sviluppo equilibrato. Rispetta le dimensioni economiche, sociali e territoriali che il Trattato prevede per lo strumento - la coesione - attraverso cui deve essere perseguita la riduzione delle disparità. Postula effettivamente che la

¹² Per un riferimento ai modi molto diversi in cui il termine "territoriale" viene interpretato in Europa, si veda per esempio il documento di lavoro dello staff della Commissione annesso al Libro verde sulla coesione territoriale, preparato: "diversità territoriale", "competitività territoriale", accessibilità, sostenibilità, "processo permanente e collaborativo che comprende i vari attori coinvolti nello sviluppo territoriale", pianificazione spaziale, "aspetti territoriali delle politiche settoriali", "sviluppo territoriale policentrico", etc.

¹³ Nel tracciare i confini tra i luoghi si può fare riferimento a: concentrazione di residenza e di attività, o di entrambi (in modo tale da poter tenere conto dei pendolari); densità della popolazione; assenza di collegamenti via terra (isole); esistenza di collegamenti sotterranei, via acqua o altri mezzi; altitudine; posizione rispetto alle aree esterne (in qualunque modo il termine "esterno" venga definito in termini geopolitici); prossimità ad aree naturali, etc. Per molte di queste prospettive, e per alcune soluzioni su come tenerne conto nel contesto di restrizioni amministrative piuttosto vincolanti, si veda ancora suddetto documento di lavoro dello staff della Commissione.

¹⁴ Questa espressione comprende in primo luogo "beni pubblici", cioè beni per i quali l'esclusione di un individuo dal loro utilizzo sarebbe costoso (condizione di non rivalità), e non desiderabile (dato che non vi sono costi marginali legati al godimento da parte di un soggetto aggiuntivo), quali la cura dell'ambiente, l'esecuzione forzata dei contratti, etc. Comprende quindi altri beni, come l'istruzione, la sanità, i trasporti, etc., che vengono forniti pubblicamente a causa di altri fallimenti del mercato (informazioni incompleta, esternalità, etc.).

dimensione territoriale o *place-based*, così come definita in precedenza, è l'aspetto chiave del modello di politica. Il termine *place-based* si riferisce quindi sia al fatto che i problemi di efficienza e inefficienza si manifestano e sono misurabili con riferimento a dati, sia al fatto che la progettazione degli interventi deve essere adattata ai luoghi, poiché dipende largamente dalle conoscenze e dalle preferenze degli individui che vi risiedono.

Struttura del Rapporto

Ma qual è la logica economica di questo modello "ideale"? Lo stato attuale del dibattito economico sullo sviluppo e sulla crescita offre sostegno a questo approccio? Perché la politica di sviluppo deve essere sensibile alla dimensione spaziale? Cosa si può dire della tesi opposta secondo cui la politica di sviluppo debba invece essere a-spaziale o "indifferente" alla dimensione spaziale e che qualsiasi politica sensibile alla dimensione spaziale tenda a disincentivare la mobilità e i processi efficienti di agglomerazione? Perché dovremmo avere bisogno di un intervento esterno da parte di un livello di governo superiore? Infatti, se le conoscenze e le preferenze locali sono così rilevanti, perché lo sviluppo non deve essere affidato ai luoghi stessi? E perché qualsiasi intervento dall'esterno deve concentrarsi sui beni e servizi pubblici?

E ancora: anche ipotizzando che una politica di sviluppo *place-based* sia giustificata o addirittura necessaria, perché il bilancio dell'Unione Europea dovrebbe occuparsene? Una simile politica non andrebbe lasciata agli Stati membri? E, infine, quando anche si accetti che l'UE debba occuparsene, il suo intervento non dovrebbe essere limitato ai paesi poveri o, quantomeno, alle regioni povere?

È necessario dare una risposta a tutte queste domande prima di poter valutare la politica di coesione e prima che si possa stabilire se e come questa politica vada riformata. La struttura del Rapporto segue così la sequenza di seguito descritta.

Il capitolo I fornisce le motivazioni, la logica economica e l'architettura del modello "ideale" alla quale la politica di coesione verrà poi commisurata. In particolare, dopo aver esaminato le motivazioni della politica di coesione che emergono da una prospettiva comparata (UE vs. USA) e storica (sezione I.1), viene esaminata la logica economica del modello ideale, con riferimento all'attuale dibattito su sviluppo e crescita e con riferimento distinto a efficienza e inclusione sociale (sezione I.2.1). Si potranno così respingere alcuni ricorrenti fraintendimenti su cosa sia o dovrebbe essere la politica di coesione (sezione I.2.2). Viene quindi mostrato come una politica di sviluppo "*place-based*" consenta di superare il tradizionale dilemma della politica pubblica, tra centralizzazione e decentramento, e vengono individuate le linee guida della sua *governance* (sezione I.2.3). L'analisi può quindi tornare a chiedersi perché l'UE debba allocare una significativa quota del proprio bilancio a questa politica: vengono presentate tre distinte motivazioni (sezione I.3).

Il capitolo II, avvalendosi del modello generale sviluppato nel primo capitolo, valuta quanto la politica di coesione sia distante dal modello ideale. Dopo aver delineato la *governance* e i dati dell'attuale sistema della politica di coesione (sezione II.1), e aver fornito una breve descrizione dei principali aspetti delle politiche regionali degli Stati membri, nel cui contesto viene realizzata la politica di coesione (sezione II.2), vengono esaminati i dati empirici disponibili sugli effetti della politica di coesione (sezione II.3). Nonostante le gravi limitazioni di questi dati – in sé un segnale assai negativo –, viene delineato un quadro approssimativo dei successi e degli insuccessi della politica di coesione (II.4).

Il capitolo III trae un messaggio di sintesi dai precedenti due capitoli: la politica di coesione, se interpretata come una strategia "*place-based*", è indispensabile all'Unione. E il suo disegno attuale offre l'architettura di cui si ha bisogno. Ma questa architettura oggi non viene utilizzata in modo appropriato: affinché le sfide attuali possano essere affrontate occorrono un deciso cambiamento di rotta e una decisa riforma. Vengono così presentati i tratti principali della riforma necessaria, sottolineando che la possibilità di successo fa perno sulla sinergia di tre

fattori: adozione di una concezione condivisa; introduzione di modifiche chiave nelle priorità e nella *governance* dell'attuale politica; costruzione di un nuovo compromesso politico. È necessaria inoltre una riorganizzazione del processo negoziale.

Il capitolo IV tratta l'argomento delle priorità. Propone tre criteri da adottare per la scelta di un numero molto limitato (3-4) di priorità, sulle quali andrebbero concentrati fino a due terzi delle risorse della politica di coesione (sezione IV.1). Viene quindi proposto di accrescere l'attenzione all'obiettivo dell'inclusione sociale con il lancio di una "agenda sociale territorializzata" (sezione IV.2). Vengono quindi valutate sei possibili opzioni: due (innovazione e adattamento ai cambiamenti climatici) con l'obiettivo predominante dell'efficienza (sezione IV.3), due (migrazione e giovani) con l'obiettivo predominante dell'inclusione sociale (sezione IV.4) e due (competenze e invecchiamento) in cui i due obiettivi assumono rilevanza simile (sezione IV.5).

Il capitolo V propone infine dieci pilastri per una profonda e decisa riforma della *governance* della politica di coesione. I pilastri non costituiscono un modello completo di *governance*, ma forniscono chiare indicazioni su come potrebbe essere disegnata una riforma onnicomprensiva. I dieci pilastri sono: forte concentrazione su poche priorità, mantenendo invece invariata la chiave di allocazione dei fondi fra Paesi membri e Regioni (sezione V.1), un nuovo quadro strategico per la politica di coesione (sezione V.2), un nuovo contratto mirato ai risultati (sezione V.3), una *governance* rafforzata per le priorità fondamentali (sezione V.4), promozione di un'addizionalità innovativa e flessibile (sezione V.5), promozione dello sperimentalismo e della mobilitazione degli attori locali (sezione V.6), promozione del processo di apprendimento e in particolare della valutazione di impatto controfattuale (sezione V.7); riorientamento e rafforzamento del ruolo della Commissione come centro di competenza (sezione V.8); cambiamenti nella gestione e nel controllo finanziario (sezione V.9); rafforzamento del sistema politico di "pesi e contrappesi" nell'Unione (sezione V.10).

CAPITOLO I.

SCHEMA CONCETTUALE E MOTIVAZIONI DI UNA POLITICA DI SVILUPPO *PLACE-BASED*

Qualsiasi forma di valutazione della politica di coesione e qualsiasi proposta di cambiamento mirata alla costruzione di un consenso politico e culturale richiedono risposte chiare alle due seguenti domande: E' opportuno che la UE dedichi una quota significativa del proprio bilancio alla gestione di una politica di sviluppo rivolta ai luoghi (*place-based*)? Qual è la logica economica di tale politica?

Non è possibile rispondere alla prima domanda senza aver raggiunto un accordo preliminare sulla seconda. E' una sequenza spesso trascurata dal dibattito europeo nel quale le opinioni sull'opportunità e le modalità di mantenere o ridimensionare la "politica di coesione" facevano spesso riferimento a concetti assai diversi di cosa sia tale politica.

Compito di questo capitolo è rispondere a queste domande al fine di disegnare le linee di un "nuovo paradigma di politica regionale" e di verificare quindi se e come la politica di coesione vada riformata. In primo luogo, nel paragrafo 1, verranno esaminate le motivazioni della politica di coesione della UE da un duplice punto di vista, comparato e storico. La logica economica di una politica di sviluppo *place-based* verrà quindi discussa con riguardo ai distinti obiettivi di efficienza e di inclusione sociale, mettendo in luce gli attuali fraintendimenti, e mostrando come questo approccio consenta di superare il tradizionale dilemma centralizzazione vs. decentramento (paragrafo 2). Su queste basi sarà infine possibile affrontare la questione centrale: se e cosa giustifichi l'allocazione di una significativa quota del bilancio dell'Unione alla politica di coesione (paragrafo 3).

I.1. Il bilancio della politica di coesione della UE: prospettiva comparata e storica

Due diverse prospettive possono gettare luce sulle motivazioni politica ed economica della politica di coesione. Dapprima, vengono raffrontati i "bilanci federali" UE e USA. Ciò consentirà di identificare differenze e analogie. Vengono quindi rivisitate le origini della politica di coesione, richiamando le visioni dei suoi padri fondatori ed esaminando le principali fasi della sua evoluzione.

I.1.1. Approcci diversi in tema di sviluppo economico e sociale: UE e USA

Nella UE, alla politica di coesione viene assegnata la maggior parte (84%) del bilancio totale per lo sviluppo economico e sociale (58,3 miliardi di euro annui nel periodo 2006-2008). Questo dato può essere confrontato con l'altra grande Unione industrializzata del mondo, gli USA. Le marcate differenze tra le due realtà per quanto riguarda origine e durata dell'Unione, configurazione istituzionale e cultura sociale ed economica, sono motivi sufficienti per spiegare le differenze, notevoli tra i due bilanci dedicati allo sviluppo. L'analisi mostra che esistono importanti differenze ma anche analogie che possono contribuire a spiegare le motivazioni alla base delle scelte di bilancio dell'UE.

La Federal Reserve degli Stati Uniti¹⁵ ha misurato il finanziamento dei programmi di sviluppo economico e sociale del bilancio federale statunitense, e in particolare la spesa in conto capitale per le infrastrutture, gli incentivi finanziari alle imprese e la spesa per la formazione, l'occupazione e i servizi sociali. Come nel caso del bilancio UE, questi programmi comprendono solo misure volte ad affrontare problemi di sviluppo "speciali", e escludono le

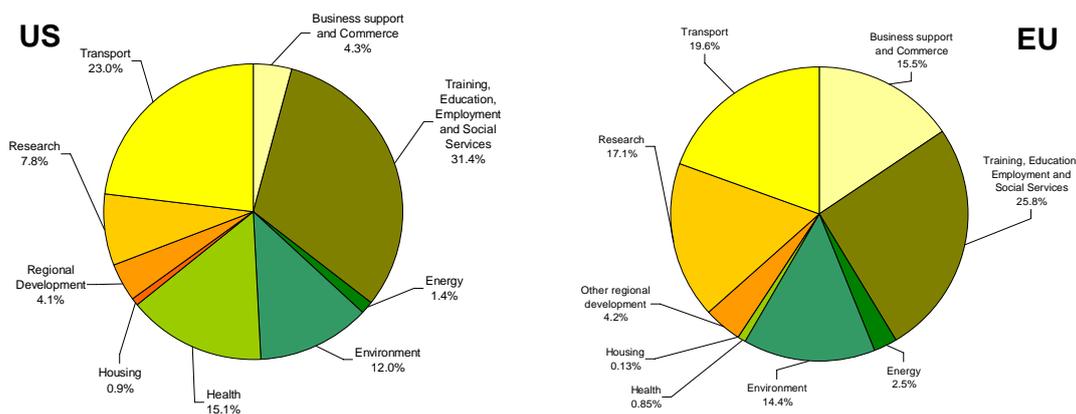
¹⁵ Vedi Drabenstott, M. (2005). I dati sono stati aggiornati con riferimento al Bilancio del Governo degli Stati Uniti: Tabelle Funzioni Dettagliate, Esercizio 2009, Executive Office of the President of the United States.

erogazioni ordinarie per il *welfare*. Essi sono il risultato di circa 60 leggi federali, a partire dalla Legge del 1933 per la Tennessee Valley Authority. Il bilancio include una vasta gamma di programmi, come i programmi delle leggi 1953 e 1958 per le "Piccole Imprese", delle leggi 1977 e 1987 per sviluppare le vecchie aree industriali, della legge 1987 per la sanità, l'edilizia, l'assistenza alimentare e altre assistenze per i senzatetto, della legge 1991 per i trasporti di massa, della legge 1998 per creare opportunità di occupazione e imprenditoriali e fornire servizi pubblici essenziali nelle aree urbane e rurali, e della legge 2002 per stimolare lo sviluppo economico e favorire il partenariato in 13 diversi Stati. Questi programmi sono volti ad accrescere la competitività, spesso in aree specifiche, compensando gli effetti degli *shock* esterni, ovvero a combattere la povertà di particolari categorie di cittadini in particolari aree. I loro obiettivi hanno dunque a che fare vuoi con obiettivi di crescita, vuoi con obiettivi di equità, spesso di entrambe.

I programmi in questione includono tipologie di spesa quasi identiche a quelle previste dalla politica di coesione UE. I dati relativi alla spesa prevista¹⁶ per lo sviluppo negli USA e nella UE per il periodo 2006-2008 indicano che:

- La *dimensione* del bilancio per lo sviluppo dell'UE è inferiore a quella degli Stati Uniti, sia in termini assoluti (58,3 miliardi di euro contro 252,7 miliardi di euro) sia in percentuale del PIL (0,5% contro 2,5%)¹⁷; è quanto si poteva prevedere, tenendo conto del ben maggiore ruolo degli Stati membri nel contesto europeo.
- La *composizione settoriale* dei due bilanci è simile (Fig. I.1), e la percentuale destinata a infrastrutture (trasporti, ambiente, energia), formazione, occupazione e servizi sociali è pressappoco la stessa. Il bilancio USA per lo sviluppo, d'altro canto, comprende una maggiore quota di spesa per l'edilizia e una percentuale assai maggiore per la sanità, mentre nel bilancio UE una quota maggiore è dedicata al sostegno alle imprese e alla ricerca (che negli USA sono in gran misura oggetto di intervento ordinario statale).

Fig. I.1: Quote del bilancio per lo sviluppo dell'Unione, per settore, negli USA e nell'UE: 2006-2008
(% media)



Fonte: Dati USA provenienti dal Bilancio Federale USA e dati UE dal Bilancio DG e DG REGIO.

252,7 miliardi di euro l'anno

58,3 miliardi di euro l'anno

¹⁶ "Impegni" nella terminologia UE, "esborsi" secondo il bilancio USA. Tutte le informazioni riguardo agli USA sono state ottenute dal sito web del Bilancio del Governo USA per gli esercizi 2008 e 2009.

¹⁷ Da notare che il bilancio UE per lo sviluppo è pari ad una quota assai più grande del bilancio complessivo (46%) di quanto non accada negli (12%).

La *governance* dei due bilanci per lo sviluppo è invece assai diversa.

Negli USA, l'89% viene speso per circa 180 programmi settoriali gestiti da Dipartimenti e Agenzie Federali (dove spesso diverse strutture sono responsabili della medesima tipologia di spesa) sottoposti alla legislazione Federale approvata nel corso degli anni per affrontare problematiche economiche o sociali specifiche in determinate parti del paese¹⁸. Solo l'11% viene destinato allo "sviluppo regionale o di comunità". Nell'UE, circa l'84% del bilancio destinato allo sviluppo viene speso per la politica di coesione, ovvero in relazione a un programma *place-based* nell'ambito del quale i fondi sono trasferiti agli Stati membri e alle Regioni senza essere accantonati per settori specifici. Solo il 16% viene assegnato a programmi settoriali¹⁹.

Questi dati, anche quando si tenga conto delle possibili differenze nei metodi contabili e nelle definizioni²⁰, suggeriscono alcune conclusioni in merito al ruolo dei due bilanci e alla particolare *governance* del bilancio dell'UE.

In primo luogo, sia l'UE sia gli USA, nonostante marcate differenze culturali e istituzionali, destinano risorse significative allo sviluppo economico e sociale, con priorità sostanzialmente simili. Le differenze tra i due bilanci riflettono la diversa attribuzione delle responsabilità tra l'Unione e gli Stati e, in particolare, la scelta attuale dell'UE di svolgere un ruolo molto limitato nell'ambito della fornitura dei servizi sociali²¹. In nessuna delle due Unioni gli interventi rappresentano un "Fondo di Perequazione" che gli Stati possono usare secondo i propri desideri. Scopo dei due bilanci per lo sviluppo non è dunque la redistribuzione finanziaria tra Stati ma, piuttosto, la promozione della crescita e dell'equità in base a principi concordati a livello di Unione.

Le analogie rafforzano l'idea secondo la quale un'Unione di Stati, federale come negli USA o ibrida come nell'UE, che abbia una responsabilità legislativa per il governo di mercati unificati e che incorpori un senso di comune cittadinanza, non può non avere responsabilità di bilancio in merito allo sviluppo delle sue diverse aree. Sia gli USA sia l'UE presentano grandi disparità di sviluppo fra regioni e fra cittadini. Nell'UE, le disparità tra gli Stati in termini di PIL *pro-capite* sono più ampie rispetto agli USA (vedi Mappa I.2); negli USA, le disparità di benessere tra individui all'interno dei singoli Stati sono assai più ampie rispetto all'UE²². Quindi, indipendentemente dal fatto che l'Unione sia basata sul "libero mercato" o su un "mercato sociale"²³, esistono interventi rivolti a questi divari.

Per quanto riguarda la dimensione dei due bilanci "federali" per lo sviluppo, la dimensione contenuta di quello europeo è resa ancor più evidente dal fatto che in Europa la mobilità della popolazione - che contribuisce a fronteggiare le disparità di benessere tra le regioni in termini di produttività e tenore di vita - è più modesta²⁴.

¹⁸ Vedi Drabenstott, M. (2005). Molte di tali leggi continuano a essere finanziate anche dopo la data di scadenza iniziale.

¹⁹ A programmi settoriali può essere allocata una parte dei fondi pro-allocati a Stati Membri e Regioni, ma a seguito della scelta indipendente di questi ultimi nell'ambito delle rispettive allocazioni. Il Capitolo II mostrerà che le cose stanno proprio in questo modo.

²⁰ Anche le differenze negli assetti istituzionali possono contribuire a spiegare alcune delle differenze nella composizione settoriale.

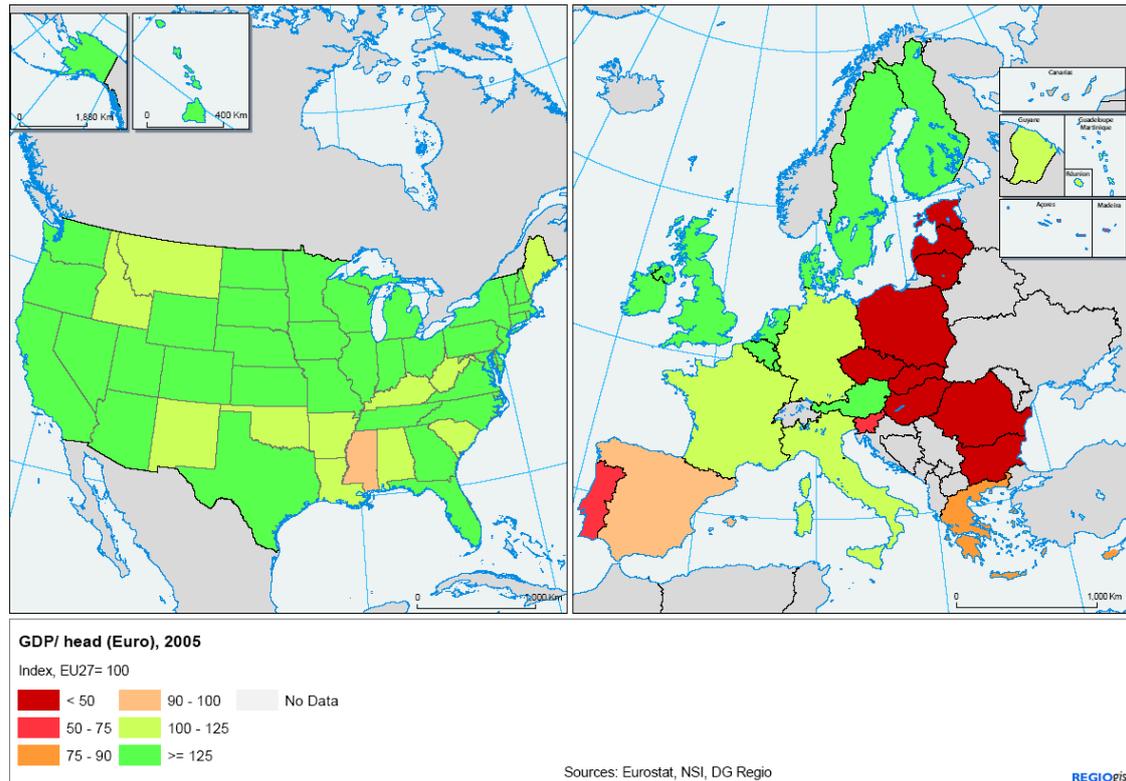
²¹ Riguardo all'instabilità di questa scelta, vedi sezione I.3.

²² Stando a Jesuit, D., Rainwater, L. e Smeeding, T. (2002), circa il 16,5% della popolazione degli USA evidenziava redditi inferiori al 50% del valore medio, contro il 9% nell'UE. Il dato più elevato dell'Unione, registrato in Slovacchia (16%), è assai inferiore al dato più elevato degli USA, 22% registrato a Washington DC).

²³ Vedi il nuovo Trattato dell'UE, articolo 3

²⁴ È difficile confrontare i dati riferiti alla mobilità interna, in quanto quelli degli USA si riferiscono alla mobilità da un diverso Stato (nel 2005, il 2% dei residenti in età lavorativa si era trasferito da un altro Stato nel corso dell'anno), mentre i dati dell'UE si riferiscono alla mobilità da un'altra Regione-NUTS 2 (dato che risulta pari all'1% in media, nello stesso anno; vedi Commissione Europea (2008f)). I dati sembrano comunque indicare che la migrazione interna è assai diffusa negli USA, mentre nell'UE è

Mappa I.2: Disparità del PIL *pro-capite* tra gli Stati nel 2005: USA e UE



PIL/capite (Euro), 2005

Indice EU-27 = 100

Fonte: Eurostat, Istituti statistici nazionali, DG REGIO.

Per quanto riguarda le differenze di *governance* tra i due bilanci per lo sviluppo, esse appaiono in linea con ciò che ci si potrebbe aspettare in considerazione dei diversi stadi di sviluppo delle due Unioni.

Il governo federale degli USA è il risultato di una scelta fatta più di due secoli fa da comunità che avevano interessi e visioni simili. Anche se contestato in modo quasi continuo, il governo federale è stato rafforzato, in tema di sviluppo, dagli effetti di lungo periodo del "New Deal"²⁵, e ha un elevato grado di legittimazione che gli consente di gestire direttamente una grande quantità di risorse per lo sviluppo e di intervenire direttamente nelle regioni. Il governo ibrido della UE deriva invece da una scelta relativamente recente, fatta da comunità molto dissimili tra loro che sono state in conflitto per secoli. Non ha poteri federali, mentre coesistono opinioni molto diverse su quale dovrebbe essere il limite dei suoi poteri. Fa ampio affidamento sui livelli inferiori di governo per allocare le risorse per lo sviluppo, stabilire le priorità, gestire la spesa.

limitata ad alcuni Stati. Negli USA, la quota di residenti in età lavorativa che si sono trasferiti da uno degli Stati rientranti nel gruppo di Stati con il massimo di mobilità risultava appena tre volte più grande della quota di coloro che si erano trasferiti dagli Stati rientranti nel 10% più basso della classifica (3,4% contro l'1,1%). In Europa questo rapporto è pari a 25 (il 2,5% contro lo 0,1%). La maggiore mobilità degli USA, collegata ad un grado più elevato di omogeneità culturale, fornisce agli individui una forma di protezione sociale non presente nella stessa misura nell'UE. Questo fattore viene addotto per spiegare il minore livello della spesa per la protezione sociale negli USA rispetto all'UE (vedi D'Antoni, M. e Pagano, U. (2008)).

²⁵ Come sostengono Dorf, M.C. e Sabel, C.F. (1998), la situazione attuale è tuttora la conseguenza di "una sintesi del New Deal, in cui un Congresso molto potente delega molta della sua autorità alle Agenzie esperte, che sono controllate dalle corti giudiziarie se violano diritti individuali", anche se, come aggiungono gli autori, non mancano punti deboli e continue modifiche in questo sistema.

Di seguito si sosterrà (sezione I.2) che il modello *place-based* della politica di sviluppo UE – quello adottato per la politica di coesione – ha una logica economica; è cioè spesso preferibile in termini di efficacia. Ma, anche prescindendo da ciò, il confronto con gli USA suggerisce una importante conclusione: il modello adottato dalla UE è anche il solo approccio allo sviluppo economico e sociale che sia compatibile con l'attuale stadio di sviluppo politico della UE. Anche se le politiche di sviluppo settoriale gestite dall'alto fossero considerate preferibili alle politiche di sviluppo *place-based*, la UE non potrebbe adottarle, poiché esse interferirebbero con i contratti e la sovranità degli Stati membri.

1.1.2. "Nessuna Comunità potrebbe sopravvivere se qualcuno avesse ragione di dubitare della volontà comune": un insegnamento dalla storia

I padri fondatori della Comunità economica europea (CEE, successivamente Unione Europea) nutrivano sentimenti contrastanti in merito alla creazione della politica regionale della Comunità. Nel preambolo al Trattato di Roma, si dichiararono "ansiosi di rafforzare l'unità delle loro economie e di garantire il loro sviluppo equilibrato, riducendo le differenze esistenti tra le varie regioni e l'arretratezza delle regioni meno favorite". Tuttavia, mentre la loro consapevolezza delle questioni territoriali risulta chiara da diverse disposizioni del Trattato²⁶, i fondatori non fornirono una base solida per istituire una politica regionale autonoma nell'ambito della Comunità.

Ciò si spiega in due modi. In primo luogo, era diffuso il convincimento secondo cui l'integrazione stessa avrebbe contribuito a ridurre le disparità regionali attraverso la promozione del commercio interregionale²⁷. In secondo luogo, l'esperienza fatta con la politica regionale a livello nazionale in un certo numero di paesi - Francia, Italia e Germania - era relativamente recente, e non si riteneva necessario duplicarla o interferire con essa²⁸. Si scelse, comunque, di sviluppare il fondo esistente previsto dal Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (in vigore dal 1951), per la riqualificazione e il collocamento dei lavoratori in un Fondo Sociale Europeo, finalizzato ad accrescere le opportunità occupazionali.

Ben presto ad alimentare una crescente domanda di politica regionale furono un maggiore interesse per le disparità economiche e sociali tra gli Stati membri e le regioni e l'acutizzarsi del problema delle aree industriali in declino. Tuttavia, nonostante gli sforzi della Commissione e una serie di risoluzioni del Parlamento europeo²⁹, il Consiglio europeo non intraprese alcuna azione. Le condizioni per la creazione di una politica di sviluppo regionale della Comunità si realizzarono solo alla fine degli anni Sessanta e nei primi anni Settanta, in connessione al progetto di ampliare il mercato interno e di lanciare una Unione economica e monetaria, e alle aspettative di effetti avversi del mercato interno sulle disparità regionali.

Come scrisse il Rapporto Werner del 1970³⁰, "la realizzazione di un equilibrio economico globale può essere fortemente minacciata dalle disparità strutturali. La Cooperazione tra i partner della Comunità in materia di politiche strutturali e regionali contribuirà al superamento

²⁶ Questi riferimenti possono essere raggruppati in tre categorie: una disposizione per tenere conto delle regioni nell'applicare le politiche settoriali della Comunità (specialmente in agricoltura e nel mercato comune, nonché disposizioni specifiche per il *Mezzogiorno* nel Protocollo Italiano allegato al Trattato), deroghe alle regole generali per determinate regioni (in particolare in base alle regole sugli aiuti di stato, con un riferimento specifico ai *Länder* tedeschi confinanti con la ex Repubblica Democratica Tedesca e con la ex Cecoslovacchia); e strumenti finanziari UE con effetti regionali (il Fondo Sociale Europeo, il Fondo Agricolo Europeo di Guida e Garanzia e, con una dimensione regionale più esplicita, la Banca Europea degli Investimenti, laddove si prevedeva una priorità per il finanziamento di progetti nelle regioni meno sviluppate).

²⁷ Vedi Vanhove, N. e Klassen, L.H. (1987), pag. 258

²⁸ Vedi Wallace, H. (1977), p. 140.

²⁹ Risoluzione Van Campen nel 1959; Risoluzione Motte, nel 1960; Risoluzione Birkelbach, nel 1964.

³⁰ Rapporto sulla realizzazione della unione economica e monetaria in fasi successive (8 Ottobre 1970), nel Bollettino delle Comunità Europee (1970). Vedi anche un anno prima: Commissione delle Comunità Europee (1969).

di queste difficoltà e renderà anche possibile eliminare le distorsioni della concorrenza. La soluzione ai principali problemi in questo campo verrà facilitata da misure finanziarie di compensazione. In un'unione economica e monetaria, le politiche strutturali e regionali non saranno esclusivamente di competenza dei bilanci nazionali". Fu il primo allargamento della Comunità, nel 1972, a creare le condizioni per il cambiamento, quando sia l'Irlanda che il Regno Unito sostennero un nuovo strumento per la politica della Comunità, in grado di consentire la riduzione del loro contributo finanziario netto alla Comunità"³¹. I capi di Stato, al vertice di Parigi del Consiglio europeo del 1972, decisero formalmente di attribuire "la massima priorità alla correzione degli squilibri strutturali e regionali della Comunità che avrebbero potuto ostacolare la realizzazione dell'Unione economica e monetaria [...] [e] chiesero alle Istituzioni della Comunità di istituire un Fondo per lo sviluppo regionale".

Indipendentemente dalle specifiche circostanze che sbloccarono la nascita della politica regionale della UE, le sue motivazioni andarono subito ben oltre l'idea di un mero strumento compensativo per correggere gli effetti dell'integrazione del mercato. L'impegno del Trattato a ridurre le disparità regionali della Comunità fu considerato come "un'esigenza umana e morale di primaria importanza". A questo scopo, il Rapporto del Commissario George Thomson, adottato nel 1973³², che diede inizio al processo legislativo per la creazione del Fondo regionale per lo sviluppo, indicò due punti chiave validi nel lungo termine (corsivo aggiunto):

- "nessuna Comunità potrebbe resistere a lungo, né avere un significato per gli individui che ne fanno parte, fintantoché alcuni abbiano un *tenore di vita* assai diverso e finché avranno motivo di dubitare della volontà comune di tutti di aiutare ciascuno Stato membro a migliorare la condizione del suo popolo [...] La lunga storia e le diversità del popolo europeo, nonché i valori storici e culturali che costituiscono il patrimonio morale di ciascuna regione, rendono il mantenimento delle basi di un'economia moderna in ciascuna regione un aspetto di fondamentale importanza".
- "Lo scopo di una politica regionale della Comunità è di dare alle aree che soffrono di squilibri regionali i mezzi per correggerli e per mettersi in condizioni di pari competitività. L'obiettivo sarà di utilizzare più pienamente i vari fattori di produzione della comunità: le risorse umane, il capitale sociale, le infrastrutture".

La nuova politica e la sua visibilità (nessuno deve "avere motivo di dubitare della volontà comune"), vennero viste come un modo per garantire non solo la sostenibilità del processo di integrazione ma, anche la sostenibilità della Comunità, soprattutto tenendo conto della "lunga storia e della eterogeneità del popolo europeo". Furono inoltre identificati i due obiettivi distinti, benché complementari, della nuova politica: efficienza ed equità. Ai cittadini europei andava rivolto l'impegno della Comunità affinché tutte le regioni (o territori) avessero sia l'opportunità di utilizzare pienamente il proprio potenziale e diventare concorrenziali (efficienza), sia l'opportunità di perseguire un tenore di vita simile per tutti gli individui "in ogni regione" (equità).

Al momento dell'esordio della nuova politica, il ruolo del livello di governo comunitario non fu particolarmente rilevante. Il vecchio fondo sociale e il nuovo fondo regionale, congiuntamente noti come "Fondi strutturali", vennero tenuti separati, il primo per assistere gli individui a ottenere nuove qualifiche, il secondo per provvedere alle infrastrutture. La loro entità complessiva era piuttosto modesta (5% del Bilancio totale della Comunità). I fondi dovevano essere distribuiti, sulla base di quote nazionali, per finanziare progetti, senza una chiara strategia

³¹ Wallace, H. (1977).

³² Commissione delle Comunità Europee, Rapporto sull'Europa allargata (Thomson Report), COM (73) 550 def, 3 Maggio 1973. Il Rapporto sosteneva anche che gli squilibri regionali comprendevano squilibri derivanti dalla "assenza di attività economica moderna, o eccessiva dipendenza [...] dall'agricoltura o da attività industriali in declino", le quali potevano logicamente trovarsi in aree geografiche specifiche, con una "preponderanza di agricoltura, in aree caratterizzate da cambiamento industriale e da sottoccupazione strutturale".

concordata tra la Commissione e gli Stati membri. Questi ultimi avevano l'ultima parola sull'approvazione dei progetti.

Un maggiore orientamento comunitario si affermò con le riforme del 1974 e del 1984, che riflettevano un tentativo di migliorare l'efficacia della politica, e di sviluppare un "approccio integrato" sul quale potessero convergere le misure della UE e le politiche nazionali³³. Parallelamente all'abbandono del sistema delle quote per l'allocatione delle risorse (sostituito con un sistema di valori di massima), agli Stati membri fu chiesto di presentare programmi di sviluppo regionali che consentissero alla Commissione di identificare e discutere le priorità comuni. Venne anche introdotta la valutazione *ex-post*, con la pubblicazione di rapporti periodici della Commissione sulle tendenze regionali di sviluppo.

Alla Commissione fu garantita maggiore autonomia nel perseguire le priorità comunitarie (attraverso le iniziative e i programmi della Comunità). Nel 1985 l'entità dei fondi regionali arrivò al 13% circa del bilancio comunitario. Al tempo stesso, l'obiettivo di un "più alto grado di convergenza"³⁴ tra paesi e regioni si andò affermando come sintesi dei due distinti obiettivi di efficienza ed equità, un passo controverso che commenteremo più avanti³⁵.

Queste modifiche assieme all'accordo sui Programmi integrati mediterranei del 1985, hanno rappresentato le basi della radicale riforma attuata successivamente sotto la presidenza di Jacques Delors. Il punto di partenza fu l'Atto unico europeo, che dedicò un titolo del Trattato alla "coesione", come strumento finalizzato a "promuovere [...] uno sviluppo equilibrato complessivo", assieme all'obbligo di modificare le regole che disciplinavano la gestione dei Fondi strutturali, vale a dire lo strumento principale per il perseguimento dell'obiettivo della coesione.

La revisione del Trattato, attuata a Maastricht nel 1992, diede priorità al "rafforzamento [...] della coesione", inserendola nell'Articolo 2, come uno dei mezzi per raggiungere gli obiettivi dell'Unione, parallelamente "all'istituzione dell'unione economica e monetaria". Questo passo fu accompagnato dalla creazione, nel Trattato, di un Fondo di coesione per i paesi in ritardo di sviluppo, mirata a migliorare le loro infrastrutture ambientali e dei trasporti.

Gli obiettivi e le priorità della Comunità vennero a costituire il quadro di riferimento per l'allocatione delle risorse. Gli Stati membri dovevano formulare programmi in linea con quel quadro e ottenere l'approvazione della Commissione per il loro avvio e per l'operatività dei trasferimenti. La modifica del bilancio da annuale a pluriennale accompagnò il nuovo approccio strategico, che rifletteva sempre di più l'idea secondo la quale lo sviluppo economico e sociale non aveva molto a che fare con la costruzione di infrastrutture e l'erogazione di sussidi alle imprese, ma aveva più a che fare con la promozione di pacchetti di servizi integrati. La Commissione investì risorse umane nella progettazione e nello sviluppo del quadro di riferimento strategico.

Sul piano sociale, questa evoluzione fu sostenuta dall'adozione (nel 1994) di una Strategia europea per l'occupazione, che divenne un punto di riferimento per la predisposizione dei programmi. L'importanza di coinvolgere attori locali nella politica di sviluppo, per garantirne il successo, portò alla introduzione del "principio del partenariato", in base al quale le autorità regionali e locali dovevano essere coinvolte nella formulazione e nell'attuazione del programma. Venne creato un Comitato delle regioni, sottolineando il crescente ruolo del livello regionale di governo in tutti gli Stati membri³⁶, e parallelamente fu introdotto anche un "principio di addizionalità" per far sì che la spesa finanziata dalla Comunità non si limitasse a sostituire la spesa finanziata a livello nazionale. Allo stesso tempo, la quota di risorse allocata

³³ Vedi il resoconto di Lowe, P. in *Infolegio Panorama*, Commissione europea (2008e).

³⁴ Vedi Commissione europea (1984).

³⁵ Vedi sezione I.2.

³⁶ Secondo Marks et al (2008), gli anni Novanta rappresentano il periodo della massima concentrazione di riforme attuate per accrescere "l'autorità regionale": vedi appresso, sezione I.4.

alle iniziative gestite direttamente dalla Commissione raggiunse il 9% del finanziamento totale.

La riforma del 1988 fu sospinta dai timori per gli effetti differenziati che il cambiamento tecnologico e la politica di integrazione dei mercati e di liberalizzazione della Comunità avrebbero avuto sulle diverse regioni³⁷. Come si legge nel Rapporto di Padoa Schioppa³⁸, "esistono seri rischi di un aggravamento degli squilibri regionali nel corso della liberalizzazione del mercato [...] e sono necessarie adeguate misure di accompagnamento per accelerare l'adeguamento nelle regioni e nei paesi strutturalmente deboli... a tal fine sono necessari le riforme e lo sviluppo dei fondi strutturali della Comunità". La riforma fu motivata anche dall'ingresso della Spagna e del Portogallo nel 1986, che allargò notevolmente le disparità regionali interne alla Comunità.

Ma a motivare la riforma fu soprattutto un interesse politico più ampio che consentì il necessario compromesso politico. Se si desideravano progressi nell'integrazione dei mercati e il libero movimento delle persone, se si desiderava la rimozione delle barriere protezioniste, se l'autonomia nazionale nella gestione dei tassi di cambio e dei tassi di interesse era destinata progressivamente a sparire, occorreva mettere in conto – questa fu la base del compromesso – lo sviluppo di un'aspettativa crescente nei confronti dell'Unione europea: l'aspettativa che la stessa autorità responsabile di queste trasformazioni fosse in grado di garantire a tutti i territori e a tutti i cittadini europei le stesse opportunità, di trarre profitto dai cambiamenti, e di evitarne i rischi. "Una Comunità – come scrisse Delors - sul punto di venire trasformata in una Unione consapevolmente accettata dagli uomini e dalle donne dell'Europa [...] non limitata a unire delle nazioni, ma finalizzata a creare un modello per la società"³⁹, avrebbe avuto bisogno di una politica di sviluppo capace di legittimare una Comunità volontaria di Stati membri, di garantire che tutti i suoi cittadini beneficiassero delle nuove opportunità, e fossero in grado di proteggersi dai rischi.

Altri obiettivi politici possono avere mosso, alla fine degli anni Ottanta, i sostenitori della riforma, a partire da Delors. Il concetto della coesione servì anche a spingere verso una "strategia finalizzata alla costruzione di uno Stato"⁴⁰, a promuovere una visione federalista dell'Europa, a bilanciare la filosofia del mercato, che era alla base dell'integrazione economica⁴¹. Le politiche di coesione vennero anche considerate, da alcuni, come una opportunità per spostare l'autorità dagli Stati nazionali alle Regioni amministrative, una visione ispirata dalla convinzione che i primi fossero fautori di visioni nazionalistiche, mentre i secondi avrebbero potuto meglio rappresentare i valori delle comunità⁴².

Ma, come per tutti i compromessi importanti, le diverse visioni culturali e politiche – popolare, socialista e liberale – finirono con il convergere attorno a un comune denominatore. Tutti convennero che, affinché l'Unione potesse esistere, specialmente a fronte della creazione di un mercato e una moneta unici, sarebbero stati necessari obiettivi di sviluppo chiari e forti. La politica di coesione, così come era stata concepita, fu vista come l'opzione migliore per svolgere questo compito, stanti lo stadio storico di sviluppo dell'Unione, il ruolo degli Stati nazionali e il limitato potere accordato a livello UE. La forte collaborazione tra Francois Mitterrand e Helmut Kohl, gli interessi economici e politici della Spagna e il ruolo che giunse a svolgere Felipe Gonzales nella nuova dinamica del processo decisionale creata dall'ingresso della Spagna, e la

³⁷ Vedi per esempio Delors, J. (1989), p. 82.

³⁸ Vedi Padoa-Schioppa et al (1987). Vedi anche Cecchini, P., Catinat, M. e Jacquemin, A. (1988).

³⁹ Programma della Commissione per il 1989, discorso di Jacques Delors al Parlamento europeo e replica al dibattito, Strasburgo, 16 febbraio e 15 marzo 1989, p. 8. Riguardo a questa interpretazione vedi anche Meadows, G. in *Inforegio Panorama*, Commissione Europea (2008e).

⁴⁰ Vedi Ross, G. (1995).

⁴¹ Vedi Grant, C. (1994); Ross (1995); Hooghe, L. (1996); Hooghe, L. (1998).

⁴² Riguardo a questa visione e ai relativi rischi, vedi Caracciolo, L. e Maronta, F. (2009).

volontà di Margaret Thatcher di giungere a un compromesso: tutti questi fattori contribuirono a rendere possibile la riforma e a darle alla fine una notevole stabilità⁴³.

Da allora, l'architettura della politica di coesione è stata rivista per effetto di una continua ricerca di un equilibrio tra condizionalità e sussidiarietà, come descritto nel successivo capitolo II (Box)*.

BOX L'evoluzione della governance: 1988-2008

Conferimento di poteri alla Commissione: 1989-93 e 1994-99.

La riforma del 1988 portò a un cambiamento radicale nell'equilibrio dei poteri decisionali, garantendo alla Commissione maggiore ruolo e influenza. Nei periodi di programmazione 1989-93 e 1994-99 si attribuì un'enfasi particolare alla fase progettuale del programma in cui la Commissione era in grado di giocare un ruolo importante incidendo sulle priorità, sulle misure e sull'equilibrio dei finanziamenti. Ciò vale soprattutto per la programmazione del periodo 1994-99 dove la valutazione *ex-ante* dei risultati del programma veniva utilizzata in modo attivo come parte di una discussione politica strategica tra Commissione e Stati membri.

Vennero introdotte alcune importanti condizionalità circa l'uso dei fondi: disposizioni regolamentari più vincolanti sui contenuti del programma; una valutazione dell'impatto ambientale; tabelle finanziarie più dettagliate e informazioni per verificare l'addizionalità; maggiore enfasi sulla compatibilità con le altre politiche comunitarie, soprattutto in tema di aiuti di Stato, appalti pubblici, uguaglianza di genere e ambiente. Infine venne offerta ai servizi della Commissione (come membro dei Comitati di sorveglianza con potere di veto) l'opportunità di ricoprire un importante ruolo decisionale e di vigilanza nell'attuazione dei programmi. Il ruolo della Commissione veniva rafforzato anche attraverso l'accresciuta importanza conferita alle "iniziative comunitarie", dove si assumeva responsabilità di gestione (tra gli esempi significativi figurano Interreg per la cooperazione transfrontaliera, RECHAR per la conversione delle aree carbonifere, URBAN per lo sviluppo urbano e LEADER per lo sviluppo rurale). Il ruolo politico acquisito e l'interesse della missione attrassero risorse umane di prima qualità verso le Direzioni generali responsabili della politica di coesione, consentendole di affrontare la sfida.

Riduzione della discrezionalità della Commissione e nascita di un sistema orientato alle "conformità": 2000-2006

Verso la metà degli anni Novanta il potere della Commissione cominciò a essere percepito come eccessivo. Fu criticato l'approccio verticistico, e privo di flessibilità tali da consentire agli Stati membri e alle regioni di adattare la politica ai diversi contesti nazionali. Allo stesso tempo le autorità nazionali e regionali (queste ultime rafforzate dalle tendenze al decentramento che si affermavano in Europa) avevano acquisito esperienza nella preparazione delle strategie per lo sviluppo e si mostravano meno pronte ad accettare il ruolo della Commissione, percepito spesso come invadente. In risposta a queste pressioni il quadro regolamentare adottato nel 1999 portò a un nuovo equilibrio dei ruoli tra Commissione e Stati membri. La discrezionalità della Commissione veniva ridotta decentrando la responsabilità dei contenuti e della gestione dei programmi agli Stati membri e alle Regioni. Le informazioni dettagliate sugli interventi (cioè l'elenco dei beneficiari finali, la sorveglianza sugli indicatori e sui piani finanziari per le cosiddette "misure" o gruppi di progetti) venivano trasferite a un "Complemento di programmazione" adottato dagli Stati membri e dalle Regioni. Il ruolo della Commissione nei Comitati di sorveglianza veniva ridimensionato a quello di osservatore e nella fase di programmazione compiva un passo indietro. Si verificava una drastica riduzione del numero di iniziative comunitarie (da 13 a 4) con un calo corrispondente della quota di risorse destinate (dal 10 per cento al 5 per cento).

D'altro canto, come esito di questa perdita di discrezionalità e con l'idea di controllare meglio l'efficacia della spesa, venivano introdotti nuovi requisiti cosiddetti "automatici". Veniva introdotta una distinzione formale tra valutazioni *ex-ante*, *ad interim* ed *ex-post*, intaccando la natura unitaria del processo di valutazione; veniva introdotta una "riserva di efficienza ed efficacia" in cui efficienza ed efficacia si intendevano rappresentate da traguardi rigidi. Si incentivava l'assorbimento dei finanziamenti attraverso una ulteriore regola automatica (la regola dell' $n+2$). Infine, nella seconda metà del periodo 2000-2006

⁴³ Sulla negoziazione e sulla convergenza degli interessi sia economici che politici, che la resero possibile, vedi: Moravcsik, A. (1991); Marks, G. (1992, 1993); Pollack, M. (1995); Ross, G. (1995), p. 230-1.

* Il Box è qui anticipato dal capitolo II.

venivano introdotte e applicate con rigore crescente condizioni di verifica contabile e controllo più severe, in parte come risposta alla crisi di gestione finanziaria che portò nel 1999 alle dimissioni della Commissione Santer.

Tentativo di svolta strategica: 2007-2013

Nel periodo di programmazione 2000-2006 fu presto evidente che il passaggio dalla discrezionalità a regole più automatiche non aveva raggiunto i risultati voluti. Le condizionalità molto spesso venivano considerate dagli Stati membri come “esercizi di conformità” e non riuscivano a garantire alla Commissione né informazioni rilevanti né un’occasione di incidere in modo adeguato sui risultati. La riserva di efficienza ed efficacia nella maggior parte dei casi poneva l’accento sull’assorbimento dei finanziamenti più che su altri aspetti della politica e la difficoltà di definire in anticipo *target* significativi veniva risolta spesso adottando obiettivi insufficienti. Allo stesso tempo, le autorità di programmazione si trovavano invischiate in una rete complessa di compiti procedurali caratterizzati da elevata incertezza regolamentare a dispetto dell’esercizio di semplificazione svolto nel 2003. Tutto ciò rafforzava i dubbi sull’efficacia delle politiche di coesione. Tra le critiche e le proposte sempre più numerose volte a limitare la politica alle disparità tra i paesi (vedi sezione I.5) emergeva e si diffondeva anche la convinzione che fosse necessaria una svolta strategica in cui la Commissione si sarebbe ritirata da alcune questioni procedurali tornando a svolgere un ruolo più rilevante sui contenuti della politica.

Se la *governance* (descritta in questa sezione) scaturita dal tentativo di svolta strategica sia o no una *governance* soddisfacente è uno dei temi trattati nella sezione II.4. Ma si può anticipare qui che i cambiamenti del Regolamento prodotti nel corso della lunga negoziazione 2003-2006, pur rappresentando un passo nella giusta direzione - specie perché introducevano un Quadro di riferimento strategico nazionale per ciascuno Stato membro - hanno deluso le aspettative. Sostanzialmente indeboliti dalla pressione degli Stati membri, i nuovi strumenti non hanno fornito alla Commissione l’opportunità o le informazioni necessarie per orientare Stati e Regioni verso priorità e obiettivi chiari e verificabili e l’hanno ulteriormente privata di discrezionalità. La decisione potenzialmente interessante di destinare la spesa alle priorità di Lisbona offriva uno spazio di manovra che è rimasto inutilizzato, divenendo né più né meno che un altro esercizio di conformità.

L’allargamento dell’Unione a 27 paesi, molto diversi tra loro, ha aggiunto ulteriori argomenti a favore di una politica mirata a consentire a tutti, indipendentemente dal luogo in cui risiedono, di beneficiare delle opportunità create dall’Unione. Il successo finanziario dell’Unione monetaria e dell’euro, e la più recente crisi finanziaria internazionale, hanno messo in luce ancora una volta l’inevitabilità di obiettivi di sviluppo comuni all’intera Unione. La rilevanza della consapevolezza della dimensione spaziale è stata sottolineata dalla esplicita introduzione, nel Trattato di Nizza, della dimensione territoriale della politica di coesione parallelamente alle dimensioni economica e sociale.

Ciò nondimeno, non è stato compiuto alcun progresso significativo nel garantire alla politica di coesione fondamenti concettuali più forti, o nel rinvigorire il compromesso culturale e politico raggiunto alla fine degli anni Ottanta. I progressi del dibattito teorico sullo sviluppo economico sociale non sono riusciti a penetrare nella comunità piuttosto chiusa della politica di coesione. I distinti obiettivi dell’efficienza e dell’equità sono rimasti confusi, come fu sin dall’inizio.

Quando, durante gli ultimi dieci anni, la “competitività” è divenuta lo *slogan* ricorrente dei documenti relativi alla politica di coesione, le dimensioni sociale ed economica sono rimaste legate, come se qualsiasi intervento della politica di coesione potesse garantire il raggiungimento di entrambi gli obiettivi. La predisposizione di una strategia di “sviluppo” complessiva – l’Agenda di Lisbona - nel 2000, ha fornito una potenziale opportunità di ripensare la politica di coesione. Ma, in mancanza di una visione concettuale condivisa della politica attorno a cui ricostruire un forte compromesso politico, e con gli Stati membri in genere concentrati sugli aspetti finanziari della politica, non è stato possibile utilizzare il collegamento con “Lisbona” come un modo di concentrare la politica di coesione su un numero limitato di priorità, in cui l’approccio *place-based* potesse avere la massima efficacia.

In questo contesto, il consenso sulla politica di coesione si è progressivamente eroso. L'errata concezione secondo la quale la politica di coesione sarebbe null'altro che un fondo di equalizzazione per paesi e regioni, ovvero una fonte per le politiche settoriali della UE ha guadagnato terreno. Sono emerse opinioni contrastanti e incoerenti.

E' forte l'esigenza di ristabilire un terreno comune sul quale svolgere il dibattito. Comprendere la logica economica delle politiche *place-based* è un punto di partenza essenziale a questo riguardo.

I.2. Il paradigma *place-based*: logica economica e *governance*

Il confronto tra l'UE e gli USA e la panoramica storica hanno messo in rilievo la coesistenza delle dimensioni di efficienza e di equità nell'ambito di ogni politica di sviluppo. Un obiettivo, l'efficienza, si riferisce al pieno utilizzo del potenziale di ciascun territorio o regione, mentre l'altro obiettivo, l'equità, equivale a garantire pari opportunità agli individui, a prescindere da dove essi risiedano.

Il presente Rapporto sostiene con forza che, nel contesto di una strategia *place-based* integrata, vi è l'esigenza di una chiara distinzione tra questi due obiettivi, e di perseguirli attraverso interventi distinti. Come verrà sostenuto, possono darsi circostanze in cui i progressi nel perseguire l'obiettivo dell'efficienza contribuiscono a ottenere risultati in termini di equità, ma ciò non costituisce una regola. E non è, in generale, neanche vero che una politica adeguata a perseguire un obiettivo sia adeguata a perseguire l'altro. Confondere i due obiettivi può portare a una confusione nell'attuazione delle politiche e nel dibattito su di esse⁴⁴.

Partendo da queste basi, il capitolo esamina la logica economica del paradigma *place-based*, considerando separatamente gli obiettivi dell'efficienza e dell'equità (sottosezioni I.2.1 e I.2.2), identificando così diversi fraintendimenti concettuali (sottosezione I.2.3), e descrivendo la *governance* richiesta dall'approccio *place-based* (sottosezione I.2.4).

I.2.1. L'obiettivo dell'efficienza

Negli anni recenti, le vicende dei paesi industrializzati e in via di sviluppo, nonché il progresso della teoria economica e dell'analisi empirica, hanno reso cauti gran parte degli studiosi e dei responsabili delle politiche nello spiegare sia la crescita, sia le disparità tra territori, sia ciò che i governi possono e devono fare per stimolare il processo di crescita⁴⁵. Si registra, tuttavia, un forte consenso nel sostenere che l'"agglomerazione" è uno dei principali fattori trainanti della crescita e dello sviluppo.

Agglomerazioni ad alta densità, reti, crescita, e il ruolo dell'azione pubblica

La concentrazione di consumatori, lavoratori e imprese in un determinato territorio o area, unitamente alle istituzioni formali e informali che garantiscono la "densità" e la coesione di un agglomerato, sono in grado di generare esternalità e di accrescere i rendimenti di scala. Questi comprendono: le maggiori possibilità di abbinare efficacemente imprese e lavoratori, di

⁴⁴ Un esempio è la controversia in merito al peso che bisognerebbe attribuire all'aumento della crescita media di un paese (o di un'Unione) rispetto al miglioramento della convergenza fra le sue regioni. Se l'obiettivo è l'efficienza, per definizione non esiste un *trade-off*, e il compito di "sfruttare capacità regionali inutilizzate" deve essere perseguito fintanto che esso contribuisce alla efficienza complessiva. Se l'obiettivo è l'equità, si deve fare riferimento alle disparità tra gli individui, l'aumento della crescita delle regioni in ritardo di sviluppo non è l'obiettivo ultimo, ma può essere un mezzo per raggiungerlo: di conseguenza possono esserci potenziali *trade-off* con la crescita complessiva o l'efficienza.

⁴⁵ Vedi la raccolta di documenti a cura di Aghion, P. e Durlauf, S.N. (2005). In particolare Rodrik, D. (2005) scrive che "l'esperienza dei due ultimi decenni ha deluso le aspettative dei consulenti ed esperti, convinti di tenere sotto controllo le politiche capaci di promuovere la crescita". Vedi anche il Rapporto sulla Crescita del 2008. La stessa cautela non si trova in Banca Mondiale (2008): vedi di seguito.

aumentare la specializzazione dei fattori produttivi e dei beni capitali, di innescare un circolo virtuoso tra offerta e crescita della domanda, di sviluppare una forza lavoro locale qualificata e specializzata e di ottenere economie di scala nella ricerca e nella fornitura di beni e servizi pubblici⁴⁶.

Sia nei paesi in via di sviluppo sia in quelli industrializzati, la concentrazione di attività economiche e di individui tende a essere elevata, e spesso coincide con una concentrazione dell'innovazione. Nei paesi OCSE, i divari interni di PIL *pro-capite* sono ampi e sono accompagnati da divari simili nei tassi di attività innovativa, nella produttività e nei tassi di occupazione. Il 10% delle regioni prime in classifica produce il 40% circa del PIL⁴⁷. Nell'Europa, che è altamente policentrica, la crescita delle regioni metropolitane intorno alle capitali ha spesso superato la crescita media nazionale, come nel caso di Atene, Budapest, Dublino, Helsinki, Londra, Madrid, Parigi, Praga e Stoccolma⁴⁸.

I dati mostrano al tempo stesso che gli effetti della agglomerazione non sono illimitati e che la concentrazione delle attività non è condizione necessaria né sufficiente per una crescita elevata.

È risaputo da tempo, come ha sottolineato la Nuova geografia economica, che la congestione del traffico, gli aumenti dei prezzi, l'inquinamento e altri fattori negativi relativi alla salute, all'ambiente e alla qualità della vita, i costi crescenti delle infrastrutture urbane e dell'espansione urbana, le tensioni sociali e l'alto tasso di criminalità sono fattori indotti dalla agglomerazione urbana che possono neutralizzarne i benefici⁴⁹. In una economia globalizzata, anche la specializzazione può rendere gli agglomerati particolarmente vulnerabili a eventi esterni, come sta dimostrando l'attuale crisi finanziaria. Allo stesso tempo, opportunità di crescita esistono anche in aree in cui vi è minore concentrazione di attività economica. Molte aree rurali registrano elevati tassi di crescita. Nei paesi OCSE, nel periodo 1995-2005, quasi la metà delle 78 regioni metropolitane è cresciuta meno della media nazionale (incluse Bruxelles, Copenaghen e Oslo)⁵⁰.

Inoltre, anche se l'agglomerazione è un importante fattore di crescita e sviluppo, non è il solo. In particolare, affinché una regione cresca, è spesso necessario che vi siano forti "effetti di rete", vale a dire che la regione sia in grado di beneficiare della crescita che avviene altrove attraverso i trasporti, l'energia, l'informatica e altri collegamenti. In Europa, dove lo spazio per la crescita delle grandi agglomerazioni è limitato e il policentrismo è elevato, le economie di scala e la crescita possono essere generate da "reti che collegano i grandi agglomerati e i rispettivi hinterland" e da "dense reti di città di grandi e medie dimensioni"⁵¹.

Infine, di massima importanza è il fatto che gli agglomerati (così come le reti di regioni) non sono mai il frutto esclusivo di forze del mercato. Un ruolo determinante nello sviluppo degli agglomerati è svolto dagli interventi pubblici, che invariabilmente hanno effetti spaziali espliciti o impliciti, diretti o indiretti. Ciò vale sia per le politiche che hanno una dimensione spaziale evidente, e quindi "consapevoli della dimensione spaziale", sia per quelle che non la hanno, a volte dette "indifferenti (o cieche) alla dimensione spaziale" (*spatially blind*).

⁴⁶ Per una indagine sulla relativa letteratura vedi: Report Working Paper di Farole, T., Rodríguez-Pose, A. e Storper, M. (2009).

⁴⁷ Vedi OCSE (2009b). Le "Regioni" si riferiscono qui al livello TL3 adottato dall'OCSE (oltre 2300 unità in 28 paesi) che corrisponde generalmente al livello Eurostat NUTS 3.

⁴⁸ Vedi OCSE (2006b).

⁴⁹ Per esempio, OCSE (2006b) sostiene che per le regioni metropolitane di oltre 6 milioni di persone, il rapporto tra reddito e quantità di popolazione è negativo.

⁵⁰ Vedi OCSE (2009b). Le regioni metropolitane sono definite dall'OCSE sulla base della sua definizione di "regioni prevalentemente urbane" (le regioni TL3 con meno del 15% della popolazione, residente in aree a bassa densità) adeguata a seconda della dimensione dei centri urbani.

⁵¹ Riguardo a questa questione, vedi: Report Hearing Paper on Growth, in particolare i commenti di Ash Amin, Michael Storper e Philip McCann (dai quali sono tratte le citazioni).

Per qualsiasi luogo dove sia in corso un processo di agglomerazione, è possibile individuare decisioni di politica pubblica determinati per il processo: la fornitura di beni e servizi pubblici di cui ha bisogno una popolazione crescente; l'uso della terra; i collegamenti dei trasporti e una rete di trasporti interna; la predisposizione e la manutenzione delle aree industriali e commerciali; i servizi di istruzione e sanità; una forza di polizia che garantisca la sicurezza; e così via. Alcune di queste decisioni verranno prese dalle autorità locali, ma assai spesso esse richiedono l'intervento della legislazione nazionale, finanziamenti su scala nazionale, politiche coordinate nel paese nel suo complesso.

Nei luoghi dove hanno luogo i processi di agglomerazione, la "mano dello Stato" è generalmente nascosta dietro apparenti politiche "nazionali", e dietro quelle che vengono chiamate "tendenze naturali". In realtà, gli interventi della politica nazionale vengono spesso attuati avendo bene a mente luoghi specifici. Un esempio è l'insieme delle misure di politica che il recente Rapporto della Banca mondiale "*Reshaping Economic Geography*" definisce come "indifferenti alla dimensione spaziale", vale a dire misure istituzionali quali "le regolamentazioni che hanno conseguenze su terra, lavoro, commercio internazionale, e servizi sociali quali istruzione, sanità, acqua e igiene"⁵². Anche prescindendo dal peso delle considerazioni territoriali nelle normative in tema di lavoro e commercio internazionale, tutte le altre istituzioni definite come "indifferenti alla dimensione spaziale" non solo hanno effetti che sono fortemente *legati ai territori*⁵³, ma il loro stesso disegno è fortemente *realizzato su misura per territori specifici*.

Le decisioni pubbliche con effetti spaziali relativi all'espansione o alla contrazione dei servizi in particolari luoghi vengono prese contemporaneamente alle decisioni degli operatori privati di investire o meno capitali, o di cambiare o meno luogo di vita o di residenza. Le decisioni pubbliche e private, pertanto, vanno di pari passo; si rafforzano a vicenda. Ciò è particolarmente evidente nel caso della regolamentazione dell'uso della terra e della pianificazione urbanistica. La Banca Mondiale stessa (2008) sostiene che "una città deve soddisfare le esigenze delle proprie attività economiche dominanti o in crescita, per quanto riguarda sia gli immobili che le strutture" (p. 142). Altezza degli edifici, terreni per i magazzini, aree pedonali, metropolitane (gli esempi considerati nel Rapporto della Banca mondiale) riguardano scelte compiute nell'ambito di strategie pubbliche che sono predisposte per luoghi specifici, e per rispondere a interessi specifici. La preoccupazione spaziale diviene evidente quando le conseguenze negative di una ulteriore agglomerazione richiedono un'azione pubblica per contenere l'agglomerazione stessa⁵⁴.

Tutto ciò appare evidente nelle regioni in cui non è in atto un processo di agglomerazione e l'intervento pubblico non è più dissimulato da un apparente incremento "naturale" della popolazione e del PIL.

Gli effetti e le motivazioni territoriali della gran parte degli interventi pubblici caricano di una grande responsabilità i governi, che devono decidere se, come e dove erogare beni e servizi pubblici. In linea di principio, i governi dovrebbero sempre considerare tutte le alternative, valutare i rendimenti a lungo termine e le esigenze delle "industrie dominanti e nascenti", nonché la misura in cui tali rendimenti sono sostenibili nel tempo. Tuttavia, le informazioni generalmente limitate su cui basare le scelte, la difficoltà di prevedere i rendimenti futuri, specie in presenza di forti interessi privati che mirano a influenzare il processo decisionale a loro favore, rendono difficile e improbabile la valutazione adeguata e completa di tutte le alternative. Un approccio più realistico consiste dunque nell'assicurare che le decisioni pubbliche siano

⁵² Vedi Banca Mondiale (2008), p. 22.

⁵³ Questo punto è effettivamente riconosciuto dopo 240 pagine del Rapporto della Banca, quando si riconosce che il termine "(le politiche spazialmente inconsapevoli) [...]" viene usato qui per classificare le politiche che non sono esplicitamente predisposte con attenzione alla dimensione spaziale, ma che hanno effetti e risultati che possono variare a seconda dei luoghi".

⁵⁴ Questo è, per esempio, il caso di Giappone e Corea, nonché dell'Olanda, in cui le politiche nazionali hanno oscillato avanti e indietro negli ultimi decenni, tra promuovere e dissuadere lo sviluppo del Ranstad. Vedi OCSE (2005b).

almeno trasparenti, verificabili e poi effettivamente verificate. Lo schermo dell'indifferenza alla dimensione territoriale tende a impedire questa trasparenza e questa verifica, e può dunque avere forti effetti negativi. Tale schermo restringe le informazioni e lo scrutinio pubblico in merito alle decisioni con forti effetti territoriali, rende i responsabili delle decisioni pubbliche più permeabili all'influenza di interessi particolari⁵⁵ e può esercitare effetti avversi cumulativi sia sull'efficienza che sull'equità⁵⁶.

Il Rapporto sostiene la superiorità delle politiche che esplicitano gli effetti territoriali, e che assicurano su essi il pubblico scrutinio. Questo vale sia per le aree urbane sia per quelle rurali, sia per le agglomerazioni, sia per le regioni in ritardo di sviluppo. Un approccio allo sviluppo *place-based* dovrebbe essere il modello di riferimento per queste politiche. Ma cosa esattamente è un approccio *place-based* o rivolto ai luoghi: Qual è la sua logica economica? Quali insuccessi del mercato e dell'azione pubblica affronta, e come? Quali sono i suoi rischi?

La logica degli interventi pubblici esogeni e place-based

Il Rapporto definisce l'*efficienza* come il raggiungimento della piena capacità o capacità potenziale⁵⁷, intendendo con questo termine il valore della produzione che verrebbe raggiunto, date le risorse di un territorio, se fossero sfruttate tutte le sue opportunità economiche e istituzionali, e tutti i possibili effetti di agglomerazione o di rete. La definizione comprende pertanto, aspetti statici e dinamici. Il raggiungimento della piena capacità sarà allora il risultato dell'azione privata e pubblica che può accrescere l'utilizzo della capacità in un dato momento (profilo statico), ovvero espandere la capacità nel tempo (profilo dinamico)⁵⁸. Il raggiungimento del potenziale non dipenderà dunque solo dalle tecnologie esistenti, ma anche dall'interazione di decisioni politiche e istituzionali. Un intervento pubblico esogeno rivolto ai luoghi, in modo consapevole, che miri a promuovere la crescita di un dato territorio/regione, può essere definito come una azione esogena volta a conseguire un maggiore utilizzo delle capacità.

Gli interventi esogeni attuati mediante finanziamenti condizionati non possono essere giustificati sostenendo semplicemente che alcuni territori non dispongono dei mezzi finanziari per produrre localmente i beni pubblici necessari a promuovere lo sviluppo. Se questo fosse l'unico scopo, esso andrebbe perseguito attraverso un riequilibrio di trasferimenti pubblici a favore di tali territori. I fondi di equalizzazione o perequazione sono usati in tutto il mondo a

⁵⁵ Questo è ancora più vero quando l'indifferenza alla dimensione territoriale viene invocata per chiedere un ruolo puramente passivo del settore pubblico, e non viene effettuata alcuna valutazione pubblica prima che siano attuati gli interventi. Un buon esempio di questa posizione è offerto da Banca Mondiale (2008), Box 4.6. Il titolo è secco: "Hong Kong, Cina: le forze del mercato hanno tracciato la strada, il governo si accoda", e il pezzo spiega che "Lo stato ha concesso in appalto il rinnovo dello sviluppo urbano a una organizzazione specializzata dominata da interessi privati". In circostanze così candidamente descritte, l'efficienza delle scelte pubbliche è subordinata all'assunto in genere irrealistico, che questi "interessi privati" possiedano informazioni perfette e agiscano nell'interesse collettivo. Da notare che questa "fiducia" nel fatto che grandi concentrazioni di interessi privati assumano la guida nelle decisioni pubbliche, assieme alla convinzione che sia venuta meno la volatilità del ciclo economico, sono due fra i principali "errori ideologici" commessi da vasti settori della professione economica, come è stato sottolineato in merito alla recente crisi finanziaria: vedi per esempio Acemoglu, D. (2009).

⁵⁶ Vedi qui di seguito nel testo, in particolare la nota 58.

⁵⁷ Questa definizione adatta quella di Bourguignon, F., Ferreira, F.H.G. e Walton, M. (2007).

⁵⁸ Più è lungo l'intervallo di tempo di cui si tiene conto nella prospettiva dinamica, più diventa difficile valutare cosa sia il potenziale, e quale effetto abbiano sullo stesso le azioni pubbliche. Diventa inoltre più probabile il *trade-off* tra aumento a breve termine nell'utilizzo della capacità, e crescita del potenziale sostenibile nel lungo termine. Tale *trade-off* è rilevante in termini di azione pubblica, poiché i due obiettivi hanno in genere diversi effetti distributivi, e sono pertanto appoggiati da diversi gruppi di individui: gli effetti irreversibili spesso prodotti dall'una o dall'altra scelta possono rendere inutilizzabili l'impiego di meccanismi compensativi (mediante i quali gli effetti distributivi vengono neutralizzati, e può quindi essere adottata la soluzione che garantisce la "migliore" allocazione). (Cfr. a riguardo Acemoglu, D., Johnson, S. e Robinson, J.A. (2005). L'incompletezza delle informazioni e l'esistenza di un *trade-off* accrescono ulteriormente la necessità che l'azione pubblica sia verificabile e soggetta ad un forte scrutinio pubblico.

tale scopo, e non richiedono una promozione attiva dello sviluppo dall'esterno. I finanziamenti condizionati propri delle politiche *place-based*, sono invece motivati da tre distinti (anche se interconnessi) tipi di insuccessi del mercato o dello Stato:

- le istituzioni economiche di cui ha bisogno un territorio non vengono realizzate, perché sono contrarie agli interessi delle élite locali;
- le istituzioni economiche, formali e informali, non si sviluppano per la tendenza delle istituzioni a persistere nel tempo (*path-dependency*),
- l'azione pubblica esogena costituisce comunque una parte intrinseca dei processi di agglomerazione: poiché lo Stato ha informazioni assai limitate, gli interventi dove la dimensione spaziale è esplicita tendono a essere più efficaci rispetto agli interventi che si auto-proclamano "indifferenti alla dimensione spaziale".

La prima motivazione delle politiche di sviluppo place-based sta nel fatto che esse possono aiutare a realizzare in singoli luoghi istituzioni economiche che le élite locali evitano intenzionalmente di realizzare perché a loro sfavorevoli.

Come scrive Douglass North, "le istituzioni non vengono create necessariamente (o solitamente), per essere socialmente efficienti; al contrario, le istituzioni, o quantomeno le regole formali, vengono create per servire gli interessi di coloro che hanno il potere contrattuale di creare nuove regole"⁵⁹. Come è stato sostenuto⁶⁰, il potere politico di scegliere le istituzioni economiche dipende dalle istituzioni politiche in carica, e dalla distribuzione di fatto del potere, la quale, a sua volta, dipende dalla distribuzione delle risorse. Le élite che possiedono il potere politico possono scegliere di non mettere in atto istituzioni più efficienti, quando esse riducono la loro quota distributiva⁶¹. Può allora sorgere una situazione in cui le istituzioni politiche ed economiche si tengono in piedi le une con le altre: il circolo vizioso può allora essere interrotto solo da una svolta endogena nell'equilibrio dei poteri su cui si basa la stabilità delle istituzioni politiche, o da un intervento esogeno volto a creare istituzioni economiche più efficienti.

Questa chiave interpretativa, che è stata sviluppata per analizzare il collegamento tra crescita e istituzioni economiche nazionali, può essere utilmente applicata ai "luoghi". Anche quando le élite locali non hanno il potere di fissare le regole della democrazia rappresentativa, esse sono responsabili del modo in cui funziona il processo democratico locale. Ancora di più, esse tendono ad essere responsabili della creazione e della gestione di molte istituzioni economiche che influiscono sull'accessibilità dall'esterno, sulla destinazione d'uso del territorio, sui sistemi di trasporto interni e l'erogazione dei servizi di base, incluso il modo in cui i servizi nazionali (istruzione, sanità e, spesso, la sicurezza) vengono attuati localmente. Queste élite locali, per i motivi sopra descritti, possono scegliere le istituzioni economiche che meglio si adattano ai loro interessi, agendo in questo modo come "*cacciatori di rendite*", sfruttando il proprio potere per trarre un guadagno di gran lunga superiore al proprio contributo al valore aggiunto. Si può così creare una "trappola" del sotto-sviluppo, dove si perpetuano istituzioni inadatte (in termini di efficienza). Ciò può accadere in qualsiasi territorio, a prescindere dallo stadio di sviluppo.

Se confrontato ai tradizionali modelli di federalismo fiscale, l'approccio neo-istituzionale qui impiegato consente di scartare l'ipotesi (insostenibile) che i responsabili locali delle politiche siano per definizione "buoni", ossia operino nell'interesse generale. L'azione esterna ai "luoghi" viene quindi proposta con l'obiettivo di modificare l'equilibrio economico e politico locale, e di

⁵⁹ Vedi North, D. (1993).

⁶⁰ Vedi Acemoglu, D., Johnson, S. e Robinson, J.A. (2005).

⁶¹ Questo avviene quando, nel rinnovare le istituzioni, le élite non possono assicurarsi la messa in opera di meccanismi che, sul piano della distribuzione delle risorse, li compensino delle perdite indotte della nuova istituzione. Ciò avviene perché i soggetti il cui potere negoziale è accresciuto dal cambiamento istituzionale non possono impegnarsi credibilmente a dare seguito alla compensazione una volta che il cambiamento istituzionale abbia avuto luogo.

promuovere la selezione di istituzioni economiche più efficienti. Non si deve assumere che i soggetti che attuano tale azione esterna siano a loro volta “buoni”. La loro motivazione a promuovere la selezione di istituzioni adatte verrà dall’interesse generale a una maggiore crescita (stante le maggiori entrate tributarie che ne derivano, o le minori tensioni sociali) e sarà tanto maggiore quanto più i loro interessi sono separati e lontani dagli effetti distributivi a livello locale.

La seconda motivazione sta nel fatto che la debolezza delle istituzioni sia formali che informali dei luoghi può autopertuarsi per effetto di una forte dipendenza dalle condizioni di partenza.

È ampiamente riconosciuto che le istituzioni formali e informali sono un prerequisito essenziale per garantire che un territorio faccia pieno uso del proprio potenziale. Questi prerequisiti istituzionali assumono diverse forme: la capacitazione dei singoli, o la loro *capacità di agire efficacemente* nel perseguimento degli obiettivi⁶²; la *convinzione* dei singoli attori⁶³ che gli altri attori sociali o lo Stato rispetteranno i propri impegni; il *capitale sociale*, ovvero “ogni aspetto della struttura sociale che faciliti l’azione degli attori entro tale struttura”⁶⁴; la *fiducia* che si ha quando “la probabilità che [qualcuno] esegua un’azione che ci porterà dei vantaggi [viene da noi considerata] sufficientemente elevata da spingerci a intraprendere una qualche forma di cooperazione”⁶⁵; la *capacità istituzionale*, o la capacità delle istituzioni pubbliche e private di governare e di coordinare il processo decisionale collettivo⁶⁶; la *partecipazione democratica al processo decisionale*, come condizione per garantire che le scelte locali siano fondate su una adeguata informazione e sufficientemente in linea con le preferenze degli individui, e per consentire ai cittadini e alle autorità la libertà di sperimentare soluzioni, esercitando al contempo un monitoraggio reciproco⁶⁷. Tutte queste condizioni istituzionali tendono a promuovere lo sviluppo, favorendo il coinvolgimento e la collaborazione degli individui e, quindi, creando un incentivo che li stimola a condividere le proprie conoscenze e a sviluppare progetti collettivi.

Il problema di tutti questi prerequisiti è che essi si affermano attraverso processi complessi, e sono assai dipendenti dalle condizioni di partenza. La mancanza di *capacitazioni* tende a perpetuarsi da una generazione all’altra. Lo stesso può valere per la mancanza di *fiducia*, come mostra l’evidenza che i genitori, allo scopo “di proteggere i figli da costosi errori, trasmettono loro principi cautelativi”⁶⁸. Ed è molto più difficile costruire una efficace *capacità istituzionale* se la capacità risulta inadeguata fin dall’inizio. Lo stesso vale per la *partecipazione democratica* al processo decisionale. Tutte queste istituzioni sono “figlie della storia”⁶⁹: cioè, se un territorio non ha istituzioni efficaci, è meno probabile che possa dotarsene in futuro, e che sia in grado di sfruttare il proprio potenziale produttivo. Per innescare il cambiamento può quindi rendersi necessario un intervento esogeno. Lo scopo, ovviamente, non è quello di importare istituzioni dall’esterno, ma di fornire i prerequisiti affinché tali istituzioni si sviluppino: modificare l’equilibrio dei costi e dei benefici affinché gli attori locali inizino a costruire la *capacitazione*, la *fiducia* e il *capitale sociale*, a cambiare le *convinzioni* e a sperimentare le istituzioni e la partecipazione democratica. Come scrive Amartya Sen (1999), ciò che serve è “un contributo per rafforzare e garantire le libertà essenziali degli individui, considerati come agenti attivi di cambiamento, e non beneficiari passivi di prestazioni elargite”.

Questa seconda motivazione a sostegno degli interventi esogeni si applica più specificamente ai territori che sono in ritardo nello sviluppo economico e sociale, dove è più probabile che si verifichi questa variante di “trappola istituzionale”. Ma anche in altri territori, i cambiamenti del contesto esterno o del territorio stesso (come quelli che ne modificano i vantaggi comparati),

⁶² Vedi Sen, A. (1992).

⁶³ Vedi North, D. (1990).

⁶⁴ Vedi Coleman, J.S. (1988).

⁶⁵ Vedi Gambetta, D. (1988).

⁶⁶ Vedi Pyke, F., Becattini, G. e Segenberger, W. (1990), e in particolare il documento di Brusco, S.

⁶⁷ Vedi Dorf, M.C. e Sabel C.F. (1988). Vedi anche Cohen, J. (1996).

⁶⁸ Vedi Guiso, L., Sapienza, P. and Zingales, L. (2008). Gli autori verificano e dimostrano empiricamente questa trasmissione intergenerazionale di sfiducia.

⁶⁹ Vedi David, P.A. (1994).

possono richiedere nuove istituzioni specifiche o cambiamenti delle istituzioni esistenti. Un intervento esogeno potrebbe essere necessario anche per creare la "densità istituzionale" a cavallo di vari territori, o la cooperazione fra gli stessi. Un utilizzo più pieno del potenziale richiede spesso la collaborazione tra territori diversi, e questi potrebbero non essere dotati dei prerequisiti istituzionali necessarie perché ciò si possa verificare.

In terzo luogo, occorre prendere atto del fatto che in astratto esistono molte potenziali distribuzioni spaziali dell'attività economica (molteplici agglomerazioni potenziali). L'azione pubblica esogena - visibile e intenzionale o meno - è una parte intrinseca del processo cumulativo attraverso il quale si configura una particolare distribuzione spaziale. Dato che lo Stato ha informazioni assai limitate sul fatto che un modello di agglomerazione sia migliore di un altro, ne discende che va preferita un'azione pubblica dove le motivazioni e le ricadute territoriali sono esplicite e verificabili.

Le agglomerazioni iniziano per caso, e per effetto di eventi naturali, o di un'azione pubblica diffusa (decisioni geopolitiche o guerre), o dell'inazione (mancato impegno nell'affrontare la povertà, le tensioni sociali o etniche, o problemi economici in altri territori). In ogni momento nel tempo una data mappa di agglomerazioni rappresenta una delle molteplici possibili distribuzioni spaziali dell'attività economica che avrebbero potuto configurarsi. In termini di efficienza globale, la distribuzione prevalente non è necessariamente superiore ad altre possibili distribuzioni. Come è stato evidenziato, l'esistenza di un'agglomerazione non significa necessariamente che essa sia efficiente⁷⁰. Inoltre, "non è chiaro se il livello di agglomerazione sia eccessivo o insufficiente in assenza di interventi di politica regionale"⁷¹.

Ciò significa che qualsiasi azione pubblica con effetti spaziali dovrà essere cauta nel promuovere, mitigare o disincentivare un processo di agglomerazione.

E' pertanto necessario che l'azione pubblica istituisca un processo attraverso il quale le conoscenze e le preferenze di tutti coloro che risiedono nei luoghi coinvolti vengano fatte emergere e vengano aggregate, che su queste basi vengono assunte le decisioni, e che i loro effetti vengano sottoposti all'esame e al dibattito pubblico. Questa è la funzione delle politiche di sviluppo *place-based*, che le politiche indifferenti alla dimensione spaziale non sono in grado di offrire.

Sarà possibile in questo modo aprire sulle scelte di politica pubblica un confronto che tenga conto anche delle forti interdipendenze tra i territori. In particolare:

- le migrazioni di lavoro e capitale da territori con risorse non utilizzate (spesso aree rurali periferiche) verso agglomerati prosperi (il "centro") possono ridurre la produzione potenziale dei primi più di quanto facciano aumentare la produzione potenziale dei secondi, nel qual caso le forze centripete compromettono obiettivi potenziali nel lungo termine. Ciò è particolarmente vero quando le competenze e i talenti di coloro che migrano sono strettamente legati alle risorse immobili dell'area che abbandonano, o quando il centro ha già raggiunto, o quasi raggiunto, lo stadio dei rendimenti decrescenti;
- le migrazioni di massa dalle aree rurali possono avere conseguenze negative per la sostenibilità della crescita complessiva, privando la terra degli individui che la lavorano;

⁷⁰ Vedi Ottaviano, G. e Thisse, J.F. (2004).

⁷¹ Vedi Puga, D. (2002): "Il fatto che le imprese e i lavoratori si muovono senza tenere conto delle possibili perdite per coloro che si lasciano alle spalle implica la possibilità di un eccesso di agglomerazione eccessiva". La mancata considerazione delle perdite di lungo periodo che possono derivare dalle agglomerazioni (dovute alle informazioni incomplete o alla scelta consapevole di non tenerne conto), e l'instabilità dei vantaggi comparati, sono altri fattori che vanno nella stessa direzione. "D'altro canto", prosegue la citazione, "dato che quando le imprese e i lavoratori si spostano non considerano interamente i vantaggi che essi apportano ad altre imprese e al loro impatto sulla crescita aggregata, è possibile che ci sia troppo poca agglomerazione".

- il conseguente impoverimento delle aree rurali può ridurre la capacità del processo di sviluppo complessivo di reagire a cambiamenti o a *shock*, privando i lavoratori migranti di un luogo nel quale fare ritorno e di fonti alternative di reddito. L'attuale crisi finanziaria fornisce esempi preoccupanti di ciò che accade quando il mantra della indifferenza spaziale oscura un dibattito aperto e democratico⁷².

Allo stesso tempo, ogni tentativo di "bilanciare" la distribuzione spaziale dell'attività economica attraverso investimenti nelle *aree periferiche* è dunque caratterizzato da rischi. Il presunto "potenziale non utilizzato" delle aree periferiche potrebbe risultare inesistente. I responsabili delle politiche potrebbero non riuscire a predisporre o a mettere in atto gli strumenti per sbloccare questo potenziale: un esito non improbabile considerato quanto poco conosciamo su cosa funzioni e cosa non funzioni nelle azioni pubbliche per lo sviluppo. L'intervento potrebbe finire per prevenire agglomerazioni efficienti, e non riuscire allo stesso tempo a raggiungere risultati concreti nelle aree periferiche⁷³. Esistono inoltre rischi per l'azione pubblica in regioni colpite da *shock* esogeni. L'intervento pubblico potrebbe finire per "prolungare l'agonia" di una regione e ritardare la sua ripresa, impedendo il processo di distruzione creativa che comporta l'abbandono delle vecchie tecnologie e l'avvento delle nuove.

Eppure, neppure l'inazione è una soluzione, né per le agglomerazioni né per gli altri territori. Il centro potrebbe essere ostacolato nel suo sviluppo, il potenziale della periferia potrebbe essere sprecato, e una regione rimasta indietro potrebbe perdere il proprio patrimonio di conoscenze, e perfino assistere alla erosione delle proprie istituzioni formali e informali.

In sintesi, l'intervento pubblico esogeno fa parte del processo attraverso il quale nascono gli agglomerati e si sviluppano gli altri territori. Dal momento che i responsabili delle politiche hanno conoscenze limitate su come e dove intervenire, gli effetti spaziali di tutte le politiche nazionali e sopranazionali devono essere resi espliciti. Data l'esistenza di forti interdipendenze tra i territori, le conseguenze spaziali degli interventi esogeni devono essere valutate e confrontate nel contesto di una politica territoriale capace di coprire tutte le aree. La considerazione esplicita e trasparente della dimensione spaziale può rappresentare la condizione di un migliore processo di apprendimento e di minori distorsioni e catture dell'azione pubblica. Ne possono accrescere l'efficacia.

Le tre motivazioni economiche a favore di una politica rivolta ai luoghi valgono per tutti i tipi di

⁷² Un vivido esempio di questo fenomeno è lo spostamento di massa della popolazione cinese dalle aree rurali a quelle urbane. Come riferisce la Banca Mondiale (2008) (p. 22 e 154-155), la Cina, dopo aver alternato, negli ultimi 50 anni, politiche che "agevolavano ovvero limitavano la mobilità del lavoro", negli ultimi anni ha seguito il mantra ripreso dal 'World Bank Geography Report': "favorire la mobilità degli individui è la priorità" (p.xxii). L'effetto di questa scelta può essere apprezzato alla luce della attuale crisi finanziaria. Come illustrato da The Economist (2009) (in un articolo intitolato "Una grande migrazione verso l'ignoto"), un gran numero di "lavoratori cinesi provenienti dalle zone rurali, che lavorano lontani dalle rispettive zone di provenienza, quest'anno resteranno senza lavoro, e l'articolo indica anche il numero, 15 milioni (pari al 10% del totale), dato che è poi salito a 20 milioni la settimana seguente. "Molti, [sperano le autorità], si distribuiranno nelle aree rurali", ma "negli anni recenti [...] milioni di agricoltori hanno perso la loro terra a favore della incessante espansione urbana (le amministrazioni locali hanno approfittato massicciamente delle vendite ai costruttori dei terreni agricoli confiscati)", mentre in tutto il paese i sistemi di sanità rurale venivano smantellati; perciò, "milioni di emigranti disoccupati resteranno probabilmente nelle città, se non protestando, quanto meno facendo innalzare i tassi di criminalità". Cosa effettivamente avverrà è difficile da prevedere, ma una cosa è già sicura: "Il Presidente Hu Jintao ha [...] annunciato grandi aumenti dei sussidi agricoli nell'anno in corso". Il mancato tempestivo riconoscimento degli effetti spaziali degli interventi, e lo schermo dell'indifferenza alla dimensione spaziale non solo possono avere conseguenze sociali negative, ma possono anche ridurre la flessibilità e alla fine creare terreno fertile per politiche di contrasto dei meccanismi di mercato.

⁷³ Vedi per esempio il caso delle politiche di pianificazione sociali francesi degli anni Sessanta e Settanta: L'analisi territoriale della Francia realizzata dall'OCSE sostiene che il trasferimento dei centri di ricerca pubblici al di fuori della regione metropolitana di Parigi, attuato nel nome dello sviluppo equilibrato, è in parte responsabile del fatto che la regione è poi rimasta indietro rispetto ai suoi principali concorrenti dell'UE per quanto riguarda la capacità di innovazione.

area, sia urbana che rurale. Esse sono particolarmente pertinenti per le regioni in ritardo di sviluppo, più propense a restare bloccate in vere e proprie "trappole del sottoutilizzo" (o "trappole della povertà"⁷⁴), frutto della somma di tutti i fattori considerati: le istituzioni spesso sono carenti, il potere delle élite tende ad essere maggiore (a causa di una più debole partecipazione democratica) e si riscontrano spesso flussi in uscita di capitale e lavoro.

Per concludere, occorre considerare un caso speciale. Si tratta di un particolare tipo di area per cui un intervento esogeno di rafforzamento dell'efficienza può avere senso economico, anche se esso non è mirato ad accrescere l'utilizzo della capacità della regione: *lo spopolamento di regioni di interesse collettivo*.

Ci sono due aspetti che caratterizzano questo tipo di area. In primo luogo, queste aree *non hanno un potenziale inutilizzato*, vuoi perché sono assenti vantaggi comparati, vuoi perché è stata compiuta la scelta deliberata di non sfruttare i vantaggi esistenti, allo scopo di preservare "risorse insostituibili" o la diversità. Questo potrebbe essere il caso, ad esempio, di isole o aree montane remote, o aree con condizioni naturali estreme. In secondo luogo, esiste un *interesse nazionale o internazionale nel garantire la sopravvivenza economica e sociale della comunità locale*, come "guardiana dell'ambiente". In tale caso speciale è giustificabile, per la comunità nazionale o internazionale nel suo complesso, sul piano della propria efficienza, compensare gli individui per l'onere che sopportano risiedendo nell'area.

Interventi incentrati su pacchetti integrati di beni e servizi pubblici

La logica dell'azione esogena per lo sviluppo raccomanda di non concentrarsi sui trasferimenti finanziari alle imprese e agli individui ma, piuttosto, sulla fornitura di beni e servizi pubblici attraverso finanziamenti condizionati. Questi ultimi comprendono beni e servizi tradizionalmente forniti dal settore pubblico, quali la pubblica sicurezza, l'istruzione, la formazione, la ricerca di base, la fornitura di acqua e il trattamento dei rifiuti, l'assistenza alle imprese, i trasporti, la sanità, etc. La caratteristica dell'approccio rivolto ai luoghi è che i beni e i servizi sono forniti in pacchetti che integrano diverse azioni settoriali (integrati). Tre sono le ragioni di questa scelta.

In primo luogo, il miglioramento qualitativo dei beni e servizi pubblici può direttamente influire sulla produttività degli investimenti delle imprese e la qualità di vita di coloro che risiedono in un'area, influenzando così gli afflussi e i deflussi di lavoro qualificato e di innovatori. Per raggiungere la massima efficienza, la fornitura di diversi tipi di beni e servizi deve essere integrata in considerazione del fatto che l'efficacia di uno dipende fortemente dalla erogazione degli altri (esternalità). L'efficacia di un'azione di sostegno dei servizi alle imprese, ad esempio, dipende dai programmi di istruzione e formazione disponibili, nonché dai servizi della sanità e sociali; l'efficacia di un progetto di rinnovamento urbano dipende dal sistema dei trasporti, dai servizi di assistenza alle imprese, dalla qualità delle scuole e così via.

In secondo luogo, specie nelle regioni caratterizzate da ritardo di sviluppo, una parte essenziale dell'intervento esogeno consiste nel costruire o rafforzare le istituzioni formali e informali: tale azione è più efficace, con un maggiore coinvolgimento degli attori locali, se viene attuata con il palese obiettivo di migliorare il benessere generale. Il processo di miglioramento dei beni e dei servizi pubblici in un territorio crea il contesto per cambiare le istituzioni e favorisce l'impegno degli individui in tal senso. La fornitura di beni e servizi pubblici riduce l'incertezza, e contribuisce a fornire un punto focale, attorno al quale è più facile che si coagolino il coordinamento e la collaborazione⁷⁵.

In terzo luogo, la stessa offerta di nuovi beni e servizi pubblici tende a promuovere l'imprenditorialità e l'innovazione.

⁷⁴ Per una indagine, vedi Azariadis, C. e Stachurski, J. (2005).

⁷⁵ Vedi Seravalli, G. (2006).

Resta a questo punto da chiedersi per quale motivo questi interventi debbano essere realizzati secondo un approccio "rivolto ai luoghi".

Le motivazioni alla base degli interventi place-based.

Nel dibattito internazionale sulle strategie di sviluppo sempre più si riconosce che "non tutti calzano la stessa misura". Le istituzioni economiche devono essere progettate e strutturate sulla base di principi generali, ma devono poi adattarsi al contesto di riferimento e incorporare le conoscenze dei luoghi interessati.

Date le principali funzioni che devono svolgere le istituzioni, è stato osservato che i "principi economici di primo ordine non si traducono in strutture istituzionali di un solo tipo", che ciascun obiettivo "può essere raggiunto in molti modi diversi", e che "l'arte della riforma consiste nel selezionare in modo adeguato da un elenco potenzialmente infinito di modelli istituzionali"⁷⁶.

Per decidere le istituzioni da assegnare a un particolare luogo sono necessarie le conoscenze di quel luogo. Dal momento che le istituzioni capaci di supportare un "sistema orientato al mercato, sano e sostenibile" sono "estremamente specifiche in relazione alle condizioni di contesto", e "sono altamente implicite" (vale a dire, molte delle conoscenze di cui hanno bisogno non possono essere trasmesse in un "libro di istruzioni"), le conoscenze dei luoghi devono essere sfruttate, e "le istituzioni politiche democratiche [possono essere considerate] come meta-istituzioni che estraggono e aggregano le conoscenze locali, e contribuiscono così a creare istituzioni migliori"⁷⁷.

Un argomento simile è stato sostenuto dal "Rapporto sulla Crescita" redatto nel 2008 da una Commissione di politici e accademici, che hanno esaminato il ruolo dello Stato in 13 economie in via di sviluppo a crescita veloce nel dopoguerra. Assieme ad altre di prescrizioni⁷⁸, il Rapporto consiglia di non "resistere alle forze del mercato che hanno attratto gli individui nelle aree urbane", e al tempo stesso sottolinea la necessità di promuovere a livello dei singoli contesti "un processo di auto-scoperta", per consentire alle economie locali di sfruttare al massimo i propri vantaggi comparati.

Le citazioni precedenti intendono per "locale" o "contesto" la particolare situazione "nazionale". Ma lo stesso ragionamento, si applica ai livelli territoriali sub-nazionali. Le istituzioni devono essere adattate *ad hoc* al contesto in cui esse erogano i servizi, siano essi locali (acqua, rifiuti, trasporti locali etc.) o di rango nazionale (istruzione, ricerca e innovazione, pubblica sicurezza). La loro efficienza - si riconosce oggi - dipende fortemente dall'adattamento di tali servizi ai territori. Ciò è a maggior ragione vero per le istituzioni formali e informali che sono un prerequisito di sviluppo. Non è possibile formulare una raccomandazione generale su come costruire, luogo per luogo, la fiducia o il capitale sociale. Le istituzioni che governano dall'esterno l'azione per lo sviluppo possono e devono fissare principi generali, che deriveranno dalla conoscenza accumulata su "cosa proprio non funziona" e "cosa sembra funzionare". Ma sono gli attori locali che hanno le informazioni necessarie per tradurre in concreto questi principi.

E' qui che la concezione *place-based* consente di fare un passo avanti rispetto alle politiche di sviluppo tradizionali. Tale concezione non presume che lo Stato nazionale, federale (o regionale) sia più informato. Al contrario, assume forte carenza informativa e delinea un metodo

⁷⁶ Vedi Rodrik, D. (2005).

⁷⁷ Vedi Rodrik, D. (1999).

⁷⁸ In particolare: comunicare "una visione del futuro e una strategia per arrivarci"; assumere impegni a lungo termine; fronteggiare "il caos economico che la crescita comporta", "con un atteggiamento inclusivo, assicurando ai cittadini e alle generazioni successive che potranno partecipare ai vantaggi"; realizzare elevati tassi di investimenti pubblici in infrastrutture, istruzione e salute. Vedi Rapporto sulla Crescita (2008).

per ridurre il grado di ignoranza. Richiede che le conoscenze locali vengano "estratte e aggregate", e quindi combinate con le conoscenze globali (le pratiche e il *know-how* organizzativo incorporati nella fornitura di qualsiasi bene o servizio pubblico) per disegnare e attuare l'azione pubblica.

Allo scopo di incoraggiare gli attori locali a rivelare le informazioni e le loro preferenze (a prescindere dal fatto che siano o meno membri dell'élite che governa il luogo), gli interventi esogeni devono dare loro un ruolo. Devono incentivarli ad assumere i rischi associati alla rivelazione delle loro informazioni, alla collaborazione tra loro, allo sviluppo di nuovi convincimenti, alla costruzione di rapporti di fiducia, alla partecipazione al processo democratico. Tutto ciò, se ha successo, può facilitare una positiva combinazione di investimenti pubblici e privati. Per i politici responsabili dell'azione pubblica esterna la sfida consiste nel raggiungere questo risultato conservando allo stesso tempo un ruolo di guida, di assistenza, di monitoraggio. Seguendo un comune approccio in territori diversi, essi possono permettere il confronto tra le esperienze e l'avvio di un processo di apprendimento istituzionale.

I rischi delle politiche

Vi sono dunque forti argomentazioni a favore delle politiche di sviluppo *place-based* finalizzate alla crescita. Queste politiche, pur rischiose, sono meno rischiose delle politiche i cui effetti spaziali sono inconfessati o nascosti, e delle politiche "indifferenti alla dimensione spaziale" generalmente sostenute dalle élite che ne beneficiano. Le politiche rivolte ai luoghi sono meno rischiose anche delle politiche che si limitano alla redistribuzione finanziaria delle risorse dalle regioni più ricche a quelle più povere, che spesso finiscono per beneficiare i "*cacciatori di rendite locali*".

E tuttavia il rischio delle politiche rivolte ai luoghi non è indifferente. Anche esse possono essere catturate dalle élite locali. E possono in generale dare luogo a diverse degenerazioni⁷⁹:

- la promozione di investimenti inappropriati e non in linea con i vantaggi comparati potenziali⁸⁰;
- la difesa di una regione dai mercati, creando così una cultura della dipendenza nell'ambito della quale, nel nome della generazione di "mutamenti strutturali", la regione arriva a dipendere dai trasferimenti, una situazione che nel medio-lungo periodo può comportare l'incremento delle disparità;
- l'elusione del ruolo di guida e monitoraggio in nome della sussidiarietà, rafforzando così le élite esistenti, supportando istituzioni inefficienti, e alimentando meccanismi di creazione di rendite;
- il mancato sviluppo, a livello locale, del giusto equilibrio tra promozione della "apertura a idee e agenti innovativi", e garanzia di una sufficiente certezza dei soggetti che si impegnano ad investire nel processo;
- il mancato coordinamento, con insufficiente fornitura di alcuni beni e servizi pubblici e la fornitura eccessiva di altri⁸¹;

⁷⁹ Per alcuni di questi rischi, vedi: Report Working Paper di Farole, T., Rodríguez-Pose, A. e Storper, M. (2009).

⁸⁰ "Ciò è particolarmente probabile laddove le regioni adottano politiche che non si basano su fonti locali di vantaggio comparato e/o laddove le stesse tentano di replicare in blocco ciò che ha avuto successo in altre regioni (ad es.: i numerosi tentativi di imitazione della "Silicon Valley")", come affermano Farole, T., Rodríguez-Pose, A. e Storper, M. (2009).

⁸¹ La mancanza di coordinamento tra territori determinerà una carenza di fornitura di beni e servizi pubblici, con forti esternalità al di fuori del territorio, mentre provocherà una eccedenza di fornitura, se ciascun territorio non tiene conto degli effetti di altri territori che forniscono servizi simili (ad es. la moltiplicazione di progetti di strutture per il tempo libero per un mercato turistico limitato, etc.).

- l'ostacolo alla mobilità del lavoro e a processi di agglomerazione con la riduzione dell'efficienza complessiva.

È opportuno sottolineare che alcuni di questi effetti negativi sono proprio quelli messi in luce dai critici della politica di coesione⁸² ed evidenziati dalla Banca mondiale (2008). La differenza della tesi sostenuta da questo Rapporto sta nel fatto che in quei contributi tali effetti vengono considerati come la conseguenza inevitabile di politiche consapevoli della dimensione spaziale, mentre qui essi sono considerati come la conseguenza della cattiva attuazione di questa politica come anche di ogni altra politica che, *de facto*, ha effetti spaziali.

1.2.2. L'obiettivo dell'equità (inclusione sociale)

È indiscutibile che il raggiungimento di una equa distribuzione del benessere è uno degli obiettivi dei governi. Esiste anche crescente consenso sul fatto che lo sviluppo riguarda sia l'efficienza sia l'equità, e che l'azione pubblica, in qualunque stadio di sviluppo di un'economia, debba affrontare le problematiche sociali⁸³.

In Europa viene richiesto sempre di più di attribuire maggiore attenzione alle questioni sociali a livello dell'intera Unione⁸⁴. Da una parte, si teme che le elevate e crescenti disparità e la sempre più diffusa paura della globalizzazione potrebbero compromettere l'integrazione economica (*motivazione compensativa*). Dall'altra, si afferma che i sistemi di *welfare* nazionali sono sempre più vincolati dalle regole di bilancio dell'UE (*motivazione di economia politica*). Un terzo fronte sostiene che l'esistenza dell'UE si basa sull'aspettativa dei propri cittadini di godere di pari diritti (*motivazione federale*). La mancata riduzione delle disuguaglianze in diversi paesi europei, e la crescita delle stesse in altri, sono segni dell'entità del problema⁸⁵.

La questione rilevante per questo Rapporto non è, dunque, "se", ma "come" i governi debbano perseguire l'obiettivo di equità. In particolare, il problema è se esiste una logica nel perseguire questo obiettivo con una politica rivolta ai luoghi anziché con trasferimenti finanziari generalizzati agli individui, a prescindere da dove essi risiedono. Prima di affrontare questa questione, è anzitutto necessario chiarire il concetto di equità, e definire meglio l'obiettivo⁸⁶.

Multidimensionalità e inclusione sociale

Esiste consenso diffuso sul fatto che non esiste una singola dimensione che possa definire il benessere di una persona e il grado di disuguaglianza.

Una vita degna di essere vissuta, inclusa l'opportunità per un individuo di raggiungere ciò che ritiene importante e di ampliare la propria gamma di alternative, abbraccia molteplici dimensioni: il lavoro, la salute, l'istruzione, la casa, la sicurezza, il reddito, le condizioni di lavoro, il rispetto di sé, il ruolo nei processi decisionali, etc. Il reddito è una di queste dimensioni, ma non le riflette tutte, come confermano i dati empirici⁸⁷. Il reddito è un fattore nel

⁸² Vedi ad es. le osservazioni di Guido Tabellini nel Report Hearing Paper on Growth.

⁸³ Come afferma il Growth Report del 2008: "il progresso dell'economia può essere compromesso da politiche con effetti divisivi, contestazioni e perfino conflitti violenti. Ancora una volta, se l'argomento etico [per un impegno per la parità delle opportunità] non persuade, quello pragmatico deve persuadere". Una preoccupazione simile per gli USA è stata espressa ripetutamente negli anni recenti da The Economist, con riferimento allo straordinario aumento di ineguaglianza del reddito nel settore alto della distribuzione. Qui di seguito si sosterrà che la motivazione dell'efficienza - è necessario perseguire l'equità, altrimenti viene compromessa l'efficienza - può rendere inefficace l'azione per l'equità.

⁸⁴ Vedi: Report Hearing Paper on Social Inclusion.

⁸⁵ Vedi Atkinson, A.B. (2008a), Brandolini, A. e Smeeding, T.M. (2009).

⁸⁶ Per il seguito, vedi anche: Report Working Paper di Barca, F. (2009a).

⁸⁷ L'importanza di considerare le caratteristiche multidimensionali piuttosto che il solo reddito, nel misurare l'ineguaglianza, può essere apprezzata esaminando i risultati della First European Quality of Life Survey. La povertà misurata sul reddito si rivela un buon indicatore per prevedere la classificazione della

conseguimento del benessere, ma non abbraccia tutti gli aspetti del benessere. Non può essere considerato come un obiettivo in sé. L'approccio della capacitazione di Amartya Sen sottolinea come la capacità di qualsiasi individuo di convertire una data quantità di qualsiasi "bene", incluso il denaro, in risultati importanti per la propria vita, dipenda da una combinazione di circostanze (sociali e fisiche), e dall'accesso ad altri "beni", spesso prodotti dalla politica. Diverse dimensioni del benessere dipendono infatti dall'azione che pubbliche istituzioni svolgono nella fornitura di beni e servizi pubblici. Queste diverse dimensioni sono inoltre fra loro indipendenti in termini di effetto sul benessere⁸⁸.

Questa prospettiva multidimensionale è sempre più diffusamente accettata, come documentato dalle conclusioni dell'illuminante documento dell'OCSE "Progetto globale per misurare il progresso delle società"⁸⁹. La prospettiva multidimensionale è stata da lungo tempo adottata dall'Unione Europea nel promuovere l'impegno e la collaborazione degli Stati membri nel ridurre le disuguaglianze attraverso il Processo di protezione e inclusione sociale⁹⁰. Questo dibattito politico e metodologico si è avvalso del concetto di "inclusione sociale", che comprende l'accesso di tutti i cittadini alle risorse di base, ai servizi sociali, al mercato del lavoro e ai diritti necessari "per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale, e per godere di un tenore di vita e di un benessere, considerati normali nella società in cui vivono"⁹¹. Assieme all'approccio multidimensionale, questo approccio incorpora anche il concetto di soglia della disuguaglianza e una visione interpersonale della stessa, e si concentra fortemente sul processo attraverso il quale viene perseguita una maggiore equità.

Sulla base di questa prospettiva, del dibattito accademico⁹² e di vari Rapporti internazionali⁹³, è possibile proporre una definizione operativa di *inclusione sociale*. Essa può essere definita come

popolazione all'interno di ogni paese, secondo un indice composito di diverse forme di privazione, almeno quando i paesi UE vengono raggruppati per reddito e i cittadini vengono raggruppati in quartili di quell'indice composito. Tuttavia si osserva che i paesi verrebbero raggruppati diversamente se non si tenesse conto del reddito e se venissero impiegate altre dimensioni: in particolare Spagna, Malta e Cipro risulterebbero più alte in classifica, la Grecia e il Portogallo in una posizione più bassa, in prossimità della Romania. Inoltre, per alcune dimensioni (in modo particolare quelle influenzate dalla fornitura di servizi pubblici), la classifica dei paesi sarebbe radicalmente diversa da quella suggerita dal reddito.

⁸⁸ Come esempio, è interessante considerare tre dimensioni, che potrebbero essere pertinenti per un lavoratore migrante: servizi o regole per accedere al mercato del lavoro, livello di competenza e norme sociali che influenzano "l'accettazione" del lavoratore. La concentrazione su una qualsiasi di queste dimensioni potrebbe essere fuorviante. Rispettare o garantire regole di lavoro giuste potrebbe non evitare il fatto che gli altri due fattori comportano gravi disparità. L'erogazione di trasferimenti di reddito a titolo di compenso per la mancanza di lavoro, potrebbe, d'altro canto, produrre risultati assai diversi, perfino accrescere le disparità, se gli altri due fattori influenzassero fortemente la capacità di impiegare tali risorse finanziarie in modo appropriato.

⁸⁹ Vedi il sito web www.OECD.org/progress. Vedi inoltre Giovannini, E., Hall, J. e Mira d'Ercole, M. (2007). Nel mese di Giugno 2007, nell'ambito dell'Istanbul World Forum, la Commissione Europea, l'OCSE, l'Organizzazione della Conferenza Islamica, le Nazioni Unite, il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite e la Banca Mondiale hanno sottoscritto una "dichiarazione di Istanbul", dove si osserva "un consenso emergente sulla necessità di effettuare una misurazione del progresso della società in ogni paese che vada oltre le misurazioni tradizionali", e si sollecitano "gli uffici statistici, le organizzazioni pubbliche e private e gli esperti accademici a lavorare assieme ai rappresentanti delle loro comunità per produrre informazioni di alta qualità basate sui fatti, che possano essere impiegate in tutta la società per costruire una visione condivisa del benessere nella società, e della sua evoluzione nel tempo". Vedi anche i documenti presentati alla conferenza coorganizzata con la Commissione e il Parlamento UE, nel Novembre 2007, "Measuring Progress, True Wealth, and the Well-being of Nations". Il Presidente della Commissione Manuel Barroso osservò che il PIL è un parametro estremamente inadeguato per tenere conto del cambiamento climatico e dell'ambiente, mentre il Commissario Joaquin Almunia osservò che "[...] [il PIL] non dovrebbe essere considerato come *benchmark* del progresso complessivo di una società. [...] Vi è l'evidente necessità di trovare misure che vadano al di là del PIL."

⁹⁰ A questo proposito, vedi Marlier, E., Atkinson, A.B., Cantillon, B. e Nolan, B. (2007).

⁹¹ Vedi in particolare la definizione di inclusione sociale formulata nel 2004 Joint Report on Social Inclusion (p. 10).

⁹² Vedi il Report Working Paper a cura di Omtzigt, D.J. (2009).

la misura in cui, con riguardo alle dimensioni principali del benessere, gli individui (e i gruppi) godono di standard minimi socialmente accettabili e presentano fra loro divari socialmente accettabili, avendo attenzione che il processo attraverso il quale questi risultati vengono ottenuti sia democratico ed equo.

In primo luogo, questa definizione comprende un concetto di soglia assoluta e un concetto di disuguaglianza interpersonale. In base al primo, l'esclusione è riferita al superamento di *standard essenziali*, che dipendono dalle preferenze e dai comportamenti sociali (costantemente in evoluzione)⁹⁴; in base al secondo, l'inclusione è riferita al fatto che le *disparità* tra individui (o gruppi) siano socialmente accettabili. I due concetti sono complementari ma distinti. Quando si riducono le disparità, la quota di individui che sono al di sotto della soglia potrebbe aumentare e, di converso, quando viene raggiunto un tenore di vita essenziale da una quota crescente di individui, le disparità potrebbero aumentare.

Il riferimento a *un processo democratico ed equo* sottolinea l'idea che sia le dimensioni del benessere, sia le soglie e i livelli socialmente accettabili devono essere stabiliti attraverso un processo democratico, in cui: a ognuno viene data l'opportunità di formarsi una aspettativa e di esprimerla; vengono scambiate informazioni; hanno luogo scrutinio e critica pubblici; si raggiunge un consenso su quali dimensioni siano rilevanti, e su cosa debba essere considerato "essenziale"⁹⁵. Le stesse caratteristiche deve avere il processo attraverso il quale il risultato viene conseguito. Sono questi i requisiti per realizzare scelte informate e in linea con le preferenze degli individui, e per consentire ai cittadini e agli attori collettivi la libertà di sperimentare soluzioni, esercitando allo stesso tempo un reciproco monitoraggio⁹⁶.

Le *dimensionali principali del benessere* dovrebbero cogliere i profili di vita dove si misura l'*opportunità sostanziale degli individui di vivere secondo i propri valori e le proprie scelte e di modificare le proprie circostanze di partenza*. Il riferimento alle circostanze sottolinea che le politiche di inclusione sociale devono concentrarsi il più possibile su quei fattori che sono al di fuori del controllo dell'individuo⁹⁷. Tali fattori comprendono sia le caratteristiche personali ereditate che quelle acquisite attraverso la vita (sesso, tratti fisici, ambiente sociale, etc.), nonché fattori di contesto, incluso il funzionamento delle pubbliche istituzioni, che può influire su chiunque, o su particolari *gruppi* che condividono alcuni aspetti (religione, cultura, prospettive, etc.).

⁹³ Assieme alle definizioni proposte nel Joint Report on social inclusion 2004, si vedano in particolare: Marlier et al (2007), documento che sviluppa il Report on Social Inclusion 2005; il Rapporto "sulla coesione sociale" redatto per il Consiglio d'Europa (2007); un modello sviluppato nell'ambito dell'attività reportistica della Banca Mondiale con il fine di definire i concetti di "Equità" e "Politica per uno sviluppo equo"; il Rapporto indipendente Fairness and Freedom (Equità e Libertà): il Rapporto Conclusivo dell'Equalities Review (2007), commissionato dal Governo britannico sulle cause delle persistenti disparità nella società inglese, che utilizza l'approccio delle capacitazioni di Amartya Sen.

⁹⁴ L'idea che le deprivazioni individuali debbano essere definite con riferimento a una soglia determinata sulla base di ciò che è "tradizionale, o quantomeno favorito e approvato nelle società alle quali [gli individui] appartengono" risale agli anni '60, e successivamente a Townsend (vedi Townsend, P. (1979)). Vedi anche Omtzigt, D.J. (2009).

⁹⁵ Vedi Sen, A. (1999).

⁹⁶ Vedi Cohen, J. (1996); Dorf, M.C. e Sabel, C.F. (1998); Rawls, J. (1999).

⁹⁷ Vedi Bourguignon et al (2007). Questa sottolineatura corrisponde all'idea secondo la quale le differenze nel reddito e nelle opportunità e le "esclusioni" che dipendono esclusivamente dalla propria iniziativa non devono essere di interesse pubblico primario. Inoltre deriva dalla consapevolezza dell'effetto negativo che si produce quando l'azione pubblica si prefigge di eliminare ineguaglianze dovute alla carenza dell'impegno personale: l'incentivo a migliorare le proprie condizioni attraverso l'impegno personale potrebbe venire ridotto se gli individui contassero su una certa iniziativa pubblica di compensazione. Le scelte della politica devono essere consapevoli di questa tensione e affrontarla, ma non devono aspettarsi di risolverla. Gli aspetti della vita di una persona che sono "indipendenti dalla propria scelta", e che dunque sono meritori (secondo questa distinzione) di azione pubblica, comprendono non solo fattori che essi hanno ereditato dalla generazione precedente, ma anche fattori che sono il risultato di scelte e impegni che la persona ha compiuto (o non compiuto) durante la propria vita. Inoltre, lo stesso impegno può produrre risultati assai diversi a seconda di fattori esterni non controllabili.

Su queste basi, "una politica *place-based*, finalizzata all'inclusione sociale" può essere definita come⁹⁸: una strategia *place-based* volta a migliorare l'inclusione sociale, nelle sue varie dimensioni, attraverso la fornitura di beni e servizi pubblici, garantendo a tutti *standard* essenziali socialmente convenuti e riducendo le disparità.

Quale è la logica economica di tale strategia? Perché è necessario un intervento esogeno in un territorio, allo scopo di promuovere l'inclusione sociale? Perché questo intervento esogeno dovrebbe essere incentrato su beni e servizi pubblici?

Le ragioni degli interventi pubblici esogeni consapevoli nei luoghi...

Gli interventi esogeni volti ad accrescere l'inclusione sociale si giustificano quando l'inclusione sociale è "inadeguata"⁹⁹ (vuoi per il numero di persone al di sotto di una certa soglia, vuoi per dimensione delle differenze interpersonali) e tende a persistere nel tempo. Si ha in questo caso una "trappola di esclusione sociale"¹⁰⁰, intendendo qui per esclusione sociale l'opposto di inclusione sociale¹⁰¹. Quattro sono le principali ragioni per cui può prodursi una trappola:

- una prima è simile a quella che causa anche la trappola di sottoutilizzo delle risorse: la tendenza delle istituzioni a persistere ("*path-dependency*"), che spiegherebbe perché *un intero territorio* o una regione con forte esclusione sociale tendano a riprodurre esclusione sociale.

Le altre ragioni possono produrre ineguaglianze persistenti *all'interno di un territorio* anche se esso nel suo complesso questo luogo prospera:

- *Le condizioni economiche e finanziarie si trasmettono nel tempo da una generazione alla successiva* e tendono così a riprodurre la stessa distribuzione o la stessa mancanza di opportunità.
- *I risultati dell'impegno di ogni individuo dipendono dal proprio impegno nel passato (si pensi al nesso esiti dello studio-esito del lavoro)*, e pertanto i risultati del passato tendono a perpetuarsi¹⁰². L'effetto è particolarmente evidente nei casi in cui i ripetuti insuccessi di un gruppo portano i suoi membri a sviluppare un convincimento negativo sulle proprie possibilità.
- *Le scelte politiche e le istituzioni tendono a dipendere esse stesse dai risultati del passato*. Come già notato, il potere politico di scelta delle istituzioni economiche dipende dalle istituzioni politiche esistenti e dall'allocazione del "potere *de facto*", che a sua volta dipende dalla distribuzione delle risorse. Le *élite* del potere politico tendono a non scegliere istituzioni economicamente efficienti che potrebbero limitare la propria quota distributiva. Al contrario esse tendono a compiere scelte politiche che mantengono o accrescono quella quota. In questo modo esse avviano un processo attraverso il quale le istituzioni politiche ed

⁹⁸ Sull'organizzazione della soglia e degli obiettivi interpersonali, e sulla concentrazione sul benessere dei "meno avvantaggiati", vedi ancora Bourguignon et al (2007).

⁹⁹ "Inadeguato" è ovviamente un concetto sociale collegato alle preferenze e agli atteggiamenti sociali, che si modificano nel tempo.

¹⁰⁰ Anche qui la definizione e alcune delle motivazioni seguono da vicino quelle suggerite da Bourguignon, F., Ferreira, F.H.G. e Walton, M. (2007) circa il concetto di equità unidimensionale.

¹⁰¹ Per la pertinenza vedi la Relazione di lavoro di Barca, F. (2009a).

¹⁰² Ad esempio a parità di altre condizioni i figli di dirigenti d'azienda sapranno più facilmente come si dirige un'azienda e questo li renderà più "indispensabili" di altri (nel senso della teoria d'impresa di Oliver Hart): il fatto che assumano il controllo dell'azienda seguirà un principio di efficienza e questo si tradurrà in incentivo per un impegno ulteriore, che produrrà a sua volta un risultato superiore.

economiche si rafforzano le une con le altre e le disuguaglianze vengono perpetuate. È altrettanto probabile che si arrivi a una fornitura distorta di beni e servizi pubblici¹⁰³.

Questi tre fattori tendono a intensificarsi e a combinarsi. In particolare per controbilanciare il peso della trasmissione intergenerazionale, occorrerebbe una forte volontà politica che il terzo fattore tende a rendere improbabile.

Quali che siano le ragioni della trappole di esclusione sociale, il loro superamento richiede di andare oltre i meccanismi “endogeni” al territorio. Tali meccanismi sono talora sufficienti per avviare il cambiamento: questo avviene allora perché “gli equilibri politici si spostano abbastanza da produrre governi (o gruppi riformisti in seno ai governi) favorevoli”¹⁰⁴ a innovare. Ma se ciò non avviene e l’esclusione persiste, è allora necessario l’“intervento esogeno” di un’istituzione esterna che abbia potere, capacità e credibilità sufficienti per promuovere innovazioni interne.

Interventi che mirano alla fornitura di pacchetti integrati di beni e servizi pubblici

Ma in cosa deve consistere l’intervento esogeno? Una politica di inclusione sociale rivolta ai luoghi deve puntare sulla fornitura di pacchetti integrati di beni e servizi pubblici. Per due ragioni.

In primo luogo, alcuni aspetti del benessere dipendono dal successo o dal fallimento della distribuzione di beni e servizi pubblici da parte delle pubbliche istituzioni. Pertanto l’azione esogena deve concentrarsi sui beni e servizi interessati: sanità, istruzione, edilizia abitativa, ordine e legalità, condizioni di lavoro, trasporti e così via. Deve mirare non solo a rendere quei servizi disponibili ma anche a garantirne l’accesso alla popolazione che può trarne vantaggio: acquisire conoscenze attraverso l’istruzione, servirsi del trasporto pubblico, etc. Per giungere a un tale risultato è necessaria la partecipazione attiva dei possibili beneficiari. Puntando a elevare tutti al di sopra di una data soglia, questo approccio evita anche le limitazioni tradizionali delle politiche che si rivolgono ai soggetti “realmente bisognosi”, come se essi necessitassero di servizi diversi dagli altri, e il ricostituirsi di un segmento di società etichettato come “indigente”. Resta tuttavia aperta la questione di come scegliere le dimensioni del benessere sulle quali concentrare l’azione e di come definire le soglie (cfr. oltre).

La seconda ragione per un’azione integrata è la stessa relativa alla politica contro il sottoutilizzo delle risorse: le istituzioni formali e informali (le cui carenze sono responsabili per la creazione delle trappole di esclusione sociale) hanno più possibilità di nascere o svilupparsi se si conseguono risultati tangibili nella fornitura di beni e servizi pubblici. Proprio questi risultati diventano i mezzi con cui raggiungere l’obiettivo ultimo dell’innovazione istituzionale.

¹⁰³ Un esempio assai eloquente è dato dallo sviluppo della città di Istanbul. Come ha messo in luce con chiarezza Caglar, K. (2005), nella prima fase del rapidissimo sviluppo della città e dei grandi flussi migratori l’inclusione sociale era frutto di una domanda di lavoro molto elevata, di un’accumulazione di capitali raggiunta dagli immigrati attraverso l’acquisizione di terre (che consentiva loro di diventare *de facto* proprietari delle proprie dimore) e dell’influenza che essi esercitavano attraverso le proprie reti sulle decisioni dell’élite politica in merito alla fornitura di beni e servizi pubblici (economia di sviluppo “populista”). A partire dalla metà degli anni ’80 la composizione dei migranti è cambiata: si è passati dagli abitanti delle zone con cui Istanbul aveva per tradizione rapporti commerciali a quelli delle province orientali e sudorientali colpite da una crisi violenta, dove spesso “non vi era un luogo al quale fare ritorno”. In tale contesto si verificarono tre mutamenti. La domanda di lavoro divenne più volatile. In seguito ai flussi massicci di capitali il comportamento delle élite alle “appropriazioni illegali” e meno interessato alla fornitura *ex-post* dei servizi. Le reti informali non sopravvissero al rapido sviluppo urbano. Ci fu di conseguenza un forte aumento dell’esclusione sociale espresso da un incremento del coefficiente di Gini che passò tra il 1984 e il 1994 dallo 0,43 allo 0,58.

¹⁰⁴ Vedi Bourguignon et al (2007).

Una politica dall'esterno finalizzata all'inclusione sociale deve essere *place-based* perché la natura dell'esclusione sociale e l'efficacia di eventuali interventi che la combattano dipendono dal luogo in cui i soggetti interessati vivono. Nella letteratura sulle disuguaglianze tale dipendenza è universalmente accettata solo in relazione al gruppo più prossimo a ognuno di noi, la famiglia. Ma la situazione e il benessere delle persone dipendono anche dalla più ampia comunità del territorio con cui esse interagiscono, incluse le sue risorse naturali e culturali e le pubbliche istituzioni.

Una valutazione del grado di inclusione sociale richiede, dunque, di tenere in conto prima di tutto del contesto territoriale. Il benessere degli individui è influenzato da molteplici fattori (il contesto sociale, il sapere implicito o formale da essi acquisito, il proprio genere, il gruppo socio-culturale di appartenenza, etc.), ma la natura e la misura di tale influenza dipendono dal luogo in cui essi vivono e dalla comunità con cui essi interagiscono. Anche la misura in cui per ogni individuo pesano i propri caratteri innati o acquisiti dipende spesso dal luogo di vita; e così avviene per le sue preferenze, le quali anzi, come osservato, definiscono in parte che cosa sia un "luogo". Del pari va tenuto in conto che per la maggior parte degli individui l'esito dei propri sforzi dipende dal complesso delle proprie circostanze, che a sua volta è influenzata dal luogo di vita. Le loro capacità e competenze tendono dunque a essere legate agli altri individui con cui interagiscono e alle risorse con cui essi operano.

In secondo luogo le due cause istituzionali delle trappole dell'esclusione sociale dipendono fortemente dal contesto territoriale. Le decisioni sulla fornitura di beni e servizi pubblici essenziali, in qualche misura determinanti per l'inclusione sociale, vengono prese dalle *élite* locali. Al tempo stesso, la tendenza alla persistenza delle istituzioni è fenomeno territoriale.

Le limitate informazioni disponibili in Europa a livello sub-nazionale confermano che le disuguaglianze e l'esclusione sociale sono concentrate in senso territoriale. La polarizzazione dello squilibrio nei redditi non è ben rappresentata dalle disparità di reddito *pro-capite* tra Regioni definite in termini amministrativi (NUTS 2), perché essa riguarda il livello subregionale¹⁰⁵. L'esclusione sociale sembra concentrarsi spazialmente in "sacche" spesso limitrofe a zone con livelli di vita ragionevoli se non addirittura elevati, e questo accade sia nelle aree urbane che in quelle suburbane e rurali¹⁰⁶.

Una terza ragione per realizzare una politica di inclusione sociale con un approccio *place-based* è che l'efficacia dell'intervento dipende da fattori che hanno natura territoriale. La capacità di accedere ai servizi e di fare uso dei trasferimenti sociali dipende da alcune condizioni che dipendono a loro volta dal contesto territoriale. Inoltre, il disegno degli interventi deve tenere conto del "collegamento tecnologico" che esiste tra popolazioni e territori, perché la produttività di ogni individuo dipende spesso dal contesto o dall'ambiente in cui egli lavora¹⁰⁷. L'efficacia di un qualsiasi intervento "settoriale" che miri a un particolare aspetto del benessere dipende da altri interventi "settoriali" messi in atto nello stesso territorio. È perciò a livello territoriale che deve realizzarsi l'integrazione dei pacchetti di servizi.

In quarto luogo, dal punto di vista operativo, la capacità delle politiche rivolte ai luoghi di mobilitare gli attori locali dando loro l'opportunità di sperimentare soluzioni, e verificarne e

¹⁰⁵ Vedi Förster, M., Jesuit, D. e Smeeding, T. (2005).

¹⁰⁶ Ad esempio la regione più florida della Polonia, Mazowieckie, è anche la terza con le maggiori disparità interne di PIL *pro-capite* tra le regioni OECD: vedi l'Analisi territoriale OCSE della Polonia.

¹⁰⁷ Se le abilità di una persona sono fortemente integrate nel luogo in cui vive, ogni intervento che ne promuova la mobilità può compromettere la sua produttività e quindi anche la sua capacità di vivere bene. D'altro canto, se per alcuni aspetti delle proprie capacità o del proprio benessere le sue caratteristiche personali si adattano particolarmente bene a un luogo diverso da dove egli vive, favorire la sua mobilità può aumentarne la qualità di vita. Il problema è che quale delle due sia la situazione è questione non definibile sul piano tecnico, ma solo caso per caso e assai spesso le informazioni per valutarlo non sono disponibili neppure al soggetto in questione.

dibatterne gli esiti, consente di affrontare meglio tre problemi classici relativi all'attuazione di ogni politica di inclusione sociale:

- *Scelta delle dimensioni di intervento e degli indicatori di risultato.* In questa scelta, il rischio di paternalismo, ossia della selezione di dimensioni e indicatori che in realtà non riflettono le preferenze della popolazione interessata, è sempre molto alto. L'approccio rivolto ai luoghi può ridurre questo rischio attraverso un approccio sperimentale in cui gli attori siano mobilitati ed esercitino la loro sorveglianza su quella selezione. Può essere altresì garantito che gli indicatori soddisfino alcuni prerequisiti¹⁰⁸.
- *Scelta degli standard di servizio per definire l'inclusione.* La scelta degli *standard* può correre due rischi opposti. Può affidarsi alla sola autovalutazione da parte dei potenziali beneficiari dell'intervento: è una soluzione limitata perché tali valutazioni soggettive, riflettendo un giudizio sulla "distanza tra aspettative e realtà", possono essere distorte dal fatto che "le aspettative possono adattarsi... secondo le realtà della vita di ciascuno"¹⁰⁹) o possono riflettere sistemi valoriali "localistici" non aperti culturalmente all'esterno. Un "processo democratico ed equo" (come quello richiamato nella stessa definizione di inclusione sociale) garantito dall'approccio *place-based* può cogliere il meglio di entrambe le ipotesi utilizzando le valutazioni esterne, ma anche facendo emergere le preferenze individuali e offrendo alle persone l'opportunità di sviluppare punti di vista sui propri diritti e rimodulare le proprie aspettative.
- *Incompletezza dei dati.* I dati necessari per la formulazione delle politiche sono sempre incompleti: in merito alle opportunità e ai risultati degli individui (spesso approssimati da indicatori che colgono solo alcune delle caratteristiche rilevanti), all'esistenza di condizioni favorevoli alle trappole di esclusione sociale e al modo di produrre cambiamento. Un approccio prudente, partecipativo e sperimentale che faccia un uso appropriato della valutazione di impatto può migliorare il "processo di rivelazione" (sia delle conoscenze che delle preferenze) e colmare progressivamente il vuoto di informazione.

In breve un approccio rivolto ai luoghi può rendere più efficaci sul piano operativo la promozione dell'inclusione sociale e qualsiasi altra agenda sociale.

I legami con l'efficienza

In che modo una politica di sviluppo rivolta ai luoghi dovrebbe affrontare l'inclusione sociale? I due obiettivi dell'efficienza e dell'inclusione sociale andrebbero perseguiti congiuntamente attraverso le stesse azioni? Oppure è preferibile affrontarli con interventi distinti nel quadro di un'unica strategia? Il problema è di particolare rilievo considerando la frequenza con cui nel pubblico dibattito europeo si asserisce che equità ed efficienza si possono e devono perseguire assieme.

Innanzitutto, va sfatato il convincimento errato che l'obiettivo dell'inclusione sociale sia integrato nell'obiettivo dell'efficienza. E' quanto spesso si dice o sottintende nel dibattito sulle politiche comunitarie di coesione quando una riduzione di disparità del PIL *pro-capite* tra le regioni in ritardo di sviluppo e le altre viene interpretato come la prova, a un tempo, della crescita di efficienza e della riduzione delle disuguaglianze. In realtà la riduzione delle disparità regionali nei redditi medi non implica nessuno dei due esiti.

Quanto all'efficienza, la riduzione delle disparità tra regioni può verificarsi in un contesto in cui la crescita di tutte le regioni sta scendendo al di sotto del proprio potenziale e l'inefficienza è in

¹⁰⁸ Come è emerso chiaramente dal Processo di inclusione sociale dell'UE, gli indicatori usati per far convergere il dibattito pubblico devono soddisfare una serie di prerequisiti: presentare una "interpretazione normativa chiara e accettata", essere "sensibili agli interventi della politica", essere statisticamente robusti, etc. Vedi Marlier et al (2007), pp. 40-42.

¹⁰⁹ Vedi Marlier et al (2007).

aumento. Quanto all'equità, anche accantonando il pure importante aspetto della differenza tra PIL e reddito *pro-capite* a seguito del pendolarismo o dei trasferimenti¹¹⁰, una riduzione delle disparità medie può accompagnarsi all'aumento delle disuguaglianze complessive di reddito se le disuguaglianze interne alle regioni in ritardo di sviluppo sono in aumento. E' quest'ultimo un fenomeno che può verificarsi e spesso si verifica con l'accelerarsi della crescita. In ogni caso, una riduzione delle disuguaglianze di reddito non dice nulla su ciò che accade ad altre dimensioni del benessere che, come visto, rilevano per l'inclusione sociale.

Chiarito che un obiettivo non è parte dell'altro, resta la possibilità che fra i due vi siano forti sinergie che consiglino di disegnare interventi unici volti a entrambe.

Effettivamente, tra i due obiettivi possono esistere sinergie. Esse nascono innanzitutto dalle cause comuni che stanno alla base del potenziale sottoutilizzato e delle trappole di esclusione sociale. La costituzione di istituzioni formali e informali per promuovere lo sviluppo (più servizi, più capitale sociale e più partecipazione democratica nelle decisioni) può dare una forte spinta sia all'efficienza sia all'inclusione sociale. In particolare le azioni per l'inclusione sociale che mirano a rafforzare la consapevolezza o la capacità delle comunità locali possono dare luogo a uno spostamento dell'equilibrio politico a favore di gruppi riformatori interessati e motivati a promuovere processi di agglomerazione che accrescono l'utilizzo del potenziale. Allo stesso tempo, il ribaltamento di una politica di fornitura di beni e servizi pubblici scelta da una *élite* locale per i propri interessi può favorire la scelta di istituzioni economiche più adeguate a garantire la crescita. Un esempio classico di potenziali sinergie è quello delle politiche per l'istruzione, dove un maggiore investimento su quanti appartengono alla coda bassa della distribuzione (con effetti di maggiore inclusione sociale) può accrescere il "capitale umano" e la crescita. Spesso, nel dibattito europeo, si fa riferimento a questa sinergia tra efficienza e inclusione sociale definendola come un "legame capace di rafforzare il mercato"¹¹¹.

Una sinergia può instaurarsi anche ove si tenga conto dell'effetto negativo dell'esclusione sociale su efficienza e crescita. Un livello elevato di disuguaglianza è fonte potenziale di instabilità politica e sociale con effetti di erosione di rapporti economici e di lavoro e di aumento dell'incertezza¹¹². Un'elevata disuguaglianza può anche essere l'origine di politiche redistributive tradizionali di tipo compensativo che possono erodere l'impegno degli individui¹¹³. Analogamente le crescenti disuguaglianze causate dal rapido spostamento di risorse tra settori e imprese (dovuto all'innovazione) possono produrre resistenze all'innovazione stessa. Ridurre l'esclusione sociale può dunque fare bene all'efficienza. L'idea di una politica sociale che sia strumento di "compensazione del mercato" è ampiamente presente nel dibattito europeo ogni volta che si invoca un'agenda sociale comunitaria più efficace che eviti di mettere a rischio l'integrazione e l'unificazione monetaria o che crei le condizioni per non frenare la "distruzione creativa" alla Schumpeter.

E' innegabile che queste sinergie possano esistere, ma se esse esistono o meno dipenderà da specifiche condizioni: dal modo in cui ha luogo l'innovazione istituzionale, dalla tipologia di beni e servizi pubblici forniti, e più in genere dal contesto e dal tipo di politica effettivamente messa in atto. Ma soprattutto la relazione fra equità ed efficienza dipenderà dalla misura in cui queste sinergie sono compensate dal fenomeno opposto: il *trade-off* fra equità ed efficienza.

Un *trade-off* tra i due obiettivi può innanzitutto generarsi quando la maggiore inclusione sociale muta l'equilibrio negoziale tra le parti. Se il riequilibrio tocca anche i livelli di reddito, a fronte di una parte della popolazione che diventa meno povera ne esisterà un'altra che diventa meno ricca: questa parte può vedere ridotto il proprio incentivo a impegnarsi e le perdite di efficienza

¹¹⁰ Per una valutazione di questi effetti vedi Applica (2008), capitolo 4, tabella 4.1.

¹¹¹ Vedi ad esempio il rapporto congiunto UE del marzo 2008 sulla protezione sociale e sul processo di inclusione sociale, in cui si dichiara che "le politiche di inclusione sociale ben [...] progettate sono fattori produttivi" e che occuparsi dell'inclusione sociale dei bambini aiuta le generazioni future a sviluppare il proprio potenziale consentendo loro di dare un maggiore contributo alla società e all'economia".

¹¹² Vedi ad esempio Alesina, A. e Perotti, R. (1996).

¹¹³ Vedi ad esempio Benabou, R. (1996).

che ne conseguono possono essere superiori a quelle derivanti dal maggiore impegno degli altri. In secondo luogo, si può avere un *trade-off* a causa della difficoltà di concentrare gli interventi sugli effetti derivanti dalle circostanze e non dall'impegno: l'intervento può allora ridurre l'incentivo all'impegno riducendo così anche l'efficienza. In terzo luogo, quando la mobilità del lavoro è limitata, il tentativo di ridurre le disuguaglianze interregionali può avere effetti negativi sulle agglomerazioni e ciò può avere effetti negativi sull'efficienza complessiva¹¹⁴. In tutti questi casi stabilire la reale esistenza e la misura del *trade-off* è una questione empirica.

Non si possono dunque formulare ipotesi generali sul fatto se un'azione volta a perseguire uno dei due obiettivi abbia effetti negativi o positivi sull'altro. E' allora preferibile rivolgere interventi distinti a ciascun obiettivo e poi valutarne i possibili effetti sull'altro obiettivo.

Una simile scelta è supportata da una considerazione ulteriore. Anche se un certo intervento di promozione dell'inclusione sociale ha effetti positivi sull'efficienza, lo stesso intervento potrebbe non essere il migliore intervento per raggiungere l'efficienza, almeno nel breve e medio periodo. Potrebbe, ad esempio, darsi il caso che sotto il profilo dell'efficienza il migliore intervento in un'area di sottosviluppo afflitta sia da sottoutilizzo che da esclusione sociale consista nel rafforzamento del tessuto imprenditoriale attraverso servizi rivolti a un gruppo ristretto di innovatori, con effetti limitati (se non negativi) sulle disuguaglianze. Dal punto di vista dell'inclusione sociale, il migliore intervento in quella stessa area potrebbe, invece, essere la fornitura di beni e servizi pubblici così da elevare quante più persone possibile al di sopra di una data soglia per alcuni aspetti del benessere, con effetti limitati sull'efficienza. E' possibile che nel lungo periodo la sinergia tra le due istanze sia elevata per entrambe le politiche. Ma nel breve e medio periodo ogni obiettivo richiede un proprio intervento.

Da questa analisi sommaria dei legami tra efficienza e inclusione sociale si possono trarre tre insegnamenti.

- *Primo*: nessuna relazione fra i due obiettivi può essere data per scontata: occorre sempre una valutazione empirica, territorio per territorio.
- *Secondo anche* quando si adotta un programma di interventi per l'inclusione sociale avendo in mente l'obiettivo ultimo dell'efficienza (inclusione sociale intesa come "compensazione del mercato"), gli interventi vanno disegnati facendo esclusivo riferimento all'obiettivo dell'inclusione sociale.
- *Terzo*: i due obiettivi vanno perseguiti con la stessa strategia generale ma attraverso azioni distinte.

Errori ricorrenti nella politica per l'inclusione sociale: che fare?

Vi sono dunque forti argomenti a favore di una politica di sviluppo place-based rivolta all'inclusione sociale. Ma, come per l'obiettivo dell'efficienza, tale politica è difficile da attuare e presenta rischi. Anzi, quando l'obiettivo è l'inclusione sociale, esiste un rischio ulteriore.

Le politiche sociali tradizionali si concentrano spesso sui singoli individui senza tenere in conto del fatto che il loro benessere e l'efficacia dell'intervento dipendono dal luogo in cui quegli individui vivono. Esiste dunque la tendenza a seguire quello che possiamo definire *approccio individuale decontestualizzato*. Esiste, tuttavia, un errore opposto in cui possano cadere le politiche rivolte ai luoghi: esse possono fare riferimento ai luoghi quasi come se essi fossero dotati di una "funzione di preferenza", di un benessere di per sé, perdendo di vista i singoli individui. La distanza tra il benessere medio di un territorio rispetto ad altri territori finisce così per essere utilizzata per rappresentare le "disuguaglianze" tra le persone che vi abitano, avendo in testa un "individuo medio". E dunque ignorando gli individui. Una strategia che si concentri

¹¹⁴ Vedi Martin, P. (1999).

sui territori senza tenere adeguatamente conto delle persone che in quel territorio vivono può essere definita come un *approccio territoriale spersonalizzato*.

Questa polarizzazione metodologica – o ci si rivolge agli individui o ci si rivolge ai luoghi – si riflette in uno scollamento serio tra agenda sociale e territoriale. E si riflette in una mancanza di dati e studi che combinino e confrontino le informazioni sulla distribuzione interpersonale del reddito (o di altri specifici parametri di benessere) con le informazioni sulle disuguaglianze regionali (in termini di reddito o di altri parametri)¹¹⁵.

E' dunque necessaria una nuova combinazione dell'agenda sociale e di quella territoriale. L'agenda sociale va "territorializzata". L'agenda territoriale va "socializzata". L'approccio territoriale all'inclusione sociale dovrebbe essere il risultato di queste due correzioni.

1.2.3. Corollario: come evitare ricorrenti errori concettuali

I chiarimenti sul "nuovo paradigma di politica regionale" delle due sezioni precedenti ci consentono di affrontare alcuni errori ricorrenti nella descrizione o nei giudizi sulle politiche di sviluppo rivolte ai luoghi. Tali errori si possono riassumere in sette punti che possono poi essere utilizzati come metro per valutare il livello di aderenza al nuovo paradigma della politica di coesione concretamente praticata.

Il primo errore è credere che, poiché efficienza e inclusione sociale richiedono approcci simili e tra i due obiettivi esistono sinergie, una politica di sviluppo place-based riesca a perseguire entrambi con un medesimo intervento. L'approccio place-based può effettivamente rivolgersi a entrambi gli obiettivi, ma essi verranno in generale perseguiti con interventi distinti.

Un approccio *place-based* allo sviluppo è utile per affrontare entrambi gli obiettivi poiché il sottoutilizzo del potenziale e l'esclusione sociale condividono molte cause. Dal momento che il perseguimento dei due obiettivi può beneficiare di forti sinergie, che, come osserva Joseph Stiglitz, "non esiste netta separazione tra efficienza e problemi distributivi"¹¹⁶ e che ogni intervento ha assieme effetti allocativi e distributivi, una strategia territoriale complessiva per lo sviluppo può perseguire con efficacia entrambi gli obiettivi. Vi sono tuttavia tre argomenti che suggeriscono di perseguirli attraverso azioni mirate e nettamente distinte.

- La nostra conoscenza è generalmente troppo limitata per valutare preventivamente la portata delle sinergie e dei *trade-off* tra i due obiettivi e quindi per disegnare interventi onnicomprensivi.
- Spesso la scelta migliore per il raggiungimento di uno degli obiettivi non è la scelta migliore per raggiungere l'altro.
- Perseguire assieme i due obiettivi riduce la verificabilità dei risultati per entrambi e la possibilità di effettivo confronto: per i responsabili dell'intervento sarà sempre possibile motivare i limiti nel conseguire un obiettivo con l'esistenza dell'altro e ciò accresce lo spazio di manovra per una cattura degli interventi da parte dei "cacciatori di rendita". Quando i responsabili delle politiche sono vaghi sugli obiettivi e difendono la possibilità di perseguire sia l'efficienza sia l'equità, i cacciatori di rendita vedono facilitato il proprio compito di giustificare azioni che favoriscono il proprio interesse ma che non hanno effetti reali né sull'efficienza né sull'inclusione sociale.

Il secondo errore è ritenere che l'approccio place-based allo sviluppo limiti la mobilità incoraggiando gli individui a non spostarsi dai luoghi in cui vivono. Al contrario, il pregio di tale politica è che essa amplia l'opportunità degli individui dando loro maggiore libertà sostanziale di decidere se spostarsi o meno.

¹¹⁵ Su questo argomento vedi il documento di lavoro di Monfort, P. (2009). Vedi anche sezione II.3.1.

¹¹⁶ Stiglitz, J. (1989).

Se le politiche di sviluppo *place-based* riducessero la mobilità delle persone esse andrebbero contro sia l'efficienza sia l'equità, dal momento che la scelta di spostarsi può essere una componente importante per raggiungere entrambi questi obiettivi. Al contrario, l'approccio *place-based* tende a favorire la sostanziale libertà dei singoli individui di decidere se restare nel luogo di residenza o se trasferirsi. Promuovendo beni e servizi pubblici tagliati su misura sui territori e potenziando i servizi, la partecipazione democratica e le istituzioni formali e informali necessarie allo sviluppo, l'approccio *place-based* migliora la possibilità degli individui di valutare le alternative esistenti prima di decidere.

L'emigrazione di parti della popolazione da un territorio può favorire sia l'efficienza che l'equità, ma solo se i migranti accrescono il proprio potenziale produttivo o le possibilità di esprimerlo. Un simile esito è più probabile se l'emigrazione non è dettata dall'esistenza, nel luogo di partenza, di forti deprivazioni e se essa offre ai migranti l'opportunità di compiere un passo avanti decisivo verso l'utilizzo delle proprie capacità e competenze individuali¹¹⁷. Non si può dunque affermare che la mobilità è sempre positiva perché ciò assume che gli individui abbiano perfetta conoscenza e ignora scenari alternativi dove agli individui siano offerte opportunità nel luogo in cui vivono. Se è errato opporsi alla mobilità in sé, è altrettanto errato incoraggiarla in sé: l'incoraggiamento della mobilità come "priorità" della politica di sviluppo, sostenuto nel Rapporto della Banca mondiale "Reshaping Economic Geography" (vedi in particolare p. xxii) si basa sull'errata assunzione che lo Stato abbia una conoscenza perfetta dello stato delle cose: è dunque una posizione solo in apparenza "liberale", in realtà assai "statalista". La scelta di policy va sempre compiuta caso per caso e le informazioni su cui basarsi tendono a essere assai incomplete. Perciò il principio generale da seguire è quello di offrire ai singoli individui la possibilità di valutare liberamente se trasferirsi o se restare adottando misure di politica economica conformi con questa linea, il che implica un approccio *place-based*.

Esiste un caso particolare in cui le politiche territoriali di sviluppo dovrebbero tendere a consentire alle persone di restare nel luogo di origine: è il caso delle "regioni di interesse collettivo in via di spopolamento" (vedi sopra sezione I.2.1). Se esiste un interesse generale a mantenere in un dato territorio privo di potenziale produttivo un insediamento umano (di cura del territorio) ovvero a evitare che la popolazione residente sfrutti risorse esistenti, conservando così l'ambiente, sussistono allora buone ragioni di efficienza per aiutare quella popolazione a non spostarsi (e anche per incoraggiare altre persone a stabilirsi nel suo territorio).

Il terzo errore è pensare che le politiche di sviluppo place-based frenino i "naturali" processi di agglomerazione inibendo o distortendo le forze del mercato che altrimenti opererebbero in piena libertà. Non è così: l'alternativa alle politiche apertamente rivolte ai luoghi non è rappresentata dalle forze del libero mercato, ma da altre politiche, formalmente non rivolte ai luoghi, ma in realtà con effetti sui luoghi e dunque, a causa della loro mancanza di trasparenza, più soggette a essere "catturate" dai interessi particolari.

Qualsiasi progetto di agglomerazione, qualsiasi rete tra territori o qualunque episodio nello sviluppo di un territorio è sempre il risultato congiunto di interventi pubblici e privati. Alcuni interventi pubblici sono il risultato di decisioni prese altrove, che si manifestano in investimenti pubblici specifici per una regione o in particolari istituzioni, servizi pubblici e regolamenti di livello nazionale (relative all'uso del territorio, all'istruzione, alla sanità, alla fornitura idrica, alle infrastrutture, etc.). Anche nelle agglomerazioni in crescita ciò che potrebbe apparire come un fenomeno naturale, non attribuibile allo Stato, spesso è proprio l'esito di un intervento

¹¹⁷ Quando le capacità e le competenze sono strettamente legate a risorse locali immobili o ad altre competenze e capacità locali, il loro rendimento in altri luoghi (anche se superiore a quelli che sarebbe stato realizzato nel luogo di origine in assenza di prospettive di miglioramento) potrebbe risultare inferiore a quello che verrebbe realizzato nel luogo di origine se le condizioni locali mutassero. La stessa perdita di potenziale produttivo e le stesse opportunità possono presentarsi quando le persone, spinte da esclusione sociale del luogo di origine, non hanno altra scelta che partire, contribuendo con buona probabilità a creare condizioni di conflittualità e disagio sociale nelle aree urbane in cui si trasferiscono.

pubblico costituito dalla decisione di estendere la rete idrica o elettrica, di costruire nuove scuole, di modificare un piano regolatore del territorio. Nelle strategie *place-based* gli aspetti spaziali degli interventi pubblici sono visibili e aperti al confronto. In assenza di questo approccio, l'intervento dello Stato è comunque presente (come investimento pubblico, attività legislativa, azione regolatoria), ma ha luogo in assenza di visibilità, analisi e discussione degli interventi e dei loro effetti territoriali.

L'esplicitazione dei fini e degli effetti spaziali non sarebbe così rilevante se lo Stato agisse sulla base di una conoscenza perfetta e fosse benevolo nelle proprie decisioni. Ma, com'è noto, la realtà non è questa. E' perciò preferibile una politica esplicitamente rivolta ai luoghi. Questa è in grado di estrarre e aggregare le conoscenze e le preferenze, migliorando la disponibilità di informazione. Grazie alla maggiore visibilità dell'intervento (garantita dal pubblico scrutinio) sarà meno probabile che i responsabili dell'intervento esogeno dello Stato vengano catturati dalle élite locali a scapito dell'efficienza complessiva.

Il quarto errore consiste nel credere che le politiche di sviluppo place-based comportino un trade-off tra obiettivi locali ed efficienza globale: risorse meglio utilizzate e meno inclusione sociale nei luoghi più arretrati a scapito della crescita generale. Tale trade-off può esistere, ma non è detto che si verifichi, e nel caso in cui l'obiettivo perseguito sia quello dell'efficienza il risultato sarà quello opposto: più crescita dei luoghi arretrati e più crescita generale.

In questo caso i due obiettivi dell'efficienza e dell'inclusione sociale vanno considerati separatamente. Per quanto riguarda l'inclusione sociale può effettivamente esservi un *trade-off*, ma non è necessario che vi sia. Come già argomentato, si tratta di verificare caso per caso se le possibili sinergie fra efficienza ed equità siano più o meno grandi rispetto ai possibili *trade-off*.

Per quanto riguarda l'obiettivo dell'efficienza (cioè di un utilizzo più completo delle capacità), l'approccio *place-based* non produrrebbe di certo il *trade-off* paventato nell'ipotesi in cui i responsabili dell'intervento avessero informazione completa. Infatti, in questo caso, l'intervento territoriale in un dato luogo verrebbe realizzato solo se lo sfruttamento del potenziale inutilizzato contribuisse alla crescita generale dell'economia anziché al suo indebolimento. Se l'intervento fosse attuato nonostante l'effetto negativo sull'efficienza complessiva, ciò implicherebbe per definizione che l'obiettivo dell'equità è stato reso prioritario, nel qual caso la decisione politica andrebbe valutata diversamente, in termini di benessere dei singoli individui, e non di benessere medio¹¹⁸. Ma nella situazione reale le informazioni sono sempre incomplete e le politiche territoriali possono finire *de facto* per ridurre involontariamente l'efficienza globale anche se, per la stessa ragione, la mancanza di intervento potrebbe sortire lo stesso effetto. Ancora una volta non è possibile generalizzare. Questo sottolinea la necessità di un approccio prudente che serva ad accumulare esperienza per migliorare le informazioni disponibili e l'azione pubblica.

Il quinto errore consiste nel ritenere che le politiche di sviluppo place-based debbano concentrarsi solo su regioni e territori "poveri". Fermo restando che quelle regioni devono essere oggetto di attenzione prioritaria, gli interventi devono riguardare tutte le regioni.

Ancora una volta gli obiettivi di efficienza ed equità vanno considerati separatamente. Quanto all'esclusione sociale, le politiche per contrastarla devono agire ovunque poiché l'esclusione è un problema nelle aree ricche come in quelle povere. Ciò appare evidente se si considerano gli alti livelli di esclusione e tensione sociale o di, criminalità presenti in molte città ricche e nelle sacche di forte disoccupazione delle regioni a elevata produttività¹¹⁹.

¹¹⁸ L'intervento andrebbe giustificato in termini dei suoi effetti sulle disparità e/o sul numero di persone al di sopra di dati *standard* nel luogo che è oggetto dell'intervento.

¹¹⁹ La base di dati dell'OCSE (2008a) mostra ad esempio che in metà delle regioni metropolitane una produttività superiore a quella della media nazionale si accompagna a un tasso di disoccupazione anch'esso superiore alla media nazionale.

Quanto all'efficienza, è evidente che nelle regioni in ritardo di sviluppo, ricorreranno con più frequenza le condizioni per l'intervento: istituzioni arretrate o bloccate, incapacità di innovare, mancato sfruttamento del potenziale. Ma anche le altre regioni, pure necessitando di meno risorse, possono avere necessità di intervento. In particolare per quattro motivi. Innanzitutto, come già detto, l'approccio *place-based* accresce la verificabilità dell'intervento pubblico e può limitarne i rischi. In secondo luogo, esistono rapporti di interdipendenza che suggeriscono di includere tutti i territori entro la rete della politica. Gli effetti di apprendimento e cooperazione fra luoghi – è la terza ragione - puntano nella stessa direzione. In quarto luogo, i vantaggi comparati di una regione possono cambiare con grande rapidità e un territorio oggi florido domani può trovarsi ad avere bisogno di innovazione e può non riuscire a realizzarla (per la resistenza o incapacità delle proprie élite), richiedendo l'intervento esogeno della politica di sviluppo *place-based*¹²⁰.

Il sesto errore sta nel pensare che la “redistribuzione finanziaria” delle risorse tra territori sia condizione necessaria e sufficiente per le politiche di sviluppo place-based e che sia una buona espressione con cui riassumere il senso di quelle politiche. Non è così: la redistribuzione finanziaria è insufficiente, talvolta non è neppure necessaria, e il termine “redistribuzione” è ambiguo.

La redistribuzione delle risorse finanziarie territori non è condizione sufficiente per perseguire l'efficienza o l'equità. Il compito delle politiche di sviluppo *place-based* non è quello di compensare la ridotta capacità fiscale di alcuni territori nel finanziare il proprio sviluppo. E' questo un obiettivo legittimo, ma per perseguirlo è bene seguire la parassi consolidata di creare un fondo perequativo. Compito delle politiche *place-based* è piuttosto quello di favorire un cambiamento nel comportamento degli attori privati e pubblici nelle regioni in cui esistono trappole di sottoutilizzazione delle capacità o di esclusione sociale. Il solo trasferimento di fondi non serve allo scopo e anzi può persino peggiorare i problemi, creando una cultura di dipendenza.

Si noti che la persistenza di potenzialità inesprese o di esclusione sociale può verificarsi anche in regioni che hanno capacità fiscali sufficienti. In tal caso diventa evidente che il più forte valore aggiunto delle politiche di sviluppo *place-based* non è nel trasferimento dei fondi, bensì nella promozione esogena di cambiamenti interni. Può infatti ben accadere che una regione “ricca” riceva dai trasferimenti finanziari di una politica *place-based* meno di quanto i propri cittadini (via imposte) contribuiscono alla politica. Ma la politica rimane valida per via del suo apporto di promozione del cambiamento.

Più in generale, il termine “redistribuzione” non coglie il significato di una politica di sviluppo *place-based*. In primo luogo, esso evoca la “redistribuzione finanziaria”, che come abbiamo visto è solo una componente della politica. Secondo: pone l'accento su una funzione redistributiva quando la politica ha anche una funzione allocativa. Terzo: accoppiata all'attributo “regionale” la parola redistribuzione suggerisce l'idea che si miri ad innalzare le risorse finanziarie medie di alcune regioni riducendo quelle di altre. Come già notato, questo è lo scopo dei Fondi perequativi e non ha nulla a che vedere né con l'efficienza né con l'equità perseguite dalle politiche *place-based*, che mirano invece a un più pieno utilizzo delle capacità e a una riduzione delle disuguaglianze tra individui piuttosto che tra regioni.

Il settimo errore è credere che la “convergenza” del reddito pro-capite o del PIL pro-capite fra luoghi o Regioni sia l'obiettivo delle politiche di sviluppo place-based. Non è così. La “convergenza del reddito pro-capite” non è condizione né necessaria né sufficiente per il successo di una politica che voglia perseguire l'efficienza o l'inclusione sociale. E' un'etichetta fuorviante.

La convergenza non è condizione necessaria per aumentare l'efficienza. A una riduzione del sottoutilizzo delle capacità nelle regioni in ritardo di sviluppo possono accompagnarsi una più

¹²⁰ L'argomento viene esaminato ulteriormente con riferimento all'UE nella sezione I.5.

rapida crescita degli agglomerati ricchi e un aumento delle disparità tra centro e periferia. Al contrario, la convergenza potrebbe essere conseguenza di una “corsa al ribasso”: nella quale in realtà la politica in atto non ha alcun effetto positivo nelle regioni arretrate e nelle regioni più avanzate rallenta o scende. Sul piano politico, la difficoltà di misurare potenziale di un’area può spingere a utilizzare lo scarto di PIL *pro-capite* rispetto a regioni più ricche o alla media come indicatore di massima delle differenze nel sottoutilizzo¹²¹ delle risorse. Può essere la meno cattiva di tutte le (cattive) soluzioni possibili quando si voglia trovare un criterio per allocare risorse – è quello che si sosterrà per la politica di coesione europea. Ma poiché tale soluzione sconta l’ipotesi arbitraria e priva di ogni fondamento che nel lungo periodo tutti i territori abbiano lo stesso potenziale¹²², occorre avere ben chiaro che la sua adozione non deve assolutamente spingere all’adozione della convergenza come obiettivo su cui misurare il successo di una politica.

Per quanto riguarda l’inclusione sociale, la convergenza è solo uno dei fattori rilevanti. Innanzitutto il reddito *pro-capite* va distinto dal PIL *pro-capite*: la convergenza del secondo non implica per forza la convergenza del primo, a causa del pendolarismo dei trasferimenti di capitale. In secondo luogo, potrebbe ben darsi il caso di una convergenza del reddito regionale *pro-capite* accompagnata da crescenti disuguaglianze interpersonali all’interno delle regioni, con un aumento della disuguaglianza complessiva. L’evidenza empirica mostra, come si è visto, che la disuguaglianza complessiva è dettata dalle disuguaglianze interne alle regioni anziché da quelle esistenti tra le regioni¹²³. In terzo luogo, il reddito è solo uno dei diversi parametri di valutazione dell’inclusione sociale, e la convergenza dei redditi non comprende necessariamente la convergenza di questi altri parametri.

1.2.4. Governance: oltre il tradizionale dilemma del federalismo fiscale

E’ chiaro dagli argomenti analizzati nelle precedenti sezioni che le politiche di sviluppo *place-based* integrate poggiano su ottime giustificazioni economiche. Ma funzionano davvero? Si tratta di politiche complesse che coinvolgono diversi livelli di governo e molteplici attori privati e che sono esposte a seri rischi. Il loro successo dipende dal *modo in cui* sono attuate, dalla forma di *governance* adottata da come si riducono i rischi. Può anche accadere che una politica *place-based* risulti convincente sul piano concettuale, ma che debba essere respinta o almeno sottoposta a critica per errori o carenze nell’attuazione. Una buona *governance* è il criterio con cui valutare ogni modello concreto di politica di coesione *place-based*. Quella dell’UE non fa eccezione.

Da tempo oramai l’analisi tradizionale della politica pubblica e del federalismo fiscale ha messo bene in chiaro due punti. Primo: le carenze nella fornitura di beni e servizi pubblici (“*fallimenti pubblici*” a fronte dei fallimenti del mercato) possono diventare rilevanti a causa di informazioni incomplete sulle preferenze e conoscenze dei singoli individui e a causa della mancanza di incentivi adeguati a motivare i responsabili della politica ad agire nell’interesse generale. Secondo: il *decentramento* delle decisioni pubbliche è lo strumento primario con cui affrontare queste carenze: esso può consentire infatti un più stretto controllo dei cittadini che può sollecitare i responsabili della politica e i funzionari pubblici e promuovere il confronto fra territori in merito all’efficienza ed efficacia nella fornitura di beni e servizi pubblici. Questa seconda conclusione resta vera nonostante che i benefici originariamente attribuiti al decentramento (la possibilità di emigrare produrrebbe una pressione sugli amministratori tale da garantire una fornitura efficiente di beni pubblici a livello locale) si siano rivelati infondati¹²⁴.

¹²¹ Spesso in mancanza di alternative l’allocazione delle risorse della politica regionale si basa su questo indicatore. Questo è in larga parte anche il caso della politica di coesione UE.

¹²² Vedi Monfort, P. (2009).

¹²³ Vedi Förster et al (2005).

¹²⁴ Come argomenta Stiglitz, J.E. (1989) con riguardo ai beni pubblici, le condizioni richieste affinché il meccanismo di “exit”(i cittadini puniscono i cattivi amministratori locali di un luogo andandosene via) originariamente invocato da Tiebout, C.M. (1956) produca un risultato Pareto-efficiente sono anche più forti “di quelle richieste per i beni privati”.

L'analisi delle istituzioni e della già citata "path-dependency" nei processi di agglomerazione aggiunge all'analisi tradizionale una ulteriore dimensione. Le amministrazioni decentrate possono fallire nel compito di dare vita a costituire istituzioni economiche appropriate, o perché non sono benevole e agiscono badando ai propri interessi distributivi, o perché non ne hanno le capacità, stante la forte dipendenza delle istituzioni formali e informali dalle istituzioni del passato. L'insuccesso può essere tale da portare un territorio in una trappola di sottoutilizzo del potenziale o di esclusione sociale. In questo caso, solo un intervento pubblico esogeno può migliorare le cose rovesciando l'equilibrio esistente. Ma affinché sia efficace, l'intervento va accompagnato da una partecipazione attiva degli agenti locali che consenta di aggregare conoscenze e preferenze locali.

Con questa prospettiva siamo chiaramente oltre il tradizionale dilemma del federalismo fiscale, del decentramento rispetto alla centralizzazione.

In passato, nella logica decentramento vs. centralizzazione, le domande rilevanti erano: Come assegnare la responsabilità per ciascun tipo di bene e servizio pubblico a livello locale e centrale? Come bilanciare da una parte il vantaggio di tenere conto delle preferenze locali consentendo un maggiore controllo dei cittadini e, dall'altra, i vantaggi delle economie di scala e delle esternalità transfrontaliere che derivano dalla centralizzazione? Con l'approccio *place-based* il problema diventa come mettere a punto un assetto di *governance* tale che i due (e più) livelli di amministrazione condividano la responsabilità di ciascun bene e servizio pubblico. Anziché assegnare a ciascuno livello un certo numero di servizi, diventa possibile un certo numero di *compiti* nella fornitura dei diversi servizi.

Sussidiarietà dei compiti e governance multilivello

Quale compito debba essere assegnato a quale livello di *governance* (per ogni servizio) è questione da risolvere col metro della sussidiarietà, il principio generale secondo cui le autorità dovrebbero svolgere solo le attività non possono essere svolte con efficacia a un livello più decentrato. In un contesto di politiche *place-based* la sussidiarietà va interpretata rispetto alla responsabilità non per *settori* complessivi ma per *compiti complessivi*.

L'architettura di questo nuovo modello di politica è stata denominata *governance multilivello*, un sistema che prevede la distribuzione delle responsabilità di attuazione tra diversi *livelli di amministrazione e istituzioni locali specifiche* (associazioni private, organismi locali di controllo in partecipazione, cooperazione transfrontaliera, partenariati pubblico-privato e così via)¹²⁵. Secondo il nuovo modello, i livelli più elevati di governo definiscono gli obiettivi generali e gli *standard* di prestazione oltre a fissare e fare rispettare le "regole del gioco". Spetta invece ai livelli più bassi "la libertà di perseguire gli obiettivi in base a quanto essi ritengono opportuno"¹²⁶. Le istituzioni locali specifiche, tra cui figurano attori pubblici e privati con responsabilità di fornire specifici servizi o pacchetti di servizi, svolgono un ruolo decisivo nell'individuazione delle conoscenze e delle preferenze dei cittadini di specifici territori. Essendo costituite attraverso un processo politico, esse definiscono spesso l'identità stessa del territorio. In loro assenza la *governance* multilivello può degenerare in un sistema di negoziazione tra burocrazie rappresentative di diverse *élite* con un'autorità definita da confini meramente giurisdizionali.

Quello delle politiche di coesione comunitarie è il dominio in cui maggiormente si è sviluppata la *governance* multilivello¹²⁷. Ciò è avvenuto in risposta sia a una forte tradizione culturale che

¹²⁵ Vedi Hooghe, L. e Marks, G. (2003) per un esame e una analisi di come i due diversi tipi di *governance* multilivello associati in questa definizione (giurisdizioni generiche e giurisdizioni specifiche) si adattino a diversi obiettivi, sollevino problemi diversi e "coesistano in quanto complementari". La definizione di *governance* multilivello qui sviluppata attinge inoltre alla teoria dello "sperimentalismo democratico" di Dorf, M.C. e Sabel, C.F. (1998) ed è stata applicata alla formulazione delle politiche comunitarie da Sabel, C.F. e Zeitlin, J. (2008). Vedi anche Molle, W. (2006) e Begg, I. (2008b).

¹²⁶ Vedi ancora Sabel, C.F. e Zeitlin, J. (2008).

¹²⁷ Vedi Marks, G. (1993) e Hooghe, L. (1996).

sostiene il ruolo attivo delle amministrazioni e delle comunità locali sia alla consapevolezza dei limiti della Commissione nella gestione diretta degli interventi. Anche al fine di valutare successivamente in quale misura la politica di coesione abbia tenuto fede al modello che essa stessa ha contribuito a definire, si possono evidenziare quattro aspetti importanti che insieme determinano la misura del successo della *governance* multilivello:

- l'assegnazione dei compiti tra livelli di governo e il ruolo delle regioni giurisdizionali;
- gli accordi tra livelli di governo;
- i processi decisionali a livello locale;
- il dibattito pubblico centrato sugli obiettivi, sull'apprendimento e sulla valutazione dell'impatto controfattuale.

L'assegnazione dei compiti tra livelli di governo e il ruolo delle Regioni giurisdizionali

Nell'assegnazione dei compiti si possono individuare due livelli: un *livello basso* corrispondente all'unità di intervento di una politica territoriale e un *livello alto* corrispondente all'autorità o alle autorità responsabili dell'intervento esogeno. Mentre il secondo si identifica con organismi giurisdizionali (una Regione amministrativa, uno Stato nazionale, un organismo sopranazionale) il primo viene definito dal processo politico e i suoi confini sono quelli al cui interno valgono una serie di condizioni che favoriscono lo sviluppo - in linea con la definizione di "luogo" proposta da questo Rapporto. Il primo livello includerà quindi quegli organismi pubblici di controllo locale e quegli attori privati che attraverso funzioni condivise sono nella condizione migliore per rispondere agli interventi esogeni¹²⁸.

In base al concetto di approccio *place-based* proposto dal Rapporto e anche guardando alla prassi, il *livello basso* dovrebbe avere la responsabilità di progettare e attuare gli interventi, ovvero: a) individuare e aggregare le conoscenze e le preferenze dei cittadini; b) formulare progetti e valutarli per deciderne il finanziamento; e c) attuarli gestendo un processo di apprendimento. Per contro i *livelli alti* dovrebbero assumersi la responsabilità di: a) fissare le priorità, gli obiettivi generali e il quadro contrattuale per i livelli bassi; b) selezionare i progetti e/o allocare fondi ai territori nonché stabilire dei collegamenti tra di essi; c) promuovere la costituzione di istituzioni e l'apprendimento e il controllo dei risultati; e d), quando sia necessario, garantire l'assistenza e le competenze tecniche. L'assegnazione dei compiti va ovviamente adattata alle specifiche aree di azione¹²⁹.

Tuttavia sorge il problema del soggetto cui attribuire la responsabilità dell'intervento esogeno: a un'autorità sopranazionale o alle autorità nazionali? Questo porta diritto alla questione del ruolo dell'Unione Europea e dell'esistenza stessa di una politica di coesione comunitaria. Il problema sarà preso in esame nella prossima sezione. Un'altra questione riguarda l'esistenza di un ulteriore livello di governo tra quello "territoriale" e quello nazionale, ad esempio la Regione con la R maiuscola, cioè "un organismo territoriale coerente che si collochi tra i livelli territoriale e nazionale e che abbia la capacità di prendere decisioni autorevoli"¹³⁰.

¹²⁸ Data la definizione di luogo qui proposta (cfr. Introduzione), il termine "locale" può riferirsi sia un territorio molto piccolo sia a un'area subnazionale piuttosto vasta o ancora a un territorio transfrontaliero. Ciò dipenderà dalle circostanze naturali e culturali, dall'omogeneità o complementarità delle preferenze degli individui, sia dalle sinergie tra le conoscenze della popolazione e dalla possibilità che emergano istituzioni informali comuni.

¹²⁹ Ad esempio, nell'area dell'innovazione e della ricerca la responsabilità va attribuita al livello alto per individuare *ex-ante* territori che possano trovarsi sulla frontiera tecnologica e altri che dovrebbero concentrare gli sforzi per adattare la propria base di conoscenze alle tecnologie esistenti.

¹³⁰ Vedi Marks, G., Hooghe, L. e Schakel, A.H. (2008). In pratica tra i livelli territoriale e nazionale può esistere più di un livello giurisdizionale. Gli autori individuano ragioni funzionali e non funzionali per spiegare sia il numero sia i poteri dei livelli di governo intermedi.

A tale riguardo, vanno considerati alcuni importanti, fattori tra cui le dimensioni del paese, la natura delle priorità politiche e l'esistenza di tradizioni culturali subnazionali. Questi e altri fattori possono rendere difficile (sempre che sia possibile) l'assegnazione al livello nazionali di compiti quali la selezione dei progetti e la promozione della costituzione di istituzioni e rendere desiderabile l'assunzione di un ruolo consistente da parte delle Regioni. A tale riguardo assumono rilievo sia l'assetto costituzionale, sia l'assegnazione *de facto* dei poteri, ossia il numero dei diversi livelli di governo e il potere di ciascuno¹³¹. In particolare, la tendenza alla regionalizzazione che ha preso piede in tutto il mondo dalla fine della Seconda guerra mondiale¹³², ma con particolare rilevanza in Europa, preme verso una maggiore rilevanza del ruolo delle Regioni. Qualunque sia il loro ruolo, tuttavia, le Regioni giurisdizionali non possono essere le unità di intervento di politiche di sviluppo territoriali e neppure il "livello basso" della *governance* multilivello già descritta. Infatti, né i loro confini né la loro *governance* interna sono coerenti (tranne in casi accidentali) con lo specifico obiettivo della politica, in perpetuo cambiamento.

Contratti tra ed entro i diversi livelli di governo

La natura dell'intervento esogeno da parte dei livelli più alti di governo e la distribuzione di compiti tra i livelli di governo richiedono l'assunzione di impegni reciproci. Inoltre la valenza multisettoriale delle politiche di sviluppo territoriali esige un coordinamento orizzontale e l'impegno reciproco a ogni livello di governo. I "contratti", sia verticali che orizzontali, e le "condizionalità" (il pacchetto di condizioni) per la concessione di fondi sono una caratteristica fondante della *governance* multilivello. Sorge qui un problema centrale per le politiche di sviluppo territoriali: la natura decisamente incompleta delle informazioni sulla base delle quali opera la necessaria rete di impegni reciproci.

Per garantire l'efficacia dei contratti è necessaria la verificabilità *ex-post* degli impegni. Tuttavia le due parti di un contratto non dispongono di informazioni sufficienti su come specificare gli impegni *ex-ante* in modo netto e verificabile. Di conseguenza è difficile definire gli obiettivi da raggiungere, i mezzi per perseguirli e le condizioni istituzionali che ne garantirebbero l'efficacia. Non è questione di *asimmetria delle informazioni*, se cioè un livello inferiore di governo (l'agente) possieda informazioni non disponibili per il livello superiore (il mandante) e se quest'ultimo sia in grado di progettare incentivi contrattuali per estrarre le informazioni o far sì che l'agente operi in modo efficiente. Infatti nella *Multilevel governance* che stiamo descrivendo neppure l'agente dispone in genere delle informazioni. Si tratta dunque di una situazione di *incompletezza delle informazioni*, che non si supera attraverso gli incentivi contrattuali. Le informazioni su come vada formulato un impegno divengono note, solo nel corso del processo di attuazione della politica, e a patto che durante il processo stesso si individuino e si aggregino le conoscenze.

Davanti a questo problema i responsabili politici della politica possono adottare due approcci opposti che presentano entrambi alcuni rischi. Possono scegliere un *approccio iper-razionalista* in base al quale obiettivi e impegni verso gli obiettivi e i requisiti istituzionali si definiscono come se si disponesse di informazioni complete. O possono ricorrere a un *approccio meramente relazionale* secondo il quale "le parti si impegnano a cooperare *ex-post* [...]" e a tale scopo progettano un meccanismo di *governance*¹³³ impegnandosi solo a negoziare più tardi e trascurando gli altri impegni come inefficaci.

¹³¹ Vedi Alesina, A. e Spolaore, E. (2003).

¹³² Vedi ancora Marks, G. et al (2008). Attraverso l'analisi dei dati relativi a 42 paesi e la definizione di un indicatore che comprendeva il potere fiscale, di spesa, legislativo e costituzionale dei governi regionali sui propri territori e sull'intera nazione, essi individuano in questi 56 anni 384 riforme, il 90% delle quali ha rafforzato l'autorità regionale. Hanno dimostrato inoltre che l'ultima ondata di trasferimento di poteri alle Regioni, iniziata nel 1992, ha avuto termine nel 2001 e che da allora si sono registrati segnali di una tendenza nella direzione opposta.

¹³³ Vedi OECD (2007b). L'esame dei casi nazionali mostra i due casi radicali e i tentativi per combinarli.

Nel primo caso, l'ipotesi base dell'approccio *place-based* (la sussidiarietà dei compiti) viene disattesa. In particolare la definizione di impegni pienamente pre-definiti per la messa a punto delle istituzioni o per la specificazione di "migliori pratiche" tende a perdere di vista il fatto che le istituzioni sono fortemente sensibili al contesto. Gli impegni finiscono per distorcere l'azione pubblica. In più è improbabile che essi siano considerati credibili e si creerà un incentivo comune alla rinegoziazione. Prevedendolo per tempo, con ogni probabilità le due parti si accorderanno *ex-ante* su impegni meramente formali che potranno essere seguiti da una conformità formale. Come si vedrà più avanti, il sistema della "riserva di efficacia ed efficienza" attuato dalla politica di coesione negli anni 2000-2006 è un esempio di tale approccio (sezione II.4).

Nel secondo caso, quello dell'approccio meramente relazionale, vi è la tendenza a sottovalutare due fatti. Il primo è che l'esperienza politica, il dibattito pubblico e la valutazione molto spesso danno vita a un corpo di conoscenze sulle relazioni causali tra mezzi e fini e sulle istituzioni, conoscenze che possono fungere da guida per l'azione futura. Ciò può riguardare l'ordine di grandezza degli effetti di particolari interventi, i problemi istituzionali che non possono essere lasciati irrisolti e gli approcci alternativi che sembrano avere funzionato in diversi contesti. Il secondo è che lo stesso processo di attuazione della politica può accrescere progressivamente le conoscenze su ciò che occorre fare e su come farlo. Se si sottovalutano questi due aspetti, l'incompletezza delle informazioni tende a diventare un alibi per non accordarsi affatto. Tranne in circostanze speciali in cui le parti abbiano una forte motivazione aggiuntiva a cooperare, la mancanza di un chiaro obiettivo o impegno sarà facilmente di ostacolo a una convergenza degli sforzi politici, incoraggerà i comportamenti opportunistici e scoraggerà le persone dal divulgare le proprie conoscenze e dall'impegnarsi nel processo. A questo riguardo un utile esempio si ricava dal modo in cui spesso sono state attuate le "strategie regionali per l'innovazione" (sezioni IV.3.1).

L'esperienza mostra che una soluzione utile consiste nel combinare i due approcci. E' cioè possibile combinare condizionalità e sussidiarietà traendo il massimo dall'esperienza accumulata e considerando i contratti anche come mezzi per l'apprendimento¹³⁴: In particolare:

- È possibile stipulare (cioè inserire nel contratto sotto forma di clausole "chiuse") tutti gli aspetti che consentono di codificare gli impegni in modo verificabile: i fondi da spendere entro una certa data, i dati da produrre, le modalità di selezione dei beneficiari e così via.
- Per tutti gli altri impegni si possono formulare clausole "aperte", che descrivano gli impegni attraverso principi o condizioni quantitative di massima. Tali "condizionalità" aperte valgono in particolare per due aspetti: a) le *istituzioni economiche* nelle aree di intervento (istruzione, ricerca, infrastrutture ambientali e dei trasporti, etc.) per le quali sia possibile definire una serie di *principi*, l'autorità che governa l'intervento esogeno essendo responsabile di approvare o meno *ex-ante* il disegno istituzionale con cui l'autorità attuatrice interpreta i principi e di verificarne l'attuazione; b) gli *obiettivi* per ciascuna area di intervento e adeguati meccanismi di incentivazione *ex-post* (pressione tra pari, sanzioni per gli insuccessi ripetuti e non giustificati nel raggiungimento degli obiettivi e così via) d attraverso la sorveglianza e la divulgazione delle informazioni.

In caso di clausole aperte, è necessario prevedere meccanismi per aggregare e utilizzare le conoscenze individuate e prodotte nel corso del processo di attuazione dell'intervento, in modo

¹³⁴ Un passo verso la combinazione di due aspetti è stato colto negli USA da Sabel, C.F. e Simon, W.H. (2004) per una serie di beni e servizi pubblici (istruzione, salute mentale, carceri, edilizia pubblica). In particolare nel caso del tentativo di garantire pari diritti nell'istruzione, un "movimento per la definizione di parametri dall'alto" basato su "test con un'elevata posta in gioco" si è coniugato con un opposto "movimento dal basso" basato sull'aderenza ai contesti e sul conferimento di autorità agli agenti, in un nuovo approccio che mescola "iniziativa locale e *standard* diagnostici". Per alcuni esempi pratici nel difficile caso delle politiche di innovazione vedi il documento di lavoro per questo Rapporto di Bonaccorsi, A. (2009).

da precisare progressivamente le clausole aperte. Anche gli obiettivi potranno essere affinati progressivamente. Andranno messi in atto meccanismi “reputazionali” collegati alla prospettiva di ulteriori contratti (la ripetizione nel tempo della relazione fra i livelli di governo ha forti effetti disciplinatori), o al ruolo esterno di un “mediatore o arbitro esperto”, capace di garantire una interpretazione equa e concordata degli obiettivi aperti originari¹³⁵.

Processi decisionali a livello locale

Scopo ultimo dell'intervento esogeno è indurre gli agenti privati (individualmente e attraverso “istituzioni autonome”) e i governi locali a fare ciò che essi non sono riusciti a fare da soli, cioè a innovare grazie all'estrazione e all'aggregazione delle conoscenze e delle preferenze locali in merito alla fornitura di beni e servizi pubblici. Affinché ciò accada, gli attori pubblici e privati devono essere incentivati a partecipare all'intervento, il che richiede a sua volta un cambiamento di aspettative (rispetto alla situazione pre-intervento) e fiducia in merito alla contropartita del proprio impegno¹³⁶.

La fiducia e l'incentivo necessari all'impegno dei soggetti locali può avvenire attraverso la creazione di istituzioni locali di scopo (reti, associazioni, distretti, convenzioni, agenzie, etc.) composte da attori pubblici e privati. Esse forniscono il quadro di riferimento per il coordinamento, per dare e ricevere garanzie, per diffondere informazioni, per sviluppare progetti e assumere impegni attraverso la stipula di “contratti”. Il loro scopo si può concentrare su un solo servizio (trasporti, sanità, istruzione, smaltimento dei rifiuti, ricerca, etc.), oppure può coprire pacchetti di servizi. Possono coinvolgere diversi livelli amministrativi (da quelli locali a quelli internazionali) determinanti per lo scopo prefissato¹³⁷. Queste istituzioni locali “mirate” non sono esenti da effetti negativi. Possono infatti diventare il mezzo con cui l'intervento esogeno viene catturato dalle *élite* del territorio a proprio esclusivo favore. Quando ciò avviene vengono scoraggiate le nuove idee e l'entrata nel processo di agenti innovatori, compromettendo i risultati dell'intervento esogeno¹³⁸. Anche ove nella fase iniziale dell'intervento si riesca a evitare una tale degenerazione, può accadere che una nuova *élite* si “impadronisca” di queste istituzioni di scopo rendendosi “indispensabile” per l'attuazione dell'intervento esogeno. Anche in questo caso, alla lunga, si hanno effetti negativi sul processo di innovazione.

L'antidoto a questi rischi sta nella verificabilità, nell'apertura e nella natura sperimentale del processo decisionale locale. E' necessario promuovere questi principi nella creazione di istituzioni di scopo e favorire una partecipazione democratica ampia alle decisioni. In particolare è necessario assicurare i seguenti tre requisiti:

- la chiara identificazione degli *obiettivi in termini del benessere dei cittadini*, misurati da *indicatori* robusti, che consentano un confronto in merito ai progressi conseguiti e a quanto

¹³⁵ Attori con conoscenze e interessi differenti avranno la possibilità di apprendere dall'attuazione della politica il modo in cui l'impegno aperto vada interpretato. Si promuove così la collaborazione intorno ai punti focali del contratto per arrivare progressivamente alla sua “chiusura” attraverso la specificazione della natura degli impegni. In particolari casi questa combinazione può anche consentire di associare agli impegni aperti inclusi nel contratto un incentivo finanziario. Vedi per esempio Barca, F., Brezzi, M., Terribile, F. e Utili, F. (2004) per un “esperimento” realizzato in Italia nel contesto delle politiche di coesione con clausole aperte e incentivi associati, nel quale il meccanismo di “chiusura del contratto” veniva affidato a una terza parte, un Comitato composto di membri dell'unità di valutazione del mandante (il governo nazionale), due rappresentanti delle Regioni (con probabilità molto diverse di onorare gli impegni) e due esperti indipendenti (nominati dalla Commissione). Attraverso la valutazione periodica dell'attuazione delle clausole in ciascuna Regione, il Comitato mise insieme una spiegazione e un consenso su quali fossero le giuste interpretazioni delle clausole aperte in ciascun contesto. Vedi anche Bonaccorsi, A. (2009).

¹³⁶ Un esempio di questi incentivi è rappresentato dalla scelta fatta all'interno dei programmi regionali di innovazione di limitare fortemente il numero dei raggruppamenti o dei poli selezionati: vedi OCSE (2007c).

¹³⁷ Vedi ancora Hooghe, L. e Marks, G. (2003).

¹³⁸ Su questi rischi vedi anche Farole, T., Rodríguez-Pose, S. e Storper, M. (2009).

accade in altri luoghi e capaci di stabilire un punto focale per il dibattito pubblico e per l'azione;

- una costante *mobilizzazione di tutti gli interessati* stimolata dall'intervento esogeno, attraverso la produzione continua di informazione sulle azioni e sui risultati e la possibilità di esprimere proposte alternative e di dare voce al dissenso;
- un *approccio sperimentale* attraverso il quale gli attori collettivi locali possano sperimentare soluzioni esercitando il controllo reciproco e sia attivato un sistematico processo di apprendimento dove la valutazione di impatto abbia un ruolo di rilievo e i risultati degli interventi passati siano utilizzati per progettare di nuovi.

Concentrare il dibattito pubblico sui progressi verso gli obiettivi, sull'apprendimento e sulla valutazione controfattuale dell'impatto

Concentrare il dibattito pubblico sugli obiettivi e apprendere ciò che in pratica funziona sono dunque due requisiti fondamentali delle politiche di sviluppo *place-based*. Nel disegno e nell'attuazione degli interventi si possono identificare quattro distinte funzioni che promuovono l'orientamento ai risultati, ma che spesso vengono confuse e sovrapposte con esiti negativi:

1. *Garanzia di un'attuazione efficiente e regolare degli interventi.* Si tratta di creare le condizioni affinché i responsabili pubblici degli interventi pongano ogni cura nel rispetto delle procedure, nell'impiego delle risorse loro affidate secondo tempi e per produrre *output* fisici (lavori pubblici, monte ore di formazione) stabiliti. Gli obiettivi finanziari e fisici da raggiungere saranno descritti in modo pienamente verificabile e potranno essere attivati meccanismi di controllo e incentivazione che incoraggino gli amministratori a conseguire i risultati fissati.
2. *Promozione di una focalizzazione sugli obiettivi e sui progressi verso il loro conseguimento.* Fine ultimo degli interventi è il raggiungimento di obiettivi in termini di benessere delle persone (riduzione dei tempi di trasporto o dell'inquinamento, crescita dei livelli di competenza, etc.). Questi risultati (di *outcome*) non sono assicurati dal conseguimento degli obiettivi finanziari di spesa o degli obiettivi fisici (di *output*): essi dipendono dall'appropriatezza generale dell'intervento allo scopo perseguito, dalla validità del nesso causale postulato fra azione e beneficio ultimo per i cittadini, dal modo in cui pesano (e si è tenuto conto dei) fattori di contesto. Non si può quindi fare carico agli amministratori del mancato conseguimento dell'*outcome*. Ma si può incentivare la loro attenzione all'*outcome*, esigendo che essi fissino gli obiettivi in termini di indicatori verificabili, documentino i progressi, e orientino il pubblico dibattito su queste informazioni. Questo processo può incoraggiare la partecipazione pubblica e accrescere l'impegno degli amministratori.
3. *Apprendimento in merito al processo di attuazione.* Si tratta qui di capire le modalità di attuazione della politica: la sequenza delle azioni, l'attribuzione delle responsabilità, il coordinamento dei soggetti coinvolti e così via. Oltre a insegnare in cosa effettivamente consista la politica (oltre il suo mero enunciato normativo), questa funzione può suggerire idee per un cambiamento della politica e per una migliore progettazione degli interventi.
4. *Apprendimento in merito a quali interventi funzionino.* Qui lo scopo è comprendere se e quanto sia efficace un intervento: capire cioè se i risultati osservati in termini di indicatori siano effettivamente dovuti all'intervento e in quale misura. L'obiettivo finale è di accrescere la conoscenza sul nesso causale tra politica e risultati. Occorre a tale fine uno strumento con cui valutare che cosa sarebbe accaduto se l'intervento non avesse avuto luogo.

Il compito di orientare l'attenzione degli amministratori sugli obiettivi in termini di benessere dei cittadini viene generalmente confuso con la mera verifica degli obiettivi finanziari e fisici. In realtà, affinché quella focalizzazione abbia luogo, è necessario che i contratti mettano chiaramente in evidenza gli obiettivi e che sia costruito un sistema moderno di indicatori. Sono inoltre necessari un quadro metodologico chiaro, una distinzione rigorosa tra indicatori e strumenti di valutazione dell'impatto, l'accesso pubblico a dati e regolari rapporti di monitoraggio.

Il compito di apprendere che cosa funzioni (valutazione dell'impatto) è il compito più complesso e deve rivestire un ruolo centrale in queste politiche. Se la valutazione di impatto viene svolta secondo una visione *prospettica*, cioè disegnandola *ex-ante*, nello stesso momento in cui si programma e disegna l'intervento, essa può non solo facilitare la verifica dei risultati prodotti ma può anche avere un importante ruolo di disciplina: orientando l'attenzione sugli obiettivi e rendendo trasparenti i criteri di scelta dei beneficiari (cfr. anche cap. VI).

La valutazione di impatto è complessa perché gli effetti degli interventi vanno separati dalle tendenze di fondo e dagli effetti di altre politiche e altri eventi. Gli indicatori di risultato non possono dare in sé una risposta perché mostrano come sono cambiate le variabili di interesse *mentre* l'azione politica è in svolgimento ma non dicono nulla sulle cause di cambiamento. Per vincere questa sfida sono stati sviluppati vari metodi¹³⁹.

Tra questi un ruolo può certo essere svolto dalla "valutazione realistica": essa punta a capire quali meccanismi e quali contesti determinino il successo di un intervento, in altri termini che cosa muova i singoli individui ad agire nel modo postulato dalla teoria del cambiamento su cui l'intervento si basa. Nel campo della valutazione di impatto, i risultati più promettenti provengono tuttavia da una famiglia di metodi sviluppati negli ultimi anni e definiti complessivamente "controfattuali", che mirano a valutare l'impatto degli interventi stimando quali sarebbero stati i risultati nel caso in cui gli interventi non avessero avuto luogo. Il metodo consiste principalmente nell'analisi di ciò che è accaduto a individui, organizzazioni o territori "sufficientemente simili" che non sono stati oggetto di intervento. Le politiche di sviluppo *place-based* rappresentano una sfida per l'attuazione di una valutazione controfattuale dell'impatto, ma sono anche un ambito in cui può rivelarsi particolarmente efficace l'effetto disciplinare dell'impiego del metodo, soprattutto quando sia inserito in una visione *prospettica* (vedi Box I.A).

Box I.A Valutazione controfattuale dell'impatto e suo possibile impiego nelle politiche di sviluppo *place-based*

La valutazione controfattuale dell'impatto (qui semplicemente valutazione di impatto) consente di valutare gli effetti di una politica senza ricorrere a complessi modelli econometrici, che necessitano di ipotesi forti, spesso apprezzabili solo dagli "addetti ai lavori" e anche poco efficaci nel dare indicazioni per il miglioramento della politica stessa. La valutazione di impatto richiede dati di buona qualità e metodologie robuste e convincenti per individuare una popolazione "simile" a quella interessata¹⁴⁰.

Questo requisito è delicato, dal momento che obiettivo dell'intervento potrebbe essere quello di selezionare una categoria particolare di soggetti che più necessitano o più sono reattivi all'intervento (le imprese con maggiore potenziale innovativo, le persone più bisognose, le amministrazioni locali più efficienti, etc.). In tal caso un confronto tra beneficiari e non beneficiari (comunque selezionati) non può produrre una stima valida degli effetti della politica. Sono stati sviluppati metodi (da adattare e sperimentare caso per caso) che affrontano questo problema mirando a cogliere le differenze tra le due

¹³⁹ Su questo argomento e su quello che segue (nel testo e nel Box I.A) si veda il documento di lavoro di Morton, M.H. (2009). Il documento e il rapporto contengono anche i risultati di un seminario di due giorni organizzato dall'unità di valutazione di DG REGIO nel marzo 2008 e che si è avvalso dei contributi di Arianna Legovini (con l'illustrazione degli esiti dell'esperienza della Africa Impact Evaluation Initiative della Banca Mondiale) e dei Professori Alberto Martini e Robert Walker. Per una valutazione critica vedi ad esempio Ravallon, M. (2009).

¹⁴⁰ Vedi in particolare J.J., LaLonde, R.J. e Smith, J.A. (1999).

popolazioni sulla base di variabili osservabili¹⁴¹. Ma il peso delle “variabili non osservabili” può talora impedire l’identificazione di una popolazione simile. In tal caso non resta che ricorrere, sin dal disegno dell’intervento, a una selezione casuale (randomizzazione) dei beneficiari.

Con la selezione casuale i problemi etici che sono in realtà propri di “tutti gli esperimenti sociali (e certamente di qualsiasi intervento di politica sociale attuato su larga scala)”¹⁴² diventano più visibili. Ciò rende evidente la necessità di trattare tali problemi, cosa che spesso non avviene quando la selezione dei partecipanti ha luogo attraverso l’uso di metodi diversi. Sulla base delle esperienze acquisite in campo medico è stato formulato per il settore sociale un pacchetto di principi di condotta tali che la selezione casuale possa considerarsi eticamente accettabile¹⁴³. Uno di essi, il “bilanciamento”, richiede che esista una genuina incertezza circa la bontà d’efficacia dell’intervento: solo in questo caso essere esclusi dall’intervento non è necessariamente uno svantaggio. Altri principi stabiliscono che si garantisca l’utilizzo dei risultati dell’esperimento o che per condurlo non venga ridotto il livello ordinario delle prestazioni¹⁴⁴. Il rispetto dell’individuo è un altro principio importante che richiede il “consenso informato” degli individui che partecipano all’esperimento: essi “non devono sentirsi obbligati a partecipare” e vanno messi in condizione di capire precisamente lo scopo e le conseguenze della partecipazione¹⁴⁵.

Si noti che alcuni requisiti etici della selezione casuale possono essere più facilmente soddisfatti nel contesto di una politica *place-based*:

- Al contrario di quanto avviene per gli interventi ordinari di fornitura di servizi, gli interventi esogeni sono per loro natura *aggiuntivi* e possono essere trattati come “progetti dimostrativi”, evitando così il rischio che per alcuni destinatari il normale livello di servizio venga ridotto.
- Il modello partecipativo che dovrebbe caratterizzare gli interventi crea un contesto nel quale è più agevole ricercare e ottenere il consenso.
- E’ più plausibile che la scelta di ricorrere alla selezione casuale emerga come risposta all’assenza effettiva di informazione sull’efficacia di un dato intervento.
- Fa parte della logica degli interventi territoriali che questi avvengano in dati luoghi e non in altri; se la scelta dei luoghi è casuale (il che in certi casi sarebbe consigliabile) il problema etico si riduce perché nessun individuo sarà “svantaggiato” rispetto agli altri che vivono nello stesso luogo¹⁴⁶.

Qualunque metodo si adotti (sempre che esistano le condizioni per la sua attuazione) la valutazione di impatto può rispondere alla domanda “cosa funziona?” e alla domanda “per chi?”: se cioè un intervento produca effetti (in media e per specifici gruppi) per le persone alle quali è indirizzato e quanto questi effetti siano vicini all’obiettivo (“validità interna”). La valutazione di impatto non dà invece una risposta alla domanda sul “come” l’intervento funzioni, ossia quale sia la catena casuale che produce l’effetto. E quindi il metodo non offre una guida per capire se l’intervento avrebbe lo stesso effetto qualora fosse applicato a un altro gruppo o con una scala più ampia (“validità esterna”). Questo limite deriva dal fatto che gli effetti variano a secondo degli individui, dei contesti, dell’impegno di chi attua l’intervento (che, si noti, potrebbe essere maggiore quando l’intervento è dimostrativo). Inoltre, col crescere della scala possono manifestarsi effetti sull’equilibrio generale¹⁴⁷.

¹⁴¹ Vedi ancora Morton, M.H. (2009) per una visione di insieme.

¹⁴² Vedi Walker, R., Hoggart, L. e Hamilton, G. (2008).

¹⁴³ Vedi Bluestein, J. (2005).

¹⁴⁴ Vedi Stafford, B., Greenberg, D. e Davis, A. (2002).

¹⁴⁵ Vedi Walker, R. et al (2008) con riguardo alla verifica di tale requisito in un esperimento che rappresenta “il più importante test con selezione casuale dell’efficacia di una politica sociale mai realizzato fino a oggi nel Regno Unito” (p.162). Si noti che la ricerca, una vera e propria valutazione della valutazione, fu realizzata sotto gli auspici dell’UK Department for Work and Pensions (Ministero del lavoro e delle pensioni del Regno Unito), responsabile della politica testata.

¹⁴⁶ Si noti al riguardo che, come sottolineano Walker, R. et al (2008), “nel Regno Unito il consenso per il coinvolgimento in un programma non è richiesto ... quando un programma testato è in svolgimento in un’area e non in un’altra”.

¹⁴⁷ Vedi Duflo, E., Glennerster, R. e Kremer, M. (2006).

Il contributo della valutazione di impatto va tuttavia oltre l'apprendimento su "cosa funziona" e "per chi". Quando la valutazione di impatto è prospettica, ossia è progettata assieme all'intervento, essa può infatti avere un forte effetto disciplinare.

In primo luogo, può contribuire a focalizzare sugli obiettivi l'attenzione dei politici e dei beneficiari. In secondo luogo, fornisce un incentivo a raccogliere i dati necessari per la valutazione dei risultati. In terzo luogo, aiuta a mettere in evidenza i criteri di selezione dei beneficiari, una questione delicata per tutte le politiche di sviluppo per via del rischio che gli interventi siano catturati da gruppi di interesse: una valutazione del possibile impatto può contribuire a dare trasparenza alla procedura di selezione. L'approccio rivolto ai luoghi offre uno spazio in cui possono avere luogo la valutazione di impatto e la raccolta di informazioni rilevanti, grazie alla collaborazione tra valutatori, responsabili della politica e beneficiari.

Nell'applicazione dei metodi controfattuali alle politiche rivolte ai luoghi, sorgono, tuttavia, anche difficoltà aggiuntive. Tre sono di rilievo:

- Per definizione, le politiche rivolte ai luoghi danno origine a interventi eterogenei. Che variano nella natura e composizione da luogo a luogo: è dunque necessaria una valutazione preliminare del processo attuativo che individui "tipologie" di intervento e ne faccia oggetto di valutazioni di impatto distinte¹⁴⁸.
- Le politiche di sviluppo *place-based* si rivolgono talvolta a tutti gli individui che vivono in un dato luogo. Se si confrontano le prestazioni di quel luogo con quelle in altri luoghi, è necessaria un'attenta analisi preliminare delle caratteristiche degli individui residenti/operanti nel luogo di intervento e degli altri per accertarne l'effettiva "somialianza".
- Tra i vantaggi di una politica rivolta ai luoghi sta la possibilità di integrare diversi interventi: l'integrazione si trasforma nella realizzazione di veri e propri pacchetti di beni e servizi pubblici. Diventa allora difficile valutare quali siano le componenti del "pacchetto" che hanno minore o maggiore efficacia. Al riguardo si possono adottare diverse strategie: confrontare fra loro progetti che condividono tutte le componenti salvo una; progettare *ex-ante* dei pacchetti che differiscano per una sola componente; ovvero ricorrere ai metodi qualitativi per ricavare dalla percezione soggettiva dei partecipanti ipotesi sulla rilevanza delle diverse componenti e quindi analizzarle.

Una strategia di valutazione controfattuale di impatto, capace di trattare e sperimentare diversi approcci e di affrontare queste sfide aggiuntive è una componente centrale nella *governance* delle politiche di sviluppo rivolte ai luoghi. Il disegno e l'attuazione di una tale strategia rientrano tra le maggiori responsabilità delle autorità responsabili per l'intervento esogeno di queste politiche di sviluppo.

I.3. Le ragioni di una politica di coesione: perché l'Unione Europea deve occuparsene?

Identificato il modello di intervento, una politica di sviluppo rivolta ai luoghi, analizzate la sua *governance* e i suoi fondamenti e sgombrato il campo dagli equivoci, è possibile tornare alla questione centrale di questo capitolo: quali sono le ragioni per cui l'Unione Europea deve adottare questa politica e destinarle una quota significativa del bilancio?

Che l'Europa abbia bisogno di una politica di sviluppo rivolta ai luoghi è evidente.

L'Europa non fa eccezione rispetto al resto del mondo. Essa sfrutta solo in modo parziale le proprie risorse in tutte le regioni. Molte grandi aree sono arretrate rispetto al proprio potenziale e non riescono a sfruttare i propri vantaggi comparativi. Altre regioni trovano difficile adattarsi ai cambiamenti esterni e rischiano di arretrare. Le agglomerazioni di successo sono ostacolate, come in altre parti del mondo, da ostacoli e dalle conseguenze negative della concentrazione stessa. Inoltre, le attuali tendenze tecnologiche, demografiche e climatiche e i mutamenti nella competizione globale hanno effetti differenti sulle differenti regioni¹⁴⁹. Dal punto di vista dell'equità, le disuguaglianze di reddito sono forti e crescono o nella migliore delle ipotesi si

¹⁴⁸ In relazione a queste e altre difficoltà vedi Diez, M.A. (2002).

¹⁴⁹ Vedi Commissione europea (2008d).

mantengono stazionarie nella maggior parte dei paesi europei. Il rischio medio di povertà nell'Europa è rimasto stazionario per un decennio attorno al 15-16%. Nella maggior parte dei paesi esistono sacche di deprivazione con livelli di benessere assai diversi¹⁵⁰. Nel caso delle Regioni NUTS 2 si osservano profonde disuguaglianze intraregionali mentre anche le Regioni più floride registrano una notevole polarizzazione delle condizioni di vita. Inoltre, anche indipendentemente dalla crisi finanziaria, i timori di perdere posizione, di non farcela sono diffusi presso larghi strati della popolazione.

E' in questo contesto che è andata crescendo la richiesta di un nuovo paradigma di politica di sviluppo¹⁵¹.

La crisi finanziaria ha accentuato la necessità di un nuovo approccio allo sviluppo. Per due ragioni. In primo luogo, ha accresciuto paure e insicurezze in tutta la società e ha inflitto perdite (attuali e previste) che creeranno nuove inefficienze e nuove trappole di esclusione sociale, aggravando quelle esistenti. In secondo luogo, si è prodotta una crisi di fiducia tra creditori e debitori. Non è possibile prevedere come sarà superata e se quali cambiamenti durevoli a produrrà. Ma è prevedibile che la ricostruzione di fiducia richiederà di investire in istituzioni capaci di garantire migliori flussi di informazione fra debitori e creditori. A questo risultato potranno concorrere progetti rivolti ai luoghi che estrarcano e aggregino le conoscenze degli attori.

Ma se è evidente che L'Europa deve realizzare politiche di sviluppo rivolte ai luoghi, perché dovrebbe farlo l'Unione Europea in quanto tale, destinandole una quota importante del proprio bilancio? La sussidiarietà non suggerisce forse che le politiche di sviluppo rivolte ai luoghi siano responsabilità degli Stati membri? Qual è la ragione della *previsione* del Trattato UE secondo il quale la Comunità sostiene "il raggiungimento [di uno sviluppo armonico] attraverso l'azione" di Fondi dedicati? Non sarebbe più appropriato per l'Unione promuovere le politiche territoriali degli Stati membri ricorrendo alla persuasione morale e al "Metodo aperto di coordinamento"?

Esistono due risposte a queste domande. In primo luogo, l'Unione Europea non può non assumere una responsabilità diretta nell'azione per lo sviluppo e il modello *place-based* è il solo fattibile (argomento della *sostenibilità e fattibilità*). In secondo luogo, l'Unione ha rispetto agli Stati membri un vantaggio comparato nel realizzare tale politica (argomento dell'*efficacia politica*).

La sostenibilità e fattibilità: un modo efficace e realistico per di rispondere alle nuove aspettative...

Questa prima motivazione ha due componenti:

- L'esistenza stessa dell'UE e il suo effetto (reale e percepito) sulla vita dei cittadini europei impone di perseguire una politica di sviluppo volta a dare loro (indipendentemente dal luogo in cui vivono) gli strumenti per cogliere le opportunità create dall'Unione e difendersi dai rischi.
- La sola politica di sviluppo compatibile con la limitata legittimità democratica dell'Unione, è quella "rivolta ai luoghi": infatti essa consente di affidare a Stati Membri e Regioni la responsabilità di selezionare territori e progetti e di attuare gli interventi, e all'Unione la

¹⁵⁰ Vedi sezione II.3.1.

¹⁵¹ Si veda l'ampia rassegna dei problemi regionali e delle politiche territoriali costruita nel tempo dal Comitato territoriale dell'OCSE: le analisi delle politiche territoriali in Italia, Repubblica Ceca, Francia, Polonia, Portogallo e Finlandia; gli studi di casi nelle regioni agricole e cosiddette "intermedie", di Teruel e Comarca Central Valenciana in Spagna, Tzumerka in Grecia, Champagne-Ardenne in Francia, Marevska Trebova nella Repubblica Ceca, Siena e Bergamo in Italia; gli studi di casi nelle regioni metropolitane, di Atene, Helsinki, Øresund, Vienna/Bratislava, Randstad (conurbazione di Amsterdam/Rotterdam/L'Aia)/Utrecht), Milano, Madrid, Stoccolma, Copenhagen e Istanbul.

responsabilità di fissare gli indirizzi, stabilire e verificare le condizionalità, valutare i risultati.

E' questo un modo di riformulare, alla luce dei progressi del dibattito economico e dell'esperienza maturata, l'argomento che condusse, dopo il Rapporto Thomson del 1973, alla creazione progressiva delle politiche di coesione e al compromesso politico di alto livello del 1988 (vedi sezione I.1.2).

La globalizzazione è ovunque: uno stato del mondo, nei suoi profili economici politiche e culturali, in cui si riducono le distanze tra luoghi e persone, in cui i mercati sono sempre più integrati, i prodotti di marca sono largamente diffusi e si instaura una "più stretta interconnettibilità" tra i paesi¹⁵². In Europa la scelta politica di unificare i mercati e le valute ha amplificato gli effetti della globalizzazione, creando opportunità per molti cittadini europei.

Ma cogliere queste opportunità non è facile, mentre la distruzione creatrice prodotta dalla pressione del mercato produce sia vincitori sia vinti. Nei territori in cui le istituzioni economiche locali sono deboli o tardano ad adeguarsi, l'integrazione dei mercati non traduce flussi di capitale e lavoro, ma al contrario può produrre migrazioni¹⁵³. Inoltre in presenza di flussi di immigrazione attratti dalla relativa apertura e dal grado di libertà significativa delle società europee, si producono una pressione sulla capacità dei residenti delle zone di maggiore immigrazione di accedere ai tradizionali servizi pubblici e una minaccia alle loro identità locali, specie per chi non ha i mezzi per "connettersi" economicamente e culturalmente¹⁵⁴. Nasceranno così nuove trappole di sottoutilizzo e di esclusione sociale e quelle esistenti diventeranno più persistenti. Molti sono gli scenari possibili e l'esito dipenderà *inter alia* dall'intervento pubblico.

La (necessaria) scelta di mantenere e rafforzare l'unificazione dei mercati e delle valute, la stessa sostenibilità dell'Unione, dipendono dalla capacità di convincere i cittadini europei che l'Unione è impegnata politicamente nel dare a tutti pari opportunità di beneficiare dei cambiamenti a prescindere dal luogo di residenza. Gli importanti progressi nell'unificazione dei mercati e il notevole successo della moneta unica creata dieci anni or sono sottolineano la tesi avanzata nel lontano 1973 secondo la quale "*nessuna Comunità potrà sopravvivere o avere senso per coloro che vi appartengono se alcuni avranno condizioni di vita molto diverse dagli altri e se avranno ragione di dubitare che esista una volontà condivisa da tutti di aiutare ciascuno Stato membro a migliorare le condizioni del proprio popolo*". La sovranità conferita all'Unione Europea sull'economia, sul mercato e sulla moneta ha profondamente inciso sul benessere dei cittadini d'Europa. Spesso l'autorità si esercita attraverso gli Stati membri, ma i cittadini dell'Unione tendono a percepire, in genere a ragione, che in questi ambiti il legislatore è l'Unione Europea¹⁵⁵. Ciò impone che l'UE usi il proprio bilancio per superare gli ostacoli che impediscono ai cittadini europei di beneficiare dell'integrazione, ovunque essi vivano.

Su questo punto è necessario un chiarimento. Non si tratta di "fare qualcosa di sociale", quasi un "costo da pagare" per raggiungere e mantenere l'unità del mercato e della valuta. Nel corso degli anni per convincere gli scettici si è abusato di questo argomento, sortendo l'effetto

¹⁵² Questa definizione di globalizzazione è il punto di arrivo di una lunga indagine condotta dalla Camera dei Lord britannica nel 2002. Vedi House of Lords (2002).

¹⁵³ Vedi Ekinci, M.F., Kalemlı-Ozcan, S. e Sorensen, B.E. (2007) per la prova del fatto che la capacità di beneficiare dell'integrazione del mercato dipende, in uno stesso paese dell'Unione, dal "capitale sociale" misurato con indicatori soggettivi della fiducia, nelle persone e nelle istituzioni.

¹⁵⁴ Lo studio condotto da Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S. e Frey, T. (2006) analizza due quotidiani, uno "di qualità" e uno popolare. Lo studio mostra che, in queste competizioni, in Austria, Francia, Germania, Svizzera, Olanda e Regno Unito, nei periodi pre-elettorali "gli aspetti culturali hanno assunto un'importanza sempre maggiore fino a diventare la base primaria su cui i nuovi partiti o i vecchi partiti rinnovati cercano di mobilitare i propri elettori". Ciò ha coinciso a sua volta con la crescente opposizione all'integrazione europea e con un sostegno sempre maggiore a politiche restrittive dell'immigrazione.

¹⁵⁵ Vedi la nota precedente.

contrario. Se la politica è un “costo” perché mai ci si dovrebbe preoccupare della sua qualità, dei risultati, della valutazione o del modello di intervento? “Ma allora paghiamo questo prezzo e facciamo solo in modo che sia il più basso possibile”.

La tesi riduzionista è errata per tre ragioni. Primo: l’unità del mercato e della moneta non sono obiettivi ma mezzi per raggiungere gli obiettivi alla base della Costituzione stessa dell’Unione, e cioè: una maggiore crescita, un maggior benessere e un contributo al mantenimento della pace. Secondo: se non si affrontano l’inefficienza e le trappole di esclusione sociale attraverso una politica di sviluppo, non è possibile raggiungere i reali obiettivi per i quali si è realizzata l’unificazione. Terzo: indipendentemente dall’unificazione del mercato e della moneta tali obiettivi esigono, come insegna l’esperienza di altre Unioni, che l’UE si assuma la responsabilità diretta di affrontare le trappole del sottosviluppo.

L’impegno dell’UE per le opportunità uguali per tutti di beneficiare dell’integrazione dei popoli di paesi che dopo secoli di conflitti hanno scelto volontariamente di darsi regole comuni. In seguito a tale scelta questi popoli hanno vissuto molte diverse esperienze: l’apertura del mercato del lavoro, l’accesso ai loro stessi servizi da parte di “stranieri”, la rinuncia ad alcune pratiche locali e nazionali, sostituite dalle norme europee. Inoltre, hanno dovuto sperimentare una erosione dei propri tradizionali confini e delle proprie identità nazionali. L’unificazione è un processo difficile, come provano i sondaggi e il tentativo recente di disegnare nuovi assetti costituzionali. A sostegno dell’Unione e per evitare il ritorno a comportamenti nazionalistici sembra ragionevole ispirarsi nel breve e nel medio periodo a due opzioni diverse ma complementari. Il primo è un minore elitismo negli interventi dell’Unione e una minore invadenza nelle pratiche locali e nazionali. Il secondo è la promozione di un sentimento comune all’interno dei confini allargati dell’Unione.

Spetta all’Unione fronteggiare le trappole del sottoutilizzo e dell’esclusione sociale che permangono e nascono in tutta Europa: se fallisse nel compito si attirerebbe il biasimo generale. D’altro canto, se ci riesce, l’allentamento dei vecchi confini nazionali o regionali verrà senz’altro accompagnato dal rafforzamento di quelli europei (che li estendono). Prendendo a prestito un’espressione contenuta in una lettera scritta da Sigmund Freud ad Albert Einstein nel 1932, si potrebbe dire che l’Unione reggerà alle attuali sollecitazioni a patto che divenga possibile per i cittadini d’Europa una “nuova identificazione”¹⁵⁶. Il cemento necessario a garantirne il buon esito sembra essere l’aspettativa di una “comune volontà” a livello di Unione di garantire pari opportunità a tutti i suoi cittadini. Se l’aspettativa fosse disattesa, non solo ne risentirebbe profondamente la strategia dell’unificazione dei mercati, ma si metterebbe

¹⁵⁶ Nel settembre del 1932 Sigmund Freud, incoraggiato dall’Istituto Internazionale della Cooperazione Intellettuale creato dalla Lega delle Nazioni, risponde a una lettera di Albert Einstein che gli chiede un’opinione su come evitare le “guerre tra nazioni” (definite “la forma più tipica, più crudele e stravagante di conflitto tra uomo e uomo”). Tra altre annotazioni Freud scrive “Gli elementi che tengono insieme una comunità sono due: la coercizione violenta e i legami emotivi tra i suoi membri (ossia, in termini tecnici, quelle che si chiamano identificazioni). Se viene a mancare uno di questi fattori, l’altro basta da solo a tenere insieme il gruppo”. Con riferimento alla Società delle Nazioni, che secondo le sue parole tentava di acquisire autorità “mediante il richiamo a determinati principi ideali”, egli aggiunge: “Al momento sembra che il tentativo di sostituire la forza reale con la forza delle idee sia votato all’insuccesso”. Ma aggiunge che ci sono due modi per “dirottare [le tendenze aggressive dell’uomo] verso un canale diverso dalla guerra” tra Stati. Uno è l’amore. “L’altro tipo di legame emotivo è quello per identificazione. Tutto ciò che provoca solidarietà significative tra gli uomini risveglia sentimenti comuni di questo genere, le identificazioni. Su di esse riposa in buona parte l’assetto della società umana.” Questi “sentimenti comuni”, queste “identificazioni” non più a livello nazionale o subnazionale ma tra cittadini di Stati diversi possono contribuire a evitare le guerre. Vedi le lettere pubblicate in *Einstein on Peace* (1960), pp. 186-203. Nel 1941, dopo il fallimento della Società delle Nazioni, previsto da Freud, e nel mezzo della guerra, un’idea molto simile veniva espressa da Altiero Spinelli e Ernesto Rossi nel Manifesto “Per un’Europa libera e unita” scritto dal confino nell’isola di Ventotene. Essi peroravano l’unificazione dell’Europa sulla base di un pacchetto di politiche ispirate alla libertà e alle pari opportunità che avrebbero creato “intorno al nuovo ordine un larghissimo strato di cittadini interessati al suo mantenimento [...]”.

fortemente in dubbio l'esistenza stessa dell'Unione e sarebbero a rischio crescita, benessere e pace.

Ma quale modello di politica di sviluppo può essere realizzabile nell'attuale contesto politico? Qui entra in gioco la seconda parte della motivazione.

L'UE è una forma istituzionale ibrida e transitoria e gode di una legittimità democratica limitata. Gli Stati membri hanno con i propri cittadini contratti sociali forti che non consentirebbero una politica di sviluppo dal basso verso l'altro come quella degli Stati Uniti (vedi sezione I.1.1). Una sovranità piena dell'Unione sulla politica di sviluppo non verrebbe consentita. Non verrebbe accettata una politica di sviluppo se l'Unione, scavalcando gli Stati nazionali e le Regioni, selezionasse le aree di intervento e i progetti da finanziare. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi – dove gli Stati nazionali e le Regioni sono responsabili di questi compiti e l'Unione è responsabile degli indirizzi e delle condizioni poste per l'ottenimento dei fondi - è un modo di tener conto dell'aspettativa dei cittadini europei senza intaccare le aspirazioni nazionali. E' anche il modo di sfruttare al massimo l'assetto istituzionale regionale di molti Stati membri. Questa è la ragione di realismo politico che spiega l'importante compromesso del 1988 che metteva assieme visioni dell'Unione diverse (vedi sezione I.1.2).

Allo stesso tempo, come mostra la sezione precedente, questo modello politico, al contrario di un approccio *top-down*, è anche particolarmente efficace, perché coniuga un intervento esogeno con l'affidamento sulle preferenze e sulle conoscenze locali. Il suo approccio partecipativo serve anche a contrastare l'elitismo che spesso caratterizza gli interventi dell'UE.

Un approccio *place-based* allo sviluppo è l'unico modello politicamente fattibile con cui l'Unione Europea può svolgere un compito ineludibile. E' al tempo stesso il modello potenzialmente più efficace per svolgerlo.

Questa motivazione è rafforzata dalla attuale crisi finanziaria, che, minacciando le economie di intere regioni e il benessere di molte persone, preme sui governi nazionali. Da questa pressione può emergere la tentazione di riconsiderare alcuni dei principi economici dell'Unione relativi all'integrazione dei mercati, alla mobilità nel lavoro, all'unificazione delle monete e alla stabilità fiscale¹⁵⁷. Tornare su questi principi indebolirebbe l'intera costruzione politica dell'Unione. D'altro canto, rispondere alla crisi con un investimento pubblico massiccio, qualunque cosa si pensi circa la sua efficacia, è una alternativa aperta per gli Stati membri (entro i vincoli di bilancio) ma non per l'Unione.

...con una connotazione di urgenza in tema di inclusione sociale

L'argomentazione ora presentata vale per entrambi gli obiettivi dell'efficienza e dell'equità. Per quanto riguarda l'efficienza, i cittadini di ogni regione devono sapere che la stessa autorità

¹⁵⁷ Tale pressione è visibile nel testo della Comunicazione della Commissione sul tema "Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica" (2009/C 16/01). Allargando notevolmente il quadro proposto in origine dalla Commissione nel novembre 2008, il documento introduce insieme alle garanzie, ai prestiti agevolati e alle misure sui capitali di rischio, anche dei programmi di aiuto e una norma sul cumulo delle diverse misure, oltre a estendere l'ammissibilità alle imprese "in difficoltà". Sulla delicata questione del "libero movimento dei lavoratori", in cui sono percepiti sempre più dalla Confederazione europea dei sindacati i problemi relativi all'attuazione della Direttiva sui lavoratori distaccati, era stata preparata una Comunicazione da sottoporre al Consiglio nel febbraio 2009 (6480/09) che così conclude: "il libero movimento dei lavoratori successivo all'allargamento non ha provocato gravi turbamenti sui mercati del lavoro", e "invita quegli Stati membri che continuano ad applicare restrizioni in base a misure transitorie con il pieno coinvolgimento dei partner sociali ... a revocare ogni restrizione nella terza fase se [...] non si saranno registrati gravi turbamenti nei mercati del lavoro". Sta emergendo inoltre la questione della compatibilità di una situazione di libero movimento dei lavoratori con l'assenza di prescrizioni comuni sui livelli salariali e sulle condizioni di lavoro.

(l'Unione Europea) che garantisce le condizioni idonee a maggiori flussi di capitale bloccando il ricorso ai tradizionali meccanismi di difesa (sovvenzioni e barriere protezionistiche) è impegnata anche in uno sforzo serio e responsabile volto a rafforzare le istituzioni economiche necessarie per trarre vantaggio da quei flussi di capitale. Ma l'esigenza di un ruolo diretto dell'Unione è ancora più presente in merito all'obiettivo dell'inclusione sociale.

La divisione del lavoro tra una Unione che si occupa di mercati e liberalizzazione e Stati membri che si occupano di *welfare* diventa sempre più insostenibile¹⁵⁸. Da un lato, il campo d'azione degli Stati membri è sempre più ridotto dalla costituzionale "supremazia delle norme europee sull'integrazione economica, sulla liberalizzazione e sulla concorrenza" e dalla pressione che esercitano sui bilanci nazionali la competizione fiscale e le norme UE per la stabilità. Dall'altro "l'uropeizzazione delle politiche sociali... [è] politicamente limitata dalle differenze tra gli stati sociali nazionali [...] in tema di capacità di spesa [e] ... nelle ambizioni normative nonché nelle strutture istituzionali". Tutto questo accade in una Unione che "a causa delle grandi differenze linguistiche e culturali" degli Stati membri "non può contare su una elevata fluidità delle risorse", vale a dire su un'alta mobilità nel lavoro, che potrebbe agire come fonte di protezione sociale; e che deve dunque affidarsi a un maggiore impegno dell'intervento pubblico proprio per garantire più protezione¹⁵⁹.

Come è stato scritto, l'Europa si trova "nella paradossale situazione in cui le forme di protezione europee sono difficilissime da applicare per le stesse ragioni che le rendono necessarie. L'assenza di omogeneità culturale intralcia l'adozione di politiche di protezione sociale... necessarie proprio per far fronte alle differenze culturali"¹⁶⁰. Se da un lato la linea morbida del Metodo di coordinamento aperto crea un quadro istituzionale potenzialmente adatto all'apprendimento e al miglioramento delle politiche¹⁶¹, dall'altro non scioglie il paradosso perché si affida in ultima analisi proprio alla volontà degli Stati membri perché qualcosa sia fatto. Né costituisce una soluzione il fatto che la Corte europea eserciti, attraverso le proprie sentenze, pressione per compensare i diritti e i doveri che emergono dalla liberalizzazione e dalla cittadinanza comunitaria: i cittadini non accetteranno che l'UE agisca solo come *pars destruens* che legifera contro le normative nazionali e si oppone ai diritti e doveri che ne derivano lasciando agli Stati membri il ruolo di *pars construens*¹⁶².

L'adozione di politiche di sviluppo rivolte ai luoghi a livello comunitario è un modo per compiere un passo in avanti. E' un modo per conciliare la diversità dei "contratti sociali" nazionali, definendo un contratto sociale comprensivo (unico) tra tutti i cittadini europei e l'Unione nel suo insieme. Il contenuto del contratto va inteso come un impegno dell'UE a perseguire alcuni obiettivi o a garantire alcuni parametri essenziali socialmente concordati attraverso una *agenda sociale territorializzata*. Tali obiettivi possono riferirsi a questioni altamente prioritarie per i cittadini europei quali la migrazione, l'esclusione sociale dei giovani o l'invecchiamento (vedi più avanti il capitolo IV). La quantità di risorse disponibili e la natura limitata (territorialmente) della politica di coesione, non garantirebbe il completo raggiungimento degli obiettivi europei. Ma potrebbe consentire di affrontare i punti maggiori di sofferenza e di costruire una metodologia europea. Spetterebbe poi agli Stati membri e/o alle Regioni attuare le politiche nazionali in modo conforme alle proprie ambizioni sociali.

Oltre che a fornire una soluzione parziale per il presente, una agenda sociale territorializzata contribuirebbe a costruire il punto di arrivo futuro. Da un lato, servirebbe a promuovere la mobilità (nella misura in cui fosse capace di ridurre i rischi prodotti dalle migrazioni. Dall'altro, potrebbe gradualmente insegnarci a costruire una politica sociale europea comprensiva e permanente.

¹⁵⁸ Vedi tra gli altri Scharpf, F.W. (2002), da cui sono tratte le citazioni nel testo, Cramme, O. (2008), Bertola, G. (2007), D'Antoni, M. e Pagano, U. (2008).

¹⁵⁹ Vedi D'Antoni, M. e Pagano, U. (2008).

¹⁶⁰ La citazione è presa da D'Antoni, M. e Pagano, U. (2008).

¹⁶¹ Vedi ancora Sabel, C.F. e Zeitlin, J. (2008).

¹⁶² Vedi Scharpf, F.W. (2008).

Un vantaggio comparativo sugli Stati membri: sfruttare le interdipendenze e rafforzare la credibilità

Vi è una seconda ragione, complementare, per cui l'UE dovrebbe attuare col proprio bilancio politiche di sviluppo *place-based*: il vantaggio comparato rispetto agli Stati membri nell'attuare la politica di sviluppo rivolta ai luoghi. Tale vantaggio dipende da due fattori: la possibilità di sfruttare le interdipendenze, evitando un gioco a somma zero tra gli Stati membri, e la distanza dagli interessi locali.

In primo luogo il livello UE è più adatto ad affrontare le forti interdipendenze a cavallo di confini nazionali da cui dipende lo sviluppo. La capacità di un territorio di avvicinarsi al proprio potenziale e di ridurre l'esclusione sociale dipende in misura rilevante da ciò che accade negli altri territori. In generale, rispetto al livello nazionale l'UE può conseguire tre risultati aggiuntivi.

- *Ridurre il ricorso a politiche che avvantaggiano un Paese a scapito degli altri, favorendo i propri campioni nazionali o reagendo ai problemi regionali con aiuti e sovvenzioni che sottraggono investimenti ad altri Stati membri. L'attribuzione di responsabilità all'UE può evitare questo gioco a somma zero.*
- *Tenere conto delle esternalità degli interventi a cavallo dei confini nazionali.* Per alcuni importanti servizi (salvaguardia ambientale, ricerca e istruzione di grado elevato, energia, etc.) i vantaggi dell'intervento pubblico ricadono solo in parte sulle popolazioni che vivono nei territori interessati dall'intervento. Di conseguenza questi servizi tendono a essere prodotti in misura inferiore a quanto sarebbe necessario. Per contro una politica a livello UE può consentire la *cooperazione* tra Stati membri e Regioni per il perseguimento di obiettivi comuni attraverso una strategia comune sorretta da impegni contrattuali con la Commissione.
- *Promuovere un processo di apprendimento reciproco fra territori di diversi paesi con simili problemi, che consenta a ciascun territorio di trarre vantaggio dagli esperimenti, dagli esiti e dagli errori delle politiche attuate in altri Stati membri. Ne può derivare anche avere l'ulteriore effetto positivo di sviluppare una cultura comune in burocrazie nazionali che per secoli hanno operato le une contro le altre.*

Vi è un secondo vantaggio comparato dell'UE sugli Stati Membri: la maggiore distanza dai livelli locali di governo e la conseguente maggiore credibilità che la strategia non sia catturata da *rent-seekers* locali.

Affinché le politiche di sviluppo rivolte ai luoghi funzionino, i responsabili politici dell'intervento esogeno devono essere motivati da interessi che non attingano ai singoli luoghi dell'intervento. Esempi di questi interessi sono: la prospettiva di ricavare maggiori entrate fiscali da regioni divenute più prospere; di garantirsi un più ampio consenso politico o di ottenere una minore tensione sociale. Tali interessi costituiranno per quei politici nazionali o sovranazionali un incentivo a ridurre il sottoutilizzo della capacità o di accrescere l'inclusione sociale. Il rischio maggiore per il successo delle politiche di sviluppo rivolto ai luoghi sta nell'eventualità che i responsabili dell'intervento si "distraggano" da questi interessi generali per lasciarsi catturare dalle élite locali. In quel caso i territori prescelti saranno favoriti rispetto ad altri senza alcun riferimento a considerazioni di efficienza. L'intervento finirà per favorire le élite dei territori interessati arrivando a stabilizzare le trappole di sottosviluppo. Una maggiore distanza dei responsabili della politica dai ruoli di intervento garantisce una minore probabilità di "cattura" e riduce i rischi di degenerazione della politica di sviluppo.

La distanza delle autorità dell'UE e la doppia lealtà agli interessi nazionali ed europei che le sue élite politiche e burocratiche tendono a esprimere possono garantire una distanza dagli interessi locali e dalle pressioni regionali maggiore che nel caso di un governo nazionale. Le Regioni e le

municipalità esercitano forti pressioni su Bruxelles e l'esperienza insegna che talvolta esse riescono, in gruppo, a influenzare la politica in senso favorevole al complesso del livello di governo che esse rappresentano. Tuttavia, le loro singole influenze si manifestano solo occasionalmente, incidendo sull'allocazione di risorse "speciali" decisamente limitate. In generale, dunque, l'esperienza conferma la "distanza" di Bruxelles, e dunque la sua maggiore credibilità.

Prima di esaminare la misura in cui l'Unione Europea sfrutti veramente il proprio vantaggio comparato e, in generale, se la politica di coesione risponda al modello concettuale discusso in questo capitolo, è necessario considerare due diverse critiche teoriche mosse al disegno in essere. Entrambe mettono in dubbio l'opportunità di un ruolo dell'Unione. Una sostiene che la politica dovrebbe occuparsi solo delle disparità tra paesi, l'altra che dovrebbe limitarsi alle Regioni "più povere"¹⁶³.

La rinazionalizzazione e la questione delle regioni "ricche"

Secondo la prima critica, le politiche di coesione dovrebbero lasciare agli Stati membri il tema delle disparità interne ai paesi e dovrebbero limitare i finanziamenti ai paesi poveri o svantaggiati. L'argomento è che i paesi che dispongono dei mezzi per finanziare lo sviluppo regionale dovrebbero farlo senza l'aiuto dell'UE, e che in ogni caso, per il principio di sussidiarietà, gli Stati Membri sono meglio attrezzati dell'Unione per assumersi questo compito. Inoltre, un sistema in base al quale i paesi più ricchi, garantendo elevati contributi al bilancio dell'UE, ne ottengono poi indietro una parte attraverso le politiche di coesione sotto il vincolo di norme e obblighi amministrativi è ritenuto inefficiente.

La scelta sostenuta da questa tesi di limitare le politiche di coesione ai paesi più poveri, variamente definito come "modello di coesione" o "rinazionalizzazione", avrebbe potenziali effetti significativi per i bilanci netti con l'Unione degli Stati membri. Ciò dipende dalla versione di "nazionalizzazione" adottata: a seconda che le assegnazioni agli Stati membri si basino sulle disparità nazionali o su quelle regionali. Anche se spesso questo aspetto attrae il massimo di attenzione, esso non è di alcun interesse per il presente Rapporto. Ciò che importa qui è la tesi secondo la quale l'Unione avrebbe buone ragioni economiche per intervenire sulle disparità tra Stati membri ma non sulle disparità tra regioni.

Questa tesi presuppone che la politica di coesione altro non sia che un meccanismo di redistribuzione finanziaria che trasferisce fondi dalle aree più ricche a quelle più povere per compensarle dei livelli inferiori di prosperità e della minore capacità di raccogliere entrate. L'Unione, sempre secondo questa tesi, dovrebbe occuparsi della redistribuzione tra entità giurisdizionali del livello immediatamente inferiore, gli Stati membri. Questi, a loro volta, secondo un principio di sussidiarietà, dovrebbero affrontare le disparità regionali interne in base alle disposizioni costituzionali e istituzionali esistenti a livello nazionale.

Anche se l'assunto della tesi della "rinazionalizzazione" fosse vero – che la politica di coesione è un meccanismo di redistribuzione finanziaria - la tesi sarebbe sbagliata. Una politica di coesione, fondata su un sistema complesso di *governance* multilivello, con condizionalità sull'uso delle risorse, sarebbe un modo complicato e assolutamente inefficiente per redistribuire fondi tra gli Stati membri. Assai meglio sarebbe allora avere un meccanismo con costi di transazione più bassi: un sistema di perequazione finanziaria, un "fondo UE" tra nazioni, che compensasse i diversi livelli di reddito nazionale *pro-capite* negli Stati membri. E' certo vero che nella storia dell'Unione la scala delle politiche di coesione è stata influenzata dalla richiesta di alcuni Stati membri di riequilibrare i propri pagamenti netti verso l'UE o di compensarli per gli effetti di altre politiche¹⁶⁴. Ma questa non è una buona ragione per mantenere una

¹⁶³ Vedi ad esempio Sapir, A. (2003). Per valutare le attuali opinioni su questi due temi, vedi i contributi degli Stati membri alla pubblica consultazione sulla revisione di bilancio promossa dalla Commissione europea: http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

¹⁶⁴ Vedi Molle, W. (2006).

governance così complessa quando la redistribuzione sarebbe più efficace se fosse attuata con altri mezzi.

Ma la politica di coesione, lo si è visto, non ha come scopo ultimo la redistribuzione finanziaria. Essa ha piuttosto l'obiettivo di promuovere dall'esterno lo sviluppo attraverso la fornitura di beni e servizi pubblici in tutti i territori in cui esistono sacche di inefficienza o trappole dell'esclusione sociale. E questo che spiega la complessità della sua architettura. Ma se così stanno le cose, la premessa stessa della tesi della "rinazionalizzazione" è errata. E la questione di limitare l'intervento ai paesi poveri non si pone. Se, d'altro canto, la *governance* e l'attuazione effettiva della politica di coesione fossero considerate inefficaci (come si sosterrà) esse andrebbero riformate. E se non fosse possibile riformarle o se addirittura gli argomenti concettuali a favore della politica *place-based* fossero respinti, allora tale politica andrebbe bandita da ogni territorio. Non sarebbe certo corretto "infliggerle" solo agli Stati membri poveri.

La seconda critica allo spazio geografico di intervento delle politiche di coesione accetta che il riferimento territoriale in base al quale determinare l'ammissibilità degli aiuti UE siano le regioni, ma argomenta due cose: in primo luogo che le regioni andrebbero definite a livello NUTS 2 e secondariamente che le politiche dovrebbero limitarsi alle più povere di queste Regioni (sia negli Stati membri più poveri sia in quelli più ricchi). In concreto, nei termini del sistema vigente, ciò comporterebbe l'interruzione degli aiuti alle regioni del cosiddetto obiettivo "Competitività e occupazione" (già Obiettivo 2).

La tesi principale di questa critica è che le regioni avanzate non hanno bisogno del sostegno finanziario UE. Esse dispongono delle risorse con cui pagare i beni e i servizi pubblici necessari, mentre in genere sono dotate di istituzioni locali capaci di occuparsi dello sviluppo economico e sociale. In queste regioni i costi del doppio trasferimento di fondi all'UE sotto forma di contributi nazionali, per poi riprenderne una parte (minore) attraverso la politica di coesione, sono ritenuti immotivati. L'argomento è corroborato richiamando i discutibili risultati della politica: il "valore aggiunto" sarebbe stato dubbio e i costi amministrativi elevati. Si sostiene infine che il sostegno all'innovazione, alla imprenditoria, etc. potrebbe essere garantito da interventi mirati di altre politiche comunitarie.

Queste critiche sollevano una questione rilevante in merito all'efficacia della politica di coesione specie nelle regioni avanzate, problemi che saranno trattati nel prossimo capitolo. Ma sul piano concettuale non sono convincenti.

In primo luogo, se è vero che l'ammissibilità e l'entità dei trasferimenti sono stabilite con riguardo alle risorse sulla base delle Regioni NUTS 2 (le cui autorità possono essere responsabili della gestione dei fondi), tali entità istituzionali non devono essere scambiate per l'unità di riferimento degli interventi. Tale unità è, invece, il "luogo", identificato attraverso l'attuazione della politica stessa. Una determinata Regione NUTS 2 "ricca" può comprendere sia luoghi "ricchi" sia luoghi "poveri": ragione per cui un'esclusione effettuata con riferimento alle Regioni amministrative è comunque errata. Ma c'è di più. Anche accantonando questo punto e assumendo che le Regioni NUTS 2 ricche comprendano solo luoghi ricchi, la loro esclusione dalla politica appare arbitraria, per diverse ragioni.

Innanzitutto, come si è visto, la politica di coesione non è uno strumento di redistribuzione finanziaria. La funzione della politica di coesione è diversa: affrontare l'inefficienza e le trappole dell'esclusione sociale, problemi che vanno ben oltre l'adeguatezza delle "proprie" risorse finanziarie a coprire le spese necessarie. Mettendo a confronto le mappe delle "regioni con problemi" degli anni Cinquanta e Sessanta, quando le politiche regionali vennero lanciate nei paesi più sviluppati dell'Unione, con i profili territoriali dello svantaggio regionale odierno, si possono osservare sia la notevole persistenza di alcuni problemi (a dispetto dei cospicui trasferimenti di risorse finanziarie), sia l'emergere di nuovi problemi. In entrambi i casi gli insuccessi istituzionali, la dipendenza dal percorso di sviluppo seguito e/o gli effetti delle agglomerazioni richiedono interventi esogeni attivi, non semplici trasferimenti finanziari.

Inoltre, se è vero che nelle Regioni avanzate la struttura istituzionale è spesso in grado di affrontare in condizioni ordinarie i problemi di inefficienza ed esclusione sociale in modo autonomo, è anche vero che tali Regioni sono investite da sfide sociali, economiche e ambientali inusuali. Le istituzioni locali trovano spesso difficile adattarsi ai cambiamenti esterni a causa dell'incapacità o della mancata volontà delle élite locali di comprendere la natura del cambiamento, di rilevare i problemi, di modificare prassi consolidate, di prendere le distanze da settori o attività in declino, di perseguire idee nuove o in generale di agire in modo tempestivo. Tali limiti sono di particolare rilievo in una Unione Europea che voglia affrontare le sfide allo sviluppo economico e sociale.

Inoltre, l'esclusione dagli interventi di tutti i cittadini delle Regioni ricche comprometterebbe una motivazione primaria della politica di coesione: dare a chiunque nell'UE, indipendentemente da dove vive, un segno tangibile che l'UE si sta occupando dei suoi problemi. Ciò vale in particolare per i problemi di esclusione sociale, di rilievo anche nelle Regioni ricche, ma vale anche per gli obiettivi di crescita laddove le élite locali si oppongono al cambiamento.

Talvolta si sostiene che il valore aggiunto del coinvolgimento delle Regioni avanzate potrebbe essere conseguito con metodi alternativi quali il Metodo di coordinamento aperto o altri scambi di esperienze. Ma in realtà il sistema di *governance* multilivello della politica di coesione è determinante perché tale valore aggiunto si manifesti. E' la combinazione di trasferimenti finanziari, "condizionalità", partenariato, pianificazione pluriennale (un *mix* che attraversa i cicli elettorali nazionali e regionali) e processi di apprendimento che fa differenza. Meccanismi passivi o più blandi non avrebbero lo stesso effetto. Così naturalmente resta ovviamente aperta la questione se questo potenziale sia effettivamente sfruttato dalla politica e dai suoi attori. La risposta viene data nel prossimo capitolo.

CAPITOLO V.

PER UNA GOVERNANCE PIÙ STRATEGICA ED EFFICACE

Riformare la *governance* della politica di coesione è indispensabile.

Ancor più che vent'anni fa, la politica di coesione può essere uno strumento primario per affrontare la sottoutilizzazione delle risorse e l'esclusione sociale in Europa e per promuovere la solidarietà e una rinnovata strategia di integrazione tra i cittadini europei. Il Rapporto ha mostrato che esistono forti argomenti a sostegno di una politica di sviluppo rivolta ai luoghi finanziata dal bilancio europeo (capitolo I). L'esame dei risultati ottenuti (capitolo II) conferma che la politica di coesione ha l'architettura adatta per svolgere questo compito. Ma mostra anche che la politica di coesione è affetta da seri problemi che richiedono una decisa riforma.

L'architettura adatta è rappresentata da: un sistema di *governance* multilivello incentrato sui luoghi, un sistema di impegni contrattuali, una rete europea per la diffusione degli strumenti metodologici, e l'attitudine e la capacità per operare in partenariato. I problemi riguardano: carenze a livello di pianificazione strategica e di disegno concettuale; mancanza di concentrazione sulle priorità e di distinzione tra obiettivi di efficienza e di equità; debolezza del sistema di condizionalità; errori metodologici che impediscono in modo appropriato di utilizzare indicatori, *target* e valutazione; mancanza di dibattito sui risultati, sia a livello locale che a livello UE.

Nonostante i passi avanti compiuti¹⁶⁵, i cambiamenti realizzati nel disegno della programmazione in atto hanno disatteso le aspettative a causa della mancanza di progressi sul piano concettuale, di debolezze metodologiche, e dell'assenza di un compromesso politico forte.

Il disegno di riforma presentato in questo capitolo si articola in “dieci pilastri”. Essi non intendono fornire un modello esaustivo per il futuro della politica di coesione e tengono conto solo in parte dell'impatto (per lo più ancora da riscontrare) delle modifiche introdotte per il periodo 2007-2013. Ma essi offrono un chiaro quadro dei punti essenziali di riforma, offrendo un punto di partenza per il dibattito. Essi inoltre evidenziano che per essere efficace la riforma deve essere comprensiva, il successo di ogni proposta essendo dipendente dalla realizzazione delle altre.

Per poter realizzare cambiamenti come quelli qui proposti e ottenere risultati positivi, il nuovo modello concettuale deve essere accompagnato da un compromesso politico forte e da un'adeguata progettazione del processo di negoziazione, in cui principi strategici, quadro finanziario e regolamento generale vengano approvati contemporaneamente.

I dieci pilastri offrono anche alcune idee utilizzabili già nell'attuale periodo di programmazione. In alcuni casi ciò è non solo possibile ma anche necessario, al fine di costruire la base e l'esperienza da mettere pienamente a frutto nel periodo post 2013: un sistema di indicatori più forte; la qualità della reportistica; la sperimentazione della valutazione di impatto; il rafforzamento delle Direzioni generali REGIO e EMPL. Alcune delle altre modifiche proposte,

¹⁶⁵ Rilevante è stata l'introduzione degli Orientamenti strategici comunitari e dei Quadri strategici di riferimento nazionali: indipendentemente dalla loro effettiva implementazione, essi rappresentano elementi fondamentali di base da cui è possibile costruire le proposte della presente relazione. Inoltre è stato introdotto il sistema di *earmarking*, che prevede l'individuazione di obiettivi prioritari verso i quali indirizzare la spesa, ma il riferimento alle amplissime “priorità” della Strategia di Lisbona e la pressione degli Stati membri durante il negoziato ne hanno diluito gli effetti. È anche stato lanciato un sistema di rapporti strategici, ma questi non prevedono l'obbligo di descrivere i progressi attraverso obiettivi quantificati, inoltre la persistente mancanza di un sistema di indicatori forti rende questo procedimento poco credibile. Uno scambio più intenso di esperienze è promosso attraverso l'iniziativa “Regioni per il cambiamento economico” che offre una base per ulteriori passi in questa direzione.

inoltre, garantirebbero la realizzazione dei passi preparatori prima della fine del periodo di programmazione in corso.

V.1. Una concentrazione su poche priorità, senza effetti sull’allocazione delle risorse

Concentrare le risorse su poche priorità: gran parte delle risorse della politica di coesione dovrebbe essere concentrata su 3 o 4 priorità rigorosamente definite di interesse per l’UE.

Una delle modifiche sostanziali proposte dal Rapporto riguarda la concentrazione di una parte significativa dei fondi della politica di coesione su un numero limitato di priorità (tre o quattro). Queste priorità diverrebbero i beni pubblici europei su cui si concentra la politica di coesione.

La scelta di tali priorità dovrebbero essere oggetto di un processo politico strategico che coinvolga le autorità dell’UE e degli Stati membri. Un requisito essenziale è la rigorosa definizione delle priorità. Il Rapporto propone tre criteri – rilevanza per cittadini della UE, significativa dimensione territoriale e verificabilità dei risultati (cfr. capitolo IV). Soddisfano ad esempio tali requisiti le seguenti priorità: innovazione, adattamento al cambiamento climatico, migrazione, giovani, competenze, invecchiamento¹⁶⁶. Ognuna di queste priorità è esaminata nel capitolo IV.

Un accordo politico di carattere strategico sarebbe necessario anche in ordine alla *quota* delle risorse di coesione da allocare alle priorità concordate. Chiaramente non può trattarsi dell’intero bilancio della politica di coesione; molte regioni in ritardo di sviluppo presentano un’ampia gamma di esigenze da soddisfare e di sfide a cui rispondere. Nel decidere il grado di concentrazione bisogna anche considerare le differenze nella capacità degli Stati membri di assorbire effettivamente i finanziamenti (capacità di assorbimento). Comunque, in linea di massima, la quota *target* a livello UE non dovrebbe essere inferiore al 55% e dovrebbe avvicinarsi il più possibile al 65%: questo traguardo andrebbe tenuto presente al momento di decidere le priorità.

Il requisito della concentrazione dovrebbe essere applicato a ciascun Stato membro e Regione, ma la quota allocata alle priorità dovrebbe essere più alta nelle regioni non in ritardo, in cui il minor importo di risorse pro capite richiede una concentrazione forte; e più bassa nelle regioni in ritardo, in cui le possibilità di utilizzo dei fondi sono limitate dal Trattato a trasporti, energia e ambiente¹⁶⁷.

Ogni Stato membro (e ogni Regione) proporrebbe quindi la quota di risorse allocata a ogni singola priorità. Nel contesto della governance rafforzata per le priorità (descritta al pilastro 4) tali scelte sarebbero soggette all’approvazione della Commissione. Le risorse rimanenti verrebbero assegnate ad altre finalità di sviluppo scelte dagli Stati membri (Regioni). A tale proposito bisognerebbe decidere se mantenere a titolo di riferimento le 16 categorie di spesa attuali, che offrono alcuni evidenti vantaggi in termini di comparabilità nel tempo, oppure se adeguarle a favore di un approccio meno settoriale.

¹⁶⁶ NB: durante il lungo confronto con Stati membri, Regioni ed esperti che ha fatto seguito alla presentazione del Rapporto, è emersa un’ipotesi alternativa: stabilire un ampio menù di priorità dello stesso tipo di quelle proposte nel Rapporto e lasciare quindi a Stati membri e Regioni la possibilità di scegliere le 3 o 4 priorità su cui concentrare le risorse.

¹⁶⁷ Se si considera, ad esempio, l’attuale distribuzione dei fondi (il 20% circa ai paesi in ritardo di sviluppo, il 62% alle Regioni in ritardo, il 16% alle Regioni non in ritardo e il 2% circa alla cooperazione territoriale), l’intervallo di quanto assegnato alle priorità fondamentali – non meno del 55%, se possibile fino al 65% - potrebbe corrispondere più o meno ai seguenti valori: 25-30% delle risorse per i paesi in ritardo di sviluppo (dati i vincoli imposti dal Trattato); 55-65% delle risorse per le regioni in ritardo di sviluppo; 85-100% delle risorse per le regioni non in ritardo; 55-100% delle risorse per la cooperazione territoriale (in misura estremamente variabile a seconda delle priorità fondamentali scelte).

Allocazioni territoriali alle Regioni e agli Stati membri: come oggi, la politica di coesione dovrebbe far fronte alle problematiche di sviluppo in tutte le parti dell'Unione, concentrando le risorse sugli Stati membri e le Regioni in ritardo di sviluppo.

L'allocazione territoriale delle risorse solleva tre interrogativi. A quali Regioni dovrebbero essere destinate le risorse della politica di coesione? Quali unità di riferimento territoriale dovrebbero essere usate per calcolare l'algoritmo di allocazione? E quali soglie dovrebbero essere impiegate per determinare la concentrazione territoriale delle risorse? Su questi aspetti il Rapporto adotta una visione conservatrice.

Il primo aspetto riguarda la copertura geografica. Il problema delle "trappole dello sviluppo" riguarda tutti i territori dell'Unione. Ovviamente i problemi di sviluppo sono maggiori nelle zone in ritardo, in cui vi è la massima esigenza di sostegno finanziario a fronte di istituzioni e di capacità fiscale estremamente deboli. È qui che dovrebbe esservi la massima concentrazione di risorse. Ma vi è una giustificazione forte per intervenire anche nelle regioni non in ritardo in cui esistono inefficienze economiche e trappole di esclusione sociale (si veda la sezione I.3)¹⁶⁸. Questo è ancor più vero quando l'unità di riferimento per l'allocazione delle risorse è un'unità giurisdizionale – una Regione o uno Stato-nazione – che al suo interno può comprendere luoghi a diversi stadi di sviluppo. Il Rapporto propone quindi di mantenere l'attuale principio per l'allocazione territoriale dei finanziamenti: la politica di coesione dovrebbe essere applicata a tutte le parti del territorio europeo, concentrandosi sulle regioni in ritardo di sviluppo ma con la possibilità di intervenire anche in tutte le regioni non in ritardo.

Ciò non vuol dire evidentemente che i finanziamenti debbano arrivare a ogni luogo dell'Unione. In base al sistema contrattuale rafforzato proposto più avanti (pilastro 3), gli Stati membri e le Regioni saranno tenuti a giustificare l'allocazione spaziale delle risorse (specie laddove per l'efficacia delle priorità si richiede la concentrazione). A seconda delle priorità scelte, l'allocazione territoriale dei fondi all'interno degli Stati membri dovrebbe mirare ai territori/regioni in cui l'inefficienza economica o le trappole di esclusione sociale sono più rilevanti.

Il secondo aspetto riguarda l'unità territoriale di riferimento per stabilire il rapporto delle risorse. Quale unità territoriale va usata per distinguere cosa sia in "ritardo di sviluppo"? Oggi, l'unità di riferimento sono le Regioni del tipo NUTS 2. In via teorica, invece, una politica rivolta ai luoghi dovrebbe costruire una metrica dei bisogni di finanziamento facendo riferimento ai "luoghi" (così come definiti nel capitolo I). Ma si tratta, come visto, di aree che possono essere individuate solo attraverso il processo di attuazione della politica stessa, indipendentemente dai confini amministrativi. E la Commissione non possiede certo le conoscenze necessarie per svolgere questo compito. Il Rapporto ritiene quindi che l'attuale sistema di allocazione delle risorse basato sulle entità giurisdizionali – le Regioni NUTS 2 – vada mantenuto.

Le Regioni NUTS 2 rappresentano infatti l'approssimazione migliore (meno cattiva) alle unità territoriali rilevanti per le quali esistano dati economici robusti, omogenei e adeguatamente aggiornati sufficienti per effettuare un'allocazione *ex-ante*. Il ritardo di una Regione NUTS 2 può pertanto essere assunto, ai fini dell'allocazione dei fondi, come una variabile che indica il ritardo economico dei luoghi compresi entro i suoi confini. E' tuttavia importante sottolineare che le Regioni NUTS 2 non devono necessariamente essere considerate come le unità rilevanti di riferimento per l'intervento. Una volta deciso a livello UE l'importo complessivo delle risorse per tutte le Regioni in ritardo e non in ritardo di ciascuno Stato membro, l'attribuzione dei finanziamenti ai singoli luoghi e la scala territoriale dell'intervento – nazionale, regionale, sub-regionale – devono essere decise in base alla priorità oggetto dell'intervento, ai bisogni, alla configurazione territoriale delle trappole del sottosviluppo, al contesto istituzionale.

¹⁶⁸ Come spiegato nella sezione I.3, la proposta di restringere la politica di coesione ai paesi "poveri" o alle regioni "povere" si fonda su una lettura della politica di coesione come mera redistribuzione finanziaria, che questo Rapporto respinge.

Una eccezione a questo approccio riguarda le regioni periferiche o isolate colpite da spopolamento oggetto di interesse europeo o addirittura internazionale (come discusso al capitolo I). In tali regioni (potenzialmente definite in base a criteri demografici o territoriali), laddove esista un “interesse comunitario” al mantenimento degli insediamenti, delle risorse ambientali o del patrimonio culturale, è possibile adottare un approccio di tipo compensativo, per far fronte ai loro problemi di sostenibilità/viabilità.

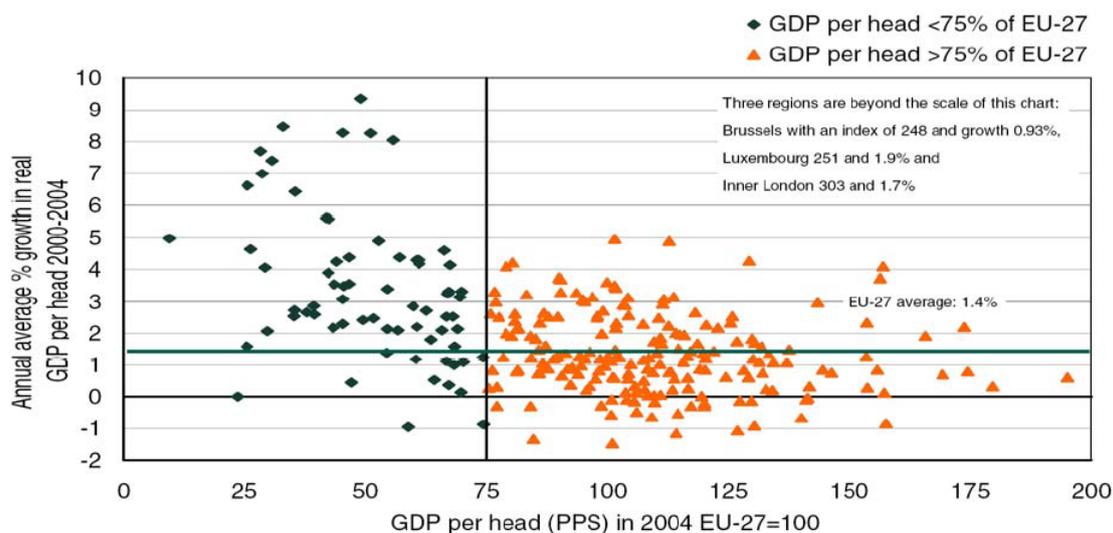
A questo punto resta una questione delicata da considerare¹⁶⁹: quale debba essere la soglia per distinguere tra Regioni in ritardo e non in ritardo di sviluppo e la relativa intensità media dei finanziamenti.

L'attuale soglia del 75% del PIL *pro capite* medio dell'UE (a parità di potere d'acquisto), come ogni altra soglia non ha un necessario legame con il potenziale inutilizzato di una regione, a meno di presupporre – senza peraltro alcun fondamento - che a lungo termine tutte le regioni abbiano lo stesso potenziale. Né questa soglia è migliore come misura della disuguaglianza. Infatti essa è relativa a una sola delle molteplici dimensioni della disuguaglianza (il reddito), e comunque nulla dice sulla distribuzione di questa variabile all'interno di una regione. Ma queste obiezioni si applicano a qualsiasi altra soglia. Al tempo stesso, il criterio del “75% del PIL *pro capite*” oggi in uso ha il considerevole vantaggio di basarsi sulla più verificabile tra tutte le statistiche nazionali e di aver costituito il criterio di ammissibilità sin dal 1988. Non sembra dunque esservi ragioni sufficienti per cambiare la soglia di allocazione. Dato che le decisioni sul bilancio (e sui bilanci netti degli Stati membri) al momento si intrecciano con le decisioni sull'allocazione territoriale, ogni discussione su quest'ultimo aspetto non farebbe che concentrare una volta ancora l'attenzione del confronto sul solo aspetto finanziario, distraendola dal problema più pressante che concerne il “come” le risorse vengono utilizzate.

L'arbitrarietà che caratterizza tutte le soglie e gli effetti perversi che queste possono indurre suggeriscono, tuttavia, di introdurre una flessibilità, ossia una nuova categoria di sostegno transitorio per le regioni al di sopra della soglia del 75% e al di sotto di un'altra soglia, da concordare. Un ampio gruppo di Regioni si situa sui due lati immediatamente adiacenti la soglia del 75%. Piccole variazioni al rialzo o al ribasso nel tasso di crescita annuo (o revisioni dei dati sul PIL) possono avere un impatto sostanziale sull'(in)ammissibilità allo stato di “ritardo di sviluppo” (vedi Figura V.A qui sotto), un problema che nell'attuale situazione di crisi è aggravato dalla volatilità delle circostanze economiche regionali. Peraltro, a seguito dell'ingresso della Bulgaria e della Romania, alla fine del periodo 2007-13 entra in azione un nuovo e potente “effetto statistico” che comporterebbe l'esclusione di diverse regioni senza che le stesse abbiano necessariamente registrato miglioramenti in termini assoluti. Modulare l'impatto della soglia del 75% permetterebbe, inoltre, di abbandonare le attuali disposizioni speciali per le regioni in *phasing-in* e in *phasing-out*.

¹⁶⁹ Esistono anche altri parametri rilevanti come quelli che guidano l'intensità di aiuto delle diverse Regioni in ritardo di sviluppo (a seconda del rispettivo “livello di sviluppo”). La discussione di tali parametri, che sono ancora in larga misura materia negoziale, non ricade nell'ambito di questo Rapporto.

Fig. V.1: Crescita del PIL *pro capite* 2000-2004 e PIL *pro capite* 2004



Fonte: Quarta relazione sulla coesione.

In sintesi, dunque, l’allocazione territoriale dei fondi della politica di coesione post-2014 si configurerebbe come segue:

- *Paesi e regioni in ritardo di sviluppo.* Paesi in ritardo di sviluppo con PIL pro capite inferiore al 90% della media UE, e regioni in ritardo di sviluppo con PIL pro capite inferiore al 75% della media UE. Anche una categoria secondaria di “regioni in transizione” (regioni in ritardo con PIL *pro capite* compreso tra il 75 e il 75+X per cento della media UE) si qualificerebbe per lo stato di ritardo con allocazioni finanziarie pro capite di livello più basso. Per indicare questo oggetto primario della politica si userebbe l’espressione “in ritardo di sviluppo”, che sostituisce termini ambigui quali “Obiettivo 1” o “Convergenza”¹⁷⁰.
- *Tutte le altre regioni (non in ritardo di sviluppo).* Tutte le regioni con un PIL *pro capite* superiore al 75+X per cento della media UE. Per indicare questo oggetto secondario della politica si userebbe l’espressione “non in ritardo di sviluppo”.

Queste due categorie potrebbero assorbire una quota di finanziamenti simile a quella prevista per il periodo corrente, il 96-97 per cento circa delle risorse totali. La quota rimanente verrebbe assegnata, come era, a una terza linea di intervento: la cooperazione territoriale (vedi sotto).

Per tutte le categorie di territori verrebbe, infine, accantonata una piccola riserva destinata alle Azioni territoriali innovative gestite dalla Commissione, finalizzate a stimolare lo sviluppo di metodi innovativi di politica *place-based* (vedi pilastro 6).

La cooperazione territoriale dovrebbe concentrarsi maggiormente sugli interventi strategici con un impatto verificabile.

La cooperazione territoriale dovrebbe continuare a beneficiare di una piccola quota dei fondi di coesione, innalzabile dall’attuale 2,5% al 3-4%. Nonostante la mancanza di evidenze quantificate sugli effetti, molti concordano – e così il presente Rapporto – che in questo campo l’UE può apportare valore aggiunto, occupandosi delle interdipendenze transfrontaliere rilevanti e promuovendo reti di cooperazione e apprendimento trans-regionale con il coinvolgimento di attori pubblici e privati. Sono tuttavia necessari alcuni cambiamenti significativi.

¹⁷⁰ Sull’ambiguità del termine “convergenza” e dell’espressione “competitività regionale e occupazione” utilizzati per le regioni non in ritardo di sviluppo si veda la sezione I.3.

- La *strategia in materia di cooperazione territoriale* verrebbe ricondotta nell'ambito del quadro strategico descritto al punto 2. Ogni Stato membro elaborerebbe la propria strategia a partire da questa base. Nella costituzione di un programma strategico di cooperazione regionale o transfrontaliera, gli interventi sarebbero rivolti a obiettivi verificabili.
- *I programmi transnazionali/transfrontalieri* sarebbero subordinati alla esplicitazione di una strategia nazionale di ogni Stato membro partecipante¹⁷¹ (che comprenda anche azioni interamente finanziate dagli Stati membri). Farebbero eccezione i programmi finanziati dall'UE per la prima volta, e i programmi collegati con le frontiere esterne.
- *I programmi transnazionali/transfrontalieri* si concentrerebbero sulle priorità scelte da ogni Stato membro e Regione in base al nuovo criterio di concentrazione.
- I finanziamenti per la *cooperazione interregionale* finanzierebbero la creazione o il rafforzamento delle reti di organizzazioni regionali e locali (agenzie di sviluppo, autorità locali, università, centri di ricerca, associazioni di parti sociali, etc.) specificamente finalizzate a migliorare il perseguimento degli obiettivi di una o più fra le priorità scelte, stabilendo obiettivi tangibili e misurabili e prevedendo valutazioni periodiche indipendenti; sarebbe inoltre opportuno considerare la possibilità di progetti di apprendimento – partenariati tra organizzazioni regionali e locali limitati nel tempo e volti all'accumulazione di conoscenze relative alle priorità, prevedendo il coinvolgimento attivo dei servizi della Commissione nel ruolo di *knowledge broker*.
- *Le barriere legali e amministrative* a una cooperazione più intensa dovrebbero essere riviste in vista dell'allocazione dei finanziamenti transnazionali e transfrontalieri ai programmi, anziché ai singoli Stati membri. Anche le disposizioni in materia di controllo degli aiuti di Stato – che attualmente obbligano gli Stati membri partecipanti a notificare separatamente i propri regimi di aiuti – dovrebbero essere riviste in collaborazione con la DG Concorrenza, per valutare in che modo le procedure di controllo delle sovvenzioni possano offrire maggiore sostegno alla cooperazione territoriale.
- Le attività di *monitoraggio* da parte della Commissione, oltre che di *valutazione*, dovranno essere drasticamente migliorate.

La gestione delle Reti transeuropee dovrebbe essere rivista al fine di consentire un approccio maggiormente strategico. Una possibile soluzione consisterebbe nel far confluire tutte le risorse RTE in un unico fondo.

Le reti transeuropee (RTE) possono svolgere un ruolo centrato, per lo sviluppo europeo, assicurando la connettività e il miglioramento della mobilità. Alle RTE il Trattato dedica un intero titolo speciale (Titolo XV, articoli 154-156), che copre le aree trasporti, telecomunicazioni ed energia. Ciò nondimeno i progressi sono stati relativamente lenti e tormentati da problemi finanziari, strategici e operativi¹⁷². La politica di coesione fornisce gran parte dei finanziamenti UE per le RTE, che nell'attuale periodo di programmazione ammontano a 43 miliardi di euro (l'11% circa dell'intero bilancio della politica di coesione, e la metà delle risorse allocate ai trasporti). Sul tema specifico del finanziamento delle RTE attraverso la

¹⁷¹ Un esempio esistente è dato dalla Strategia per il Mar Baltico.

¹⁷² I problemi identificati sono i seguenti: sottoinvestimento da parte degli Stati membri; lunghi ritardi nell'attuazione, in particolare per i progetti di cooperazione transfrontalieri (che si confrontano con difficoltà intrinseche in ragione del loro carattere intergovernativo); insufficiente coordinamento finanziario e operativo tra gli Stati membri in ordine ai progetti incentrati su un singolo asse; generale inadeguatezza in termini di concentrazione, selettività e coordinamento dei progetti scelti; ridotta partecipazione finanziaria del settore privato. Vedi Van Miert, K. (2003); Commissione delle Comunità europee (2007e); Commissione europea (2008e).

politica di coesione è stato sostenuto¹⁷³ che è la natura stessa del processo di programmazione, in cui ogni paese definisce individualmente le proprie priorità, a provocare difficoltà di coordinamento. Inoltre, i paesi tendono a dare priorità agli investimenti per i collegamenti con il cuore dell'Europa piuttosto che agli anelli mancanti della catena di comunicazione con i paesi confinanti più periferici, esacerbando in tal modo il vantaggio del centro in termini di accessibilità. Un altro aspetto controverso riguarda il contributo che la spesa infrastrutturale nelle regioni in ritardo dà alla riduzione delle disparità regionali nell'Unione.

E' stato suggerito di far confluire per intero i finanziamenti RTE nel Fondo di coesione. Tuttavia, considerate le competenze politiche e strategiche richieste per pianificare e gestire le RTE, sarebbe preferibile creare un fondo unico a esse destinato. Ciò si tradurrebbe in un significativo trasferimento di risorse di bilancio, con effetti anche per la gestione delle RTE negli Stati membri. Per questo sarebbe importante che le RTE fossero gestite come un "Fondo strutturale" nell'ambito dello stesso quadro strategico europeo del Fondo regionale (FESR), e che gli investimenti RTE fossero coordinati con le strategie di coesione degli Stati membri al fine di assicurare un approccio territorialmente coerente.

Architettura dei Fondi: la configurazione attuale dei fondi dovrebbe essere in gran parte conservata, migliorando tuttavia la loro coerenza.

L'attuale frammentazione dei Fondi (tre interni alla politica di coesione e due esterni) e il fatto che i progetti integrati debbano utilizzarne più d'uno, con regolamenti diversi e attraverso diversi programmi, hanno alimentato una crescente pressione per una loro fusione. La preoccupazione più diffusa riguarda la separazione della componente Sviluppo rurale del Fondo agricolo-rurale (FEASR) dall'insieme della politica di coesione.

Sebbene la soluzione tecnica ottimale consisterebbe nel far confluire tutti i Fondi in un unico Fondo di competenza di un'unica Direzione Generale, ciò richiederebbe un tale sforzo di riqualificazione delle risorse umane e dell'organizzazione della Commissione – per garantire che nessuna conoscenza accumulata vada dispersa – che questa ipotesi risulta difficilmente percorribile, se non addirittura potenzialmente controproducente. Pertanto sarà più opportuno ideare una parziale revisione dell'architettura dei Fondi lungo le seguenti linee:

- fissazione di un quadro strategico unico (si veda il pilastro 2), con obiettivi e priorità comuni, e una chiara divisione di responsabilità per i diversi tipi di intervento: questo dovrebbe assicurare un'integrazione assai più forte dei diversi Fondi, in particolare di quello sociale e di quello regionale;
- l'adeguamento dell'architettura attuale della politica di coesione:
 - combinazione dell'agenda territoriale e sociale attraverso una cooperazione strategica tra DG REGIO e DG EMPL che assicura una piena integrazione degli interventi finanziati dal Fondo regionale e dal Fondo sociale;
 - allineamento pieno degli obiettivi e delle regole del FESR e del Fondo di coesione;
 - riconduzione delle azioni di sviluppo rurale del FEASR, e delle azioni territoriali del Fondo per la pesca (FEP) di ogni altro intervento della Commissione a sostegno dello sviluppo territoriale sotto l'ombrello della politica di coesione e dei Fondi strutturali;
- regole e procedure comuni per tutti i Fondi (sviluppate a partire dall'armonizzazione delle regole dei Fondi sociale e regionale) in materia di spesa ammissibile, gestione, monitoraggio, reportistica e obblighi di gestione finanziaria: ciò favorirebbe l'uso di fondi diversi nell'ambito degli stessi programmi o progetti;

¹⁷³ Ecorys (2006).

- attribuzione agli Stati membri della massima flessibilità nell’allocazione delle risorse tra i vari fondi in linea con gli obiettivi del quadro strategico (vedi sotto).

V.2. Un nuovo quadro strategico UE per la politica di coesione

L’efficacia della politica di coesione, come quella di ogni politica di sviluppo rivolta ai luoghi, dipende dall’equilibrio tra condizionalità e sussidiarietà nel sistema di *governance* multilivello. Da questo punto di vista, con il modello di riferimento discusso nel capitolo I, il sistema di governo della politica di coesione presenta significativi problemi che devono essere risolti (sezione II.4).

I “contratti” attualmente concordati dalla Commissione con gli Stati membri e le Regioni – ossia il Quadro strategico nazionale e i Programmi operativi – da una parte non assicurano alla Commissione un impegno adeguato da parte degli Stati membri (e delle Regioni), dall’altra minacciano, dal punto di vista di Stati membri e Regioni, l’attuazione del principio di sussidiarietà. Questi accordi omettono oggi, in genere, di specificare in modo verificabile sia gli obiettivi e traguardi da raggiungere (che tendono a essere relegati agli ultimi stadi del processo di approvazione del programma), sia le condizioni istituzionali da soddisfare per il raggiungimento di quegli obiettivi.

Le diverse riforme proposte dal Rapporto concorrono a creare condizioni atte a modificare questo stato di cose. Particolare rilievo assumono i seguenti cambiamenti:

- *una concentrazione sugli obiettivi*, misurati da indicatori verificabili sia per le priorità che per gli altri campi di intervento, accompagnata da una chiara distinzione tra efficienza e inclusione sociale, e accompagnata da un miglior presidio del processo di apprendimento (pilastro 7);
- la concentrazione di una quota di risorse su *un numero ristretto di priorità fondamentali* (Capitolo IV e pilastri 1 e 4); un *ben maggiore scrutinio pubblico sull’attuazione dei contratti e sui risultati* attraverso sia una maggiore mobilitazione degli attori locali (pilastro 6), sia una maggiore vigilanza politica a livello di Unione (pilastro 10);
- *una Commissione più forte*, resa più credibile dalla flessibilità delle scadenze di spesa (pilastro 5) e dal decentramento delle funzioni di controllo (pilastro 9), e più efficace dalla riorganizzazione e dall’investimento in nuove risorse umane (pilastro 8), nonché da un adeguamento dell’architettura dei fondi volto a consentire un maggior coordinamento interno (pilastro 1).

Ma oltre a questi cambiamenti, per dare coerenza agli impegni strategici (non solo procedurali!) di Stati membri e Regioni occorre anche rivedere l’attuale sistema “contrattuale”.

Il Rapporto sostiene che tra la Commissione e gli Stati membri (o le Regioni) è necessario un accordo contrattuale più semplice e incentrato sui risultati, sui prerequisiti istituzionali. Questo contratto rafforzato potrà fornire agli Stati membri e alle Regioni una maggiore libertà di azione e una maggiore certezza nelle proprie scelte, consentendo di progettare soluzioni a misura delle diverse regioni. Il contratto rafforzato è descritto nei paragrafi V.3 e V.4. Per arrivare a esso è necessario un nuovo percorso strategico nel dialogo tra Commissione e Stati Membri/Regioni.

Necessità di un nuovo tipo di dialogo strategico tra gli Stati membri e le istituzioni europee per mobilitare le conoscenze e il dibattito politico, per creare un Quadro strategico europeo per lo sviluppo e per individuare le priorità fondamentali.

Affinché i nuovi contratti siano realizzati e le priorità definite è necessario che il quadro strategico di indirizzi sulle priorità, sugli indicatori, sui principi istituzionali ai quali ispirarsi sia stato stabilito attraverso un dialogo strategico con gli Stati membri e le Regioni, ampio e

profondo. Tale processo andrebbe avviato in anticipo – per lasciare maggior tempo alla riflessione e alla discussione – impegnando pienamente Stati membri e Regioni nello sviluppo degli obiettivi e delle priorità a livello dell’Unione.

Lo sviluppo del quadro strategico avrebbe luogo nel periodo 2010-2012 con un dibattito a livello UE¹⁷⁴, in sede di Parlamento e di Consiglio, sul ruolo della politica di coesione dopo il 2014, e con l’obiettivo di produrre il documento “Quadro strategico europeo per lo sviluppo”. Di seguito si propone uno schema indicativo di questo processo:

- La discussione inizierebbe con un documento analitico, la *Quinta relazione sulla coesione* pubblicata entro l’autunno 2010, che darebbe conto di: lo stato dello sviluppo territoriale nell’Unione, in riferimento sia alla sottoutilizzazione delle capacità (inefficienza) che all’esclusione sociale; le principali sfide previste per lo sviluppo europeo per le quali si richiede un approccio *place-based*; una valutazione dei risultati della politica di coesione nel periodo 2007-13 (ad oggi), e più in particolare se essa stia affrontando i limiti discussi nel capitolo II; una proposta preliminare per le priorità da adottare, giustificate sulla base della rispettiva rilevanza a livello UE (il valore aggiunto che possono apportare all’Unione e ai suoi cittadini), territorialità e verificabilità; e, infine e soprattutto, una proposta in merito alle modifiche essenziali da apportare al sistema di governo di tale politica. Verrebbe quindi organizzato un dibattito aperto sul Rapporto.
- Nell’ambito di questo dibattito ogni Stato membro e le relative Regioni redigerebbero (entro l’autunno 2011) una *Valutazione strategica nazionale delle sfide e delle politiche per lo sviluppo regionale/territoriale/locale/spaziale a livello interno*. Tale documento verrebbe elaborato in collaborazione con *partner* locali e secondo le regole di partenariato economico e sociale tipiche della politica di coesione. Laddove tale valutazione fosse già stata realizzata, il documento potrebbe basarsi su di esso (per evitare ridondanze). La valutazione strategica includerebbe: un’analisi delle principali sfide ed esigenze di sviluppo *place-based*, con la distinzione tra le situazioni di sottoutilizzo delle capacità (inefficienza) e di esclusione sociale; una descrizione delle priorità, degli obiettivi e dei principali interventi delle politiche di sviluppo nazionali; una valutazione della rispettiva efficacia, con particolare riferimento all’uso delle valutazioni di impatto; e una descrizione dei progressi più promettenti compiuti nella creazione e nell’uso di indicatori e *target*. Inoltre gli Stati membri, facendo riferimento alla Quinta relazione sulla coesione, proporrebbero le priorità per le quali nel rispettivo territorio vi è la maggiore necessità/possibilità che la politica di coesione produca un impatto, e le innovazioni metodologiche che possono essere eventualmente introdotte per aumentare la concentrazione sui risultati.

Questa impostazione rappresenterebbe un cambiamento chiave: anticipare la fase di redazione del quadro strategico di uno Stato membro consentirebbe un approccio *bottom-up* nella preparazione del quadro strategico europeo. Lo scopo non è tuttavia quello di anticipare le decisioni sulle priorità per l’allocazione dei finanziamenti all’interno degli Stati membri: queste verrebbero prese solo una volta concordate le prospettive finanziarie.

- Il dibattito verrebbe animato da un *Gruppo per la politica territoriale* costituito per un biennio a metà del 2010. Questo comprenderebbe un gruppo di alti funzionari¹⁷⁵ degli Stati membri, esperti internazionali (di tematiche di sviluppo economico, sviluppo urbano e rurale, disuguaglianza, valutazione d’impatto), un alto funzionario nominato dal Comitato delle regioni e rappresentanti di alto grado delle Direzioni generali della Commissione incaricate della politica di coesione o impegnate in questioni che hanno effetti territoriali

¹⁷⁴ Nella descrizione che segue i riferimenti a date specifiche hanno valore indicativo.

¹⁷⁵ Per assicurare la gestibilità del Gruppo sarebbe preferibile limitare la partecipazione dei funzionari nazionali (assicurando comunque che rappresentino la varietà delle situazioni di sviluppo nell’UE). Le proposte di questo gruppo temporaneo verrebbero sottoposte al nuovo Comitato del Consiglio per la politica di coesione previsto alla sezione V.10 (tramite il relativo sottocomitato tecnico) in cui sarebbero rappresentati tutti gli Stati membri.

significativi (in particolare con riferimento alle priorità proposte). Tale composizione permetterebbe al Gruppo di “tener conto dell’impatto territoriale delle principali strategie e delle politiche settoriali”¹⁷⁶ e di massimizzare la coerenza delle politiche e degli interventi della Commissione. Il Gruppo sarebbe presieduto dal Segretario generale della Commissione europea. Il suo compito generale sarebbe quello di formulare proposte per il Quadro strategico europeo per lo sviluppo, in particolare sulle priorità fondamentali della politica di coesione, la dimensione territoriale di altre politiche comunitarie rilevanti e le principali problematiche attinenti la *governance*¹⁷⁷

- Sulla base del dibattito strategico, la Commissione provvederebbe entro la primavera 2012 a redigere una bozza del citato *Quadro strategico europeo per lo sviluppo* e dei regolamenti di accompagnamento. Questi ultimi introdurrebbero le modifiche fondamentali al sistema di governo della politica. Tenendo conto delle altre politiche UE e nazionali rilevanti, il Quadro specificherebbe il contributo che la politica di coesione (e le altre politiche comunitarie rilevanti) mirerebbe ad apportare agli obiettivi di sviluppo territoriale dell’Unione, in riferimento all’efficienza e all’inclusione sociale, nel periodo 2014-20.

Il Quadro elaborato attraverso questo processo presenterebbe la prospettiva concettuale da adottare per la politica di coesione dell’UE. Al suo interno verrebbero definiti un numero limitato di priorità (3-4) – ovvero, se si adotta altra logica, un menù di priorità* - sia per l’efficienza che per l’inclusione sociale, con la relativa giustificazione, e i principali obiettivi che queste si prefiggono. Per ogni priorità e per le altre principali tematiche rilevanti per la politica di coesione, il documento fisserebbe alcuni *core indicators* (di *outcome*) e i criteri metodologici ai quali devono conformarsi gli indicatori e i *target* adottati da Stati membri e Regioni nei contratti, e gli indicatori e i *target* che sarà opportuno adottare nei progetti. A tal fine il quadro si avvarrebbe dell’esperienza accumulata nell’Unione stessa attraverso il Metodo di coordinamento aperto e delle proposte avanzate nelle Valutazioni strategiche degli Stati membri e dal Gruppo Politico¹⁷⁸. Per quanto concerne le singole priorità, il Quadro enuncerebbe i principi ai quali devono ispirarsi, sulla base dell’esperienza internazionale, le istituzioni preposte al conseguimento degli obiettivi fissati (cfr. meglio al pilastro 4). Il Quadro inoltre specificherebbe i requisiti fondamentali che gli interventi debbono possedere per avere un carattere autenticamente *place-based*, segnatamente i requisiti in termini di mobilitazione degli attori locali e di valutazione d’impatto (pilastri 7 e 8).

Il dibattito e l’adozione del Quadro da parte del Parlamento e del Consiglio avrebbero luogo nel corso del 2012, contemporaneamente con i negoziati e con l’approvazione del nuovo quadro

¹⁷⁶ Questa è la prima condizione stabilita nel documento adottato dai Ministri responsabili della pianificazione del territorio e della politica di coesione (in occasione della riunione organizzata a Marsiglia dalla Presidenza francese nel novembre 2008) per l’attuazione dell’agenda territoriale. Il documento rileva che “L’esperienza dimostra che le politiche settoriali dell’Unione Europea hanno spesso effetti che procedono in senso contrario agli obiettivi di coesione”.

¹⁷⁷ Le problematiche specifiche attinenti la *governance*, formulate da un sottogruppo, comprenderebbero quelle discusse nell’ambito dei dieci pilastri di questo capitolo.

* NB. Inciso aggiunto nel giugno 2010, a seguito del dibattito condotto sul Rapporto nei diversi Paesi e istituzioni europee.

¹⁷⁸ Gli indicatori di Laeken per diverse variabili dell’inclusione sociale; i *target* di Barcellona per la tutela dell’infanzia; i traguardi in termini di occupazione e disoccupazione riferiti agli Orientamenti della strategia europea per l’occupazione. Questi e altri esempi illustrano la prassi ormai comune nell’UE di definire traguardi di livello europeo per alcuni indicatori rilevanti atti a catturare gli obiettivi politici. Nel confrontarsi con questa esperienza occorre però fare attenzione a due punti specifici. Primo, come chiarito nella sezione IV.4, fissare un traguardo unico può erroneamente indurre i responsabili delle politiche a concentrarsi su un unico aspetto di una politica che dovrebbe, invece, essere più ampia. Secondo, se stabilire lo stesso traguardo per tutti i paesi dell’UE corrisponde all’idea che i cittadini dell’Unione tendono sempre più a combinare standard nazionali e europei, ciò può però introdurre un elemento di distorsione, dato che i cittadini europei si affidano ancora in larga misura agli standard nazionali: pertanto un determinato traguardo per alcuni può costituire un obiettivo molto limitato, e per altri uno eccessivo. Di conseguenza il traguardo a livello UE deve essere considerato come puramente indicativo, lasciando a ogni Stato membro la decisione sul proprio.

finanziario e del regolamento della politica di coesione. L'entità e l'allocatione territoriale delle risorse della politica di coesione, il Quadro strategico europeo per lo sviluppo e il Regolamento dovrebbero essere approvati in contemporanea. L'esperienza di negoziati precedenti mostra che, una volta raggiunto l'accordo finanziario, la concentrazione degli Stati membri sull'efficacia della politica di coesione negli altri Stati membri svanisce rapidamente. Il che tende a creare una perversa collusione tra tutti i paesi riguardo la scelta delle regole (inserite nel regolamento) e dei contenuti della politica (inseriti nel quadro) che indebolisce le condizionalità e il perseguimento degli obiettivi di interesse europeo.

V.3. I nuovi contratti mirati ai risultati

Contratti di sviluppo strategico: i “contratti di sviluppo strategico” tra ogni Stato membro (Regioni) e la Commissione dovrebbero stabilire un miglior equilibrio tra condizionalità e sussidiarietà, essere molto più concentrati sui risultati e lasciare la possibilità di adattare le modifiche istituzionali ai contesti estremamente diversificati degli Stati membri e delle Regioni.

Ogni Stato membro (assieme alle sue Regioni) stipulerebbe con la Commissione un *Contratto di sviluppo strategico nazionale* (o Contratto), un documento formalmente approvato dalla Commissione che vincolerebbe tale Stato membro (Regione) a usare i fondi in base a una determinata strategia e per ottenere determinati risultati. Questo rappresenta uno sviluppo dell'approccio strategico utilizzato nell'attuale periodo modificandone in modo significativo il contenuto grazie alla trasformazione del contratto strategico da un mero “strumento di riferimento” a un accordo sugli obiettivi e le azioni di rinnovamento istituzionale con i quali lo Stato membro o le Regioni si impegnano a produrre risultati quantificati e verificabili coerenti con gli obiettivi del Quadro europeo di sviluppo strategico. La Commissione avrebbe il ruolo di accertare *ex-ante* la verificabilità degli obiettivi e l'adeguatezza della capacità istituzionale o delle modifiche istituzionali proposte e di verificare *ex-post* il progresso verso gli obiettivi.

Il processo di pianificazione del contratto inizierebbe nelle ultime fasi dell'attuale periodo. Una volta circolata la bozza del Quadro europeo di sviluppo strategico, lo Stato membro e le Regioni di ogni paese, tra il 2012 e l'inizio del 2013, redigerebbero una bozza di *Contratto di sviluppo strategico nazionale* (in consultazione con i principali *stakeholders* nazionali). Questo contratto dovrebbe basarsi sulla valutazione strategica realizzata in precedenza (vedi pilastro 2 più sopra) e rappresenterebbe una bozza del contratto finale con la Commissione. In questa fase la Commissione svolgerebbe il ruolo di consulente strategico, offrendo: valutazioni specialistiche sulle proposte/bozze; contributi sotto forma di idee e innovazioni; e intermediazione con le Direzioni generali dell'UE coinvolte, anche con l'intento di ridurre i possibili problemi in fase di successive adozioni. Rispetto all'attuale periodo di programmazione, dove pure questo ruolo della Commissione era previsto, l'efficacia di questa funzione sarebbe potenziata sia dal diverso contenuto del documento in questione (vedi sotto), molto più concentrato sui risultati e sui requisiti istituzionali, sia dal rafforzamento delle competenze strategiche della Commissione (pilastro 8). L'importanza di questa fase sarebbe accentuata dall'impegno della Commissione a non riaprire le questioni concordate in questa sede con gli Stati membri (Regioni) senza una buona causa.

La bozza di Contratto di sviluppo strategico nazionale verrebbe finalizzata da ogni Stato membro una volta approvata la prospettiva finanziaria per il periodo post-2013. Dopo di che verrebbe sottoposta alla Commissione per consentire l'avvio della procedura di approvazione (contrattazione). La Commissione a sua volta sottoporrebbe il documento alla valutazione degli esperti.

Laddove la Commissione nutrisse rilevanti dubbi, potrebbe lanciare una valutazione indipendente *ex-ante* dell'intero Contratto, o di sue parti. Se su determinati aspetti non fosse possibile raggiungere un accordo entro la fine del 2013, la Commissione potrebbe adottare solo una parte del Contratto (ad es. relativa a determinate Regioni) oppure adottarlo per intero

“subordinatamente a determinate condizioni”, quali il pagamento scagionato soggetto a revisione (ad es. dopo tre anni), o condizioni speciali. Quanto alle priorità, gli Stati membri (Regioni) potrebbero essere sollecitati a spostare le risorse verso altri campi di intervento. Per quanto riguarda la capacità di attuazione e di adattamento e modernizzazione istituzionale necessari per il perseguimento delle priorità fondamentali, la Commissione potrebbe, in particolare, chiedere allo Stato membro di presentare entro un anno una Relazione sull’attuazione, alla cui valutazione subordinare l’accordo.

Il Contratto fisserebbe altresì tutti gli impegni dello Stato membro e delle Regioni, compresi quelli relativi alla Cooperazione territoriale. Esso specificherebbe anche il ruolo delle Regioni (come già avviene oggi), e queste, ove richiesto da accordi costituzionali, amministrativi o politici di fatto, ne sarebbero anche cofirmatarie. Per assicurare la flessibilità o la capacità di adeguamento agli *shock* esterni, o per consentire di tenere conto di lezioni apprese in fase di attuazione, gli Stati membri avrebbero la possibilità di richiedere una revisione del Contratto a partire dal terzo anno del periodo di finanziamento in poi.

Il Contratto comprenderebbe uno o più Programmi operativi, il cui numero e tipo sarebbe determinato dagli obiettivi e dalle priorità di intervento e dagli accordi costituzionali/istituzionali degli Stati membri (vedi oltre). Anche i Programmi operativi verrebbero adottati dalla Commissione. La sequenza di preparazione del Contratto e dei Programmi operativi potrebbe variare, a seconda degli accordi in materia di *governance* dei diversi Stati membri, ma l’adozione dei due dovrebbe avvenire nello stesso momento. Nel caso di piccoli Stati membri, e/o di piccole allocazioni nazionali di fondi UE, i Programmi non sarebbero necessariamente richiesti.

Contenuto del Contratto

Il contratto avrebbe un impianto logico molto diverso da quello dell’attuale Quadro di riferimento strategico nazionale. Esso inizierebbe dalle priorità sulle quali si è scelto di concentrare le risorse, dagli obiettivi e dai *target* stabiliti, per poi descrivere il modo in cui si prevede di raggiungere tali finalità in termini di azioni, istituzioni e metodi. Laddove le informazioni preliminari e analitiche rilevanti fossero già state esposte nell’ambito della valutazione strategica, non sarebbe necessario ripeterle. In particolare il contratto, diversamente da quello attuale, non conterrebbe lunghe descrizioni delle debolezze e dei potenziali esistenti.

Il contenuto obbligatorio relativo all’*utilizzo dei fondi* dovrebbe comprendere:

- La *scelta delle priorità*, con l’esplicitazione separata delle due grandi missioni dell’efficienza e dell’inclusione sociale, per ogni tipo di territorio (in ritardo e non in ritardo), e il rispettivo contributo agli obiettivi fissati nel Quadro europeo di sviluppo strategico.
- I *target* per ogni priorità con riguardo sia ai pochi *core indicators* previsti nel Quadro europeo di sviluppo strategico, sia al sistema di indicatori scelto a livello nazionale e regionale sulla base dei requisiti previsti nel Quadro europeo: tutti gli indicatori si riferirebbero ad *outcome* rilevanti per il benessere di cittadini e non ad *output* (quindi: riduzione del tempo di percorrenza fra regioni e non km di strade costruite; aumento del livello di competenza degli studenti e non ore di istruzione aggiuntive; riduzione del tempo medio di disoccupazione per fasce di età e non ore di formazione; etc.). Inoltre, il contratto conterrebbe un impegno puntuale a comunicare diffusamente e rendere ampiamente accessibili le informazioni sugli indicatori e sui *target*, così come (per le principali azioni di inclusione sociale) a promuovere l’introduzione di indicatori e *target* in tutti i progetti.
- La *ripartizione dei finanziamenti* tra le priorità per ciascun tipo di territorio, motivata in riferimento agli obiettivi e ai traguardi di cui sopra e ad altri criteri di sviluppo territoriale; la corrispondente allocazione di finanziamenti da parte delle autorità di gestione (Regioni NUTS 2 e altre autorità); e l’importo del cofinanziamento nazionale per ciascuna priorità.

- Le *linee generali di intervento* con cui lo Stato membro e le Regioni programmano di raggiungere tali obiettivi; questa parte avrebbe forma descrittiva e illustrerebbe: (i) le principali tipologie di interventi che lo Stato membro (Regioni) pianifica di finanziare¹⁷⁹; (ii) le metodologie per la selezione dei territori in cui saranno concentrati gli interventi; e, soprattutto, per le priorità, (iii) le istituzioni o gli interventi di modernizzazione istituzionale con cui si pensa di conseguire quei *target* (vedi pilastro 4).
- L'impegno ad applicare l'*addizionalità finanziaria* e l'*addizionalità delle politiche* (vedi pilastro 5).

Altri obblighi specifici in materia di *attuazione, partenariato e reportistica* sarebbero i seguenti:

- *Capacità di attuazione.* Al pari di oggi, la responsabilità delle decisioni sulla gestione e l'attuazione spetterebbe allo Stato membro (Regioni). Lo Stato membro (Regioni) fornirebbe evidenze atte a dimostrare che le risorse umane, le competenze e le strutture/i sistemi necessari per la gestione strategica, la generazione e la selezione dei progetti, il controllo, il monitoraggio e la valutazione dei finanziamenti in conformità con sani principi, norme e standard di gestione e per il raggiungimento dei risultati degli interventi UE in questione, sono presenti o saranno predisposti¹⁸⁰.
- *Partenariato.* Lo Stato membro descriverebbe il modo in cui il principio del partenariato è stato applicato nello sviluppo della strategia e delle decisioni sull'allocazione dei finanziamenti UE, e in cui sarà applicato nell'attuazione del contratto¹⁸¹. Particolare rilievo dovrebbe essere dato al modo in cui le autorità di gestione pianificano di promuovere la sperimentazione e il coinvolgimento degli attori a livello locale (pilastro 6) e di creare il giusto equilibrio tra incoraggiamento dell'impegno degli attori locali e scoraggiamento dei tentativi di cattura della politica.
- *Reportistica e valutazione.* Lo Stato membro (Regioni) si impegnerebbe a usare un unico sistema di *reporting*, basato su relazioni annuali sui progressi compiuti nel raggiungimento dei risultati (vedi sotto). Lo Stato membro (Regioni) inoltre si impegnerebbe a progettare e attuare un sistema di valutazione utilizzando, ogni qual volta sia possibile, le valutazioni di impatto controfattuale (pilastro 7).

Questo impianto consente un'adeguata applicazione dei principi della proporzionalità e della diversificazione. Il numero e l'entità dei traguardi da raggiungere, i dettagli della valutazione *ex-ante* e la quantità di informazioni richieste su capacità di implementazione, partenariato, reportistica e valutazione sarebbero commisurati all'entità delle allocazioni finanziarie. Gli impegni in termini di cambiamenti istituzionali terrebbero conto delle condizioni iniziali dei diversi Stati membri e Regioni.

¹⁷⁹ Il livello di dettaglio varierebbe significativamente a seconda del tipo di intervento, dato che il livello di informazione che gli stessi Stati membri (Regioni) hanno a disposizione al momento di lanciare una strategia differisce notevolmente per i diversi tipi di intervento. Ad esempio, nel caso di una grande infrastruttura (come le ferrovie), è probabile che per raggiungere gli obiettivi nel corso del periodo lo Stato membro (Regione), al momento di preparare il Contratto, debba aver già individuato un elenco preciso di progetti. L'assenza di un tale elenco potrebbe suggerire che l'impegno non è credibile. Nel caso dell'Innovazione, invece, uno Stato membro potrebbe impegnarsi a usare tipologie di meccanismi di incentivo come quelle delineate alla sezione IV.3.1. Su questi aspetti si vedano tra l'altro i Report Working Papers di Casavola, P. (2009) e Bonaccorsi, A. (2009).

¹⁸⁰ Eventuali processi specifici di gestione e implementazione a livello UE sarebbero necessari solo laddove gli assetti istituzionali nazionali risultassero deboli o scarsamente sviluppati.

¹⁸¹ In linea con il modello di politica propugnato dal presente rapporto, gli Stati membri (Regioni) in questa sede descriveranno le metodologie che pensano di adottare per assicurare che a livello locale gli interventi facciano effettivamente emergere le conoscenze e le preferenze degli attori del posto; condizione, questa, per poterli ritagliare a misura dei contesti specifici.

Programmi operativi

I Programmi operativi spiegherebbero in che modo la strategia generale si basa sui bisogni e i potenziali specifici dei singoli territori, o è adattata ai medesimi, in linea con gli assetti istituzionali esistenti dello Stato membro. Negli Stati membri caratterizzati da strutture federali o devolute, i Programmi fornirebbero gli elementi costitutivi del Contratto.

Al pari del Contratto i Programmi operativi partirebbero da una precisa descrizione delle priorità fondamentali e degli obiettivi, per poi passare alla strategia per il loro raggiungimento. Essi specificerebbero in particolare: gli obiettivi/*target* per ciascuna delle priorità; l'allocazione finanziaria per tutte le priorità e i principali criteri per l'attribuzione dei fondi ai territori/regioni; le principali tipologie di intervento, mettendo l'accento sulla loro natura *place-based*; la descrizione del modo in cui gli interventi raggiungeranno i *target* e i tempi per il loro raggiungimento. Per quanto concerne gli aspetti relativi all'attuazione, capacità istituzionale, partenariato, reportistica, robustezza del sistema di indicatori e valutazione d'impatto, i Programmi operativi si impegneranno a seguire gli impegni stabiliti nel Contratto generale. Anche in questo caso il livello di dettaglio sarebbe proporzionato all'entità dei finanziamenti UE coinvolti.

I Programmi operativi potrebbero essere redatti a livello delle Regioni amministrative o a livello nazionale, come avviene oggi. Tuttavia, a rispecchiare il requisito dell'"addizionalità delle politiche" discusso più avanti (pilastro 5), si può prevedere sin d'ora che i Programmi operativi regionali non sarebbero necessariamente ristretti ai confini delle Regioni amministrative. Ad esempio, la promozione dell'innovazione al fine di assicurare una massa critica di centri di ricerca, università e imprese, potrebbe giustificare un Programma per più regioni contigue; la gestione dei rischi ambientali potrebbe richiedere un approccio geografico nuovo o specifico. Nel contesto di un'appropriata definizione dei territori, endogena al processo di questa politica (in ragione della dimensione territoriale della politica di coesione) – e dell'esigenza di un nuovo modo di pensare alle esigenze di sviluppo delle aree periferiche, montuose o insulari – e in riferimento alle strategie spaziali che alcuni paesi/regioni hanno elaborato, i Programmi potrebbero basarsi sulla definizione di confini territoriali *ad hoc*, concordati fra le Regioni, con lo Stato membro.

Attuazione amministrativa e istituzionale: la valutazione della Commissione dovrebbe essere proporzionata, differenziata e focalizzata sulla capacità di produrre risultati.

Una volta adottato il Contratto, la Commissione avrebbe come visto la facoltà, quando ne sussistano le ragioni, di chiedere allo Stato membro di presentare entro un anno una Relazione sull'attuazione per dimostrare che, in relazione alle priorità prescelte, essi possiedono le capacità e il quadro istituzionale necessari per un'efficace attuazione degli interventi. Tale Relazione interverrebbe a coprire gli aspetti di capacità istituzionale non risolti in fase di adozione del Contratto. Essa sarebbe sicuramente richiesta nei casi in cui lo Stato membro (Regioni), non possedendo già il quadro istituzionale necessario per perseguire una determinata priorità fondamentale, abbia assunto impegni di innovazione. La principale caratteristica di questa Relazione sarebbe l'attenzione posta sui risultati, piuttosto che sulla conformità formale con le prescrizioni specifiche, ossia sulla dimostrazione dell'esistenza delle risorse umane, delle competenze e delle strutture/sistemi amministrativi necessari per l'attuazione del Contratto.

Nei casi in cui, vista la Relazione, la Commissione continuasse a nutrire preoccupazioni sulla capacità istituzionale di uno Stato membro, essa realizzerebbe una propria Valutazione dell'attuazione. Tale valutazione sarebbe incentrata su aree di intervento specifiche o sulla complessiva capacità amministrativa dello Stato membro in relazione a un determinato programma. Per le priorità, la valutazione (ove richiesta) riguarderebbe gli impegni istituzionali assunti dallo Stato membro per gestire le priorità (punto d-iii; vedi pilastro 4). L'approvazione

specifica della Commissione, che le disposizioni attuali richiedono in mancanza di informazioni dirette ottenute sul campo, non rappresenterebbe un obbligo *standard*¹⁸².

Nello svolgere questa funzione, la Commissione applicherebbe un approccio differenziato. Il contenuto del Rapporto sull'attuazione e l'ampiezza della Valutazione dell'attuazione (ove richiesta) sarebbero proporzionati all'entità dei problemi e alla passata *performance* dello Stato membro.

Laddove la Commissione abbia ritenuto soddisfacente la capacità di attuazione – al momento dell'adozione del Contratto o successivamente sulla base della Relazione/Valutazione sull'attuazione – si darebbe luogo a un “contratto di fiducia” (applicato nel periodo 2000-2006 per certificare la metodologia e la qualità delle verifiche) tra Commissione e Stato membro. Eventuali problemi minori comporterebbero la stipula di un contratto di fiducia provvisorio, condizionato alla risoluzione di tali debolezze entro un termine dato. Le carenze importanti richiederebbero l'attuazione di un piano d'azione da parte dello Stato membro (con la supervisione della Commissione), con la possibilità che i finanziamenti debbano essere trasferiti ad altre priorità o che vengano parzialmente, o nel peggiore dei casi integralmente, ritardati/scaglionati fino a loro risoluzione.

Reportistica: uno strumento incentrato sui risultati per la promozione di un dibattito politico di alto livello.

Combinata con le altre proposte avanzate nel Rapporto, la relazione periodica sui progressi compiuti avrebbe un ruolo centrale per migliorare la qualità del dibattito pubblico e politico a livello europeo sulla politica di coesione.

Ogni anno, ciascuno Stato membro preparerebbe un breve *Rapporto strategico sui risultati* con la presentazione dei risultati ottenuti sino a quel momento rispetto agli obiettivi, ai *target* stabiliti nel contratto e agli impegni di innovazione istituzionale assunti. La centralità degli indicatori, dei risultati e del confronto con i *target* stabiliti rappresenterebbe una netta differenza rispetto alle esperienze passate e attuali (i “Rapporti strategici” per gli anni 2010 e 2013). Ogni scostamento dei risultati rispetto ai traguardi previsti verrebbe motivato. Verrebbe anche fornita una sintesi (corredata da adeguati riferimenti) dell'attività di valutazione di impatto (pilastro 7). Il rapporto inoltre includerebbe: informazioni sull'addizionalità politica e finanziaria, con una breve descrizione delle metodologie o degli interventi più innovativi; il riferimento a un sito web per il database degli indicatori di risultato; una breve valutazione dei principali ostacoli e rischi associati alla strategia.

La Commissione garantirebbe la traduzione dei singoli rapporti nelle lingue di lavoro dell'Unione. Su ogni rapporto la Commissione elaborerebbe un breve *Parere*; essa inoltre preparerebbe un *Summary Report* generale. I Rapporti relativi ai paesi, i Pareri e il Summary Report rappresenterebbero la base per il dibattito di alto livello in sede di Parlamento europeo e di Consiglio descritto al pilastro 10.

V.4. Una governance rafforzata per le priorità fondamentali

La concentrazione su poche priorità ha un ruolo molto importante nella nuova architettura. Esse assorbirebbero una grossa quota dei fondi; concentrerebbero l'attenzione sui risultati; sarebbero supportate dalla Cooperazione territoriale; e richiederebbero un maggiore sostegno da parte della Commissione. Le priorità sarebbero perciò soggette a condizionalità rafforzate sia nel

¹⁸² Un esempio pertinente è dato dal sistema previsto per i “grandi progetti” (progetti di costo totale superiore a 25 milioni di euro per l'ambiente e a 50 milioni di euro per gli altri settori), che attualmente gli Stati membri devono sottoporre alla Commissione per la relativa approvazione. Questo tipo di disposizione sarebbe richiesto solo qualora la Commissione nutrisse preoccupazioni in ordine alla qualità della gestione e dell'attuazione (vedi sotto).

processo di pianificazione strategica che (come si è già richiamato) nel Contratto descritto nella sezione precedente. E' utile raccogliere qui di seguito questi aspetti peculiari relativi alle risorse investite nelle priorità.

Istituzioni adeguate: un fattore critico per la governance delle priorità è quello di assicurare che gli Stati membri dispongano del quadro istituzionale adeguato per raggiungere i rispettivi target fissati.

Sulla base dell'esperienza internazionale, il Quadro europeo di sviluppo strategico (pilastro 2) fisserebbe i principi ai quali devono ispirarsi le istituzioni relative a ogni priorità. Nel Contratto (cfr. punto d), gli Stati membri (Regioni) si impegnerebbero a disporre delle istituzioni adeguate affinché i fondi UE vengano spesi in modo efficace e ad attuare i principi del Quadro europeo. Per ogni priorità fondamentale gli Stati membri (Regioni) spiegherebbero in che modo il quadro istituzionale rispetta tali principi.

Una parte importante del negoziato per la definizione del Contratto sarebbe dunque rappresentata dal confronto su questo tema fra Stato membro (Regioni) e "task force per le priorità" costituita dalla Commissione (pilastro 8). In casi estremi, laddove su una data priorità non si riuscisse a pervenire a un accordo, gli Stati membri (Regioni) potrebbero essere sollecitati a spostare l'allocazione dei fondi su altre priorità. La Commissione utilizzerebbe gli stessi principi anche per la valutazione dell'attuazione nel caso il Contratto sia stato concordato dalla Commissione in modo condizionato.

La capacità istituzionale per l'attuazione delle priorità sarebbe oggetto di un'attenzione specifica nella definizione del "contratto di fiducia". Le misure testé citate per la risoluzione delle carenze individuate, e segnatamente il requisito di rettifica di tali carenze entro un termine specificato, la subordinazione del finanziamento al rispetto di determinate condizioni, o – in casi estremi – l'obbligo di introdurre regimi di gestione speciali o di spostare il finanziamento verso altre priorità, verrebbero utilizzate specialmente in riferimento alle priorità

L'esperienza e gli esiti delle valutazioni dimostrano che spesso, alla radice della mancata efficacia degli interventi, c'è proprio la debolezza del quadro istituzionale. Naturalmente non esiste una ricetta generale decontestualizzata su come progettare istituzioni conformi alle necessità: "le istituzioni conformi alle migliori pratiche sono, praticamente per definizione, non contestuali e non tengono conto ... delle complicazioni"¹⁸³. Pertanto, sarebbe altamente inopportuno che fosse il livello UE a decidere a cosa debbano somigliare le istituzioni di ogni particolare Stato membro rilevanti per ogni priorità. Ciò nonostante il dibattito internazionale e le metodologie UE, come l'esperienza del quadro del Metodo di coordinamento aperto, hanno creato un significativo consenso su alcuni principi generali a cui le istituzioni devono conformarsi perché le politiche siano efficaci. Tali principi consentono di escludere soluzioni che hanno registrato ripetuti fallimenti, di confrontare soluzioni alternative e di concentrare lo sforzo politico sulle questioni rilevanti. Tali principi sono soggetti a essere continuamente aggiornati grazie all'esperienza accumulata attraverso l'attuazione¹⁸⁴.

¹⁸³ Rodrik, D. (2008b). Per "complicazioni" si intendono gli effetti che ogni istituzione ha sugli ostacoli allo sviluppo, a parte quelli su cui l'istituzione stessa agisce: ad esempio, il rafforzamento dei meccanismi di intervento giudiziario – un requisito istituzionale all'apparenza non controverso e spesso propugnato per il successo di qualunque politica o del mercato – può minare i contratti relazionali basati sulla fiducia e sull'interazione ripetuta.

¹⁸⁴ Un esempio di questo genere di principi ampi sono quelli sviluppati dall'OCSE e progressivamente aggiornati sulle "istituzioni che assicurano il successo delle scuole". Anche essi possono essere messi in discussione, e a ragione, in quanto riflettono un determinato modello culturale, o determinati contesti, e tuttavia posseggono una straordinaria capacità: quella di non fornire raccomandazioni (generali) sulle migliori pratiche da seguire, ma di innescare un dibattito pubblico sui modi alternativi per affrontare le questioni istituzionali e per promuovere l'azione pubblica e il confronto tra contesti apparentemente incomparabili; oltre a quella di risultare continuamente arricchiti da tale dibattito. Va notato, in riferimento alle proposte avanzate alla sezione V.7, che tutto ciò è possibile grazie a un forte investimento

È questo il ruolo che i principi concordati nel Quadro strategico sarebbero chiamati a svolgere, con la Commissione incaricata di fare da garante per la trasposizione operativa dei principi stessi. Per poter svolgere questo ruolo è indispensabile che la Commissione affronti la riorganizzazione e l'investimento in risorse umane descritti al pilastro 8.

Attenzione ai target e ai risultati: le priorità fondamentali dovrebbero essere soggette ad attività di monitoraggio dei risultati – separate dalle attività di valutazione – volte a seguire il progresso verso i target.

Il sistema di gestione dei risultati qui proposto – basato sull'uso di indicatori di risultato da raggiungere – ha uno scopo specifico e circoscritto: assicurare una maggiore attenzione dei responsabili della politica sugli obiettivi prescelti.

Questa proposta non va confusa con la valutazione di impatto della politica (trattata al pilastro 7). Come si è visto dall'esame dell'esperienza europea e internazionale (vedi sezione I.4), gli indicatori di risultato non possono misurare l'impatto della politica, in quanto non sono in grado di identificare i nessi di causalità fra azioni e risultati: essi si limitano a misurare cosa è accaduto agli obiettivi *mentre* la politica veniva attuata. Né possono essere utilizzati per valutare/stigmatizzare quanti gestiscono gli interventi, poiché la loro *performance* rappresenta solo uno dei tanti fattori che determinano i risultati. Peraltro la concentrazione esclusiva e automatica su un particolare indicatore quale misura del "successo" di un obiettivo può avere effetti di distorsione, sviando l'attenzione pubblica o l'azione politica da altre dimensioni rilevanti dell'obiettivo.

È altresì evidente che il meccanismo degli incentivi finanziari basati sui traguardi da raggiungere deve essere utilizzato con grande cautela. Questo uso altamente premiante del conseguimento dei *target* è appropriato in determinati contesti, quando i *target* sono conseguenza diretta di interventi identificabili della politica di coesione. Anche in questi casi, comunque, si possono avere ricadute non volute o effetti perversi. Quando, invero, i risultati sono influenzati da altri fattori – in larga misura fuori dal controllo dei responsabili della politica – gli incentivi possono produrre notevoli distorsioni e/o possono indurre i responsabili della politica a una maggiore prudenza nella definizione dei traguardi. L'esperienza mostra peraltro che in alcuni casi gli effetti possono essere positivi e possono indurre una migliore selezione dei progetti – persino nel caso dell'innovazione, in cui il grado di incompletezza dell'informazione è assai elevata (vedi sezione IV.3.1)¹⁸⁵.

La soluzione, pertanto, sta nel non imporre incentivi finanziari collegati a target a livello di Unione, ma nel promuovere la verifica dei risultati secondo le seguenti modalità.

- Creando per ogni priorità un *sistema di indicatori e target di standard elevato* e un *database* degli indicatori pienamente accessibile al pubblico. Nel farlo si sfrutterebbero le ampie conoscenze accumulate a livello internazionale e europeo (cfr. sopra).
- Promuovendo (a partire dal lavoro del Gruppo proposto) un intenso *scambio di esperienze* riguardo l'uso degli incentivi finanziari tra la comunità di operatori della politica di coesione, la comunità di operatori di altre politiche e la comunità accademica. Ciò comprenderebbe la creazione in seno alla Commissione di un centro di raccolta e scambio della documentazione su tutte le esperienze maggiormente rilevanti.
- Incoraggiando Stati membri e Regioni ad adottare in modo cauto e volontario *sistemi di premi/sanzioni* collegati ai target. A tal fine sarà necessario che la Commissione fornisca consulenza e assistenza tecnica su come costruirli e utilizzarli, e consenta – come nel

in risorse umane e all'elevata credibilità internazionalmente acquisita dalla *task force* dell'Ocse che lo gestisce.

¹⁸⁵ Si veda il Documento di lavoro di Bonaccorsi, A. allegato al presente rapporto.

Regolamento attuale – la creazione di una riserva di efficacia ed efficienza nell’ambito del contratto¹⁸⁶.

- Promuovendo un *dibattito pubblico* a tutti i livelli sui *target* e i progressi verso di essi. Ciò potrebbe avvenire mediante: la pubblicazione da parte della Commissione di una “Ricognizione degli *indicatori e degli obiettivi*” (annuale e multilingue) con una presentazione dei *core indicators* e di quelli scelti dagli Stati membri, oltre che dei valori di base e dei valori di *baseline* e dei *target*; la pubblicazione e il commento dei progressi compiuti nelle relazioni annuali presentate per il dibattito a livello UE (vedi pilastro 10).
- *Valutando la mancanza di risultati*. Quando i *target* non vengono raggiunti senza che ciò possa essere motivato sulla base di circostanze esterne impreviste o di argomenti convincenti, la Commissione, congiuntamente allo Stato membro interessato, intraprenderebbe una valutazione/accertamento approfondito dei risultati volto a identificare i problemi e le relative soluzioni. Laddove lo Stato membro resistesse alla valutazione o all’attuazione delle raccomandazioni interverrebbero sanzioni pecuniarie (fino alla sospensione dei pagamenti). Tale decisione in seguito sarebbe oggetto di verifica da parte del Consiglio permanente costituito ai sensi del pilastro 10.

V.5. Promuovere una spesa aggiuntiva, innovativa e flessibile

L’efficacia dell’addizionalità finanziaria: il requisito dell’addizionalità finanziaria dovrebbe essere semplificato e rafforzato, estendendolo a tutti i fondi, collegandolo con il Patto di stabilità e crescita, rendendolo più verificabile e abolendo le sanzioni automatiche.

L’attuale requisito secondo il quale la spesa della politica di coesione non dovrebbe sostituire la spesa interna – che dovrebbe piuttosto essere “aggiuntiva” – può contribuire a prevenire gli usi indebiti degli interventi UE e a dare a questa politica maggiori opportunità di apportare un contributo identificabile. Vincolando lo Stato membro a dichiarare pubblicamente la spesa pubblica interna che avrebbe sostenuto in mancanza dell’assistenza dell’UE e a monitorare l’effettiva attuazione della spesa al netto dei fondi di coesione, l’addizionalità dovrebbe avere due effetti positivi. Da una parte dovrebbe contribuire a impedire che gli Stati membri utilizzino i fondi pubblici UE per ridurre la spesa pubblica e la tassazione interna, trasformando l’intervento UE in uno strumento di competizione fiscale incontrollata con altri Stati membri. Dall’altra, dovrebbe accrescere le possibilità che il bilancio dell’UE accresca effettivamente il volume di spesa nelle aree interessate.

Il Rapporto condivide il requisito dell’addizionalità, e tuttavia, in vista dei seri limiti discussi (sezione II.4), ritiene che la sua efficacia dovrebbe essere notevolmente rafforzata attraverso modifiche ispirate ai seguenti principi:

- maggiore trasparenza e verificabilità (attraverso un ulteriore sviluppo dei miglioramenti introdotti nell’attuale periodo);
- esclusione di ogni sanzione automatica, con la previsione di una sanzione discrezionale solo in circostanze speciali;
- introduzione di un collegamento esplicito con il Patto di stabilità e crescita;

¹⁸⁶ Ciò eserciterebbe una pressione morale per l’adozione di questi sistemi nei casi in cui gli effetti sui risultati sono relativamente rintracciabili (e meno distorsivi). Il che potrebbe essere di beneficio per i paesi o le regioni in cui la debolezza del dibattito pubblico e della mobilitazione degli attori locali inibisce altre modalità “più morbide” per concentrare gli sforzi degli amministratori sugli obiettivi. L’adozione di questi sistemi di incentivi potrebbe favorire il consenso della Commissione al “contratto di fiducia” seguente alla valutazione dell’implementazione.

- estensione del requisito a tutti i fondi e a tutti gli interventi della politica di coesione;
- comunicazione e motivazione pubblica di ogni eventuale scostamento, con cadenza annuale

Lo scopo del nuovo sistema proposto è assicurare un'elevata visibilità e un pubblico scrutinio sia *ex-ante* al momento della fissazione dei traguardi *ex-ante* che in corso di attuazione. Tale risultato verrebbe raggiunto rendendo la procedura più semplice, lasciando minor spazio alle misurazioni arbitrarie e stabilendo un collegamento forte con il contesto e il dibattito macroeconomico.

Il primo passo consisterebbe nell'eliminare ogni riferimento, nel definire una soglia minima per il livello di spesa, alla spesa passata: è quanto avviene oggi con il riferimento all'"importo delle spese medie annue, in termini reali, sostenute nel corso del periodo di programmazione precedente" (Regolamento 1083/2006, art 15.3). La formazione lorda di capitale fisso (che rappresenta la parte maggiore della spesa finanziata dalla politica di coesione) cambia in modo significativo sia nel breve termine che nel lungo termine, e ciò che è "adeguato" o "inadeguato" può essere deciso solo caso per caso. Ogni soglia automatica può rivelarsi troppo bassa o troppo alta. Una soluzione migliore è quella di rendere la variabile di addizionalità più facilmente verificabile e di affidarsi all'opinione pubblica per verificarne la significatività.

Secondo: attraverso la modifica dei Regolamenti e/o l'interpretazione di quelli esistenti è necessario stabilire un collegamento chiaro tra le informazioni fornite dagli Stati membri nell'ambito dei rispettivi Programmi di stabilità ai sensi del Regolamento del Consiglio 1466/97 sul Patto di stabilità e crescita (sezione 2) e le informazioni sull'addizionalità fornite ai sensi del Regolamento della politica di coesione. Al momento, i Programmi di stabilità devono riportare, oltre all'obiettivo a medio termine per la situazione di bilancio, le "variabili economiche rilevanti per la realizzazione del programma di stabilità, quali le spese per investimenti pubblici..." (art. 2, lettera b). Le spese pubbliche ammissibili al titolo della politica di coesione comprendono essenzialmente tutte le voci che nei conti nazionali correnti fanno parte della "formazione lorda di capitale", oltre ad alcune spese pubbliche correnti relative al capitale umano. La prima variabile si riferisce al paese complessivamente inteso; l'ultima alla macroarea oggetto della politica di coesione¹⁸⁷. Lavorando su entrambe le definizioni e, possibilmente, ampliando le disposizioni del Regolamento 1466/97 (al fine di aggiungere una ripartizione della formazione lorda di capitale) e/o accettando (per la regola dell'addizionalità) il riferimento a un solo sottoinsieme degli stanziamenti per la politica di coesione, si può trovare un modo per assicurare che l'impegno all'addizionalità assunto da ogni Stato membro si riferisca allo stesso aggregato rilevante per il suo impegno per la stabilità¹⁸⁸.

Il senso della proposta è evidente. Le spese in conto capitale e segnatamente gli investimenti pubblici svolgono contemporaneamente un duplice ruolo: peggiorano i conti e accrescono le risorse per la politica di coesione. Essi pertanto influenzano due "patti" distinti che gli Stati membri hanno stretto con l'Unione. Il punto di compromesso tra i due opposti intenti dovrebbe essere giustificabile e pubblicamente dibattuto. Questa per la politica di coesione è la migliore garanzia che gli obiettivi di addizionalità vengano definiti in modo appropriato e che tutte le parti esercitino una pressione adeguata per il loro raggiungimento. Ed è sempre per questa ragione che ogni sanzione automatica per il mancato raggiungimento dei traguardi dovrebbe essere eliminata (vedi sotto). La sanzione principale è quella politica che i decisori rischiano nel confronto politico interno.

¹⁸⁷ Un'ulteriore questione è rappresentata dalla definizione del termine "pubblico" utilizzata nei due sistemi: i confini del settore pubblico utilizzati nel quadro della politica di coesione al momento risultano più ampi rispetto al modello di "pubblica amministrazione" utilizzato nel contesto della stabilità. Tuttavia Eurostat sta lavorando per stabilire un elenco concordato di "enti pubblici" e per ampliare il concetto utilizzato nel quadro della stabilità.

¹⁸⁸ Ogni Stato membro inoltre fornirebbe informazioni sull'elenco di unità istituzionali utilizzate per definire il "settore pubblico" e sulle voci utilizzate per produrre le sue stime.

Un ulteriore vantaggio di questa diversa modalità di applicazione è che essa può essere utilizzata a prescindere dall'entità del contributo della politica di coesione. Anche laddove tale contributo ammonti a una modesta quota della spesa pubblica in conto capitale totale – diciamo attorno al 5%, come è il caso di molte Regioni non in ritardo di sviluppo – l'impegno all'addizionalità rimane comunque utile e fattibile. Pertanto come quarto punto il presente Rapporto raccomanda di ampliare il dispositivo a tutti i fondi e a tutti i territori, ossia anche ai paesi in ritardo e alle regioni non in ritardo.

Infine, in linea con le informazioni annuali previste per il Patto di stabilità, gli Stati membri fornirebbero nei propri Rapporti annuali sulla politica di coesione informazioni sull'attuazione dell'impegno all'addizionalità finanziaria. In questa sede gli Stati membri giustificerebbero ogni deviazione dal traguardo stabilito. In particolare, laddove vi fosse un divario negativo persistente (due anni consecutivi), gli Stati membri sarebbero tenuti a dimostrare che esso non discende dalla necessità di uno Stato membro di accomodare una riduzione intenzionale della tassazione interna con il rispetto dei tetti previsti nel Patto di stabilità e crescita. Per i casi in cui lo Stato membro mancasse di fornire una giustificazione adeguata, dovrebbe essere prevista una procedura di sanzione finanziaria a cui ricorrere in ultima ratio, potenzialmente per il tramite del Comitato proposto ai sensi del pilastro 10.

L'attuale possibilità di rivedere formalmente l'impegno per l'addizionalità nel quarto anno "se la situazione economica nello Stato membro interessato è cambiata in misura significativa" verrebbe mantenuta, assicurando però un'ampia diffusione delle informazioni su tale decisione e sulle relative motivazioni.

Addizionalità delle politiche: gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a usare i fondi in modo coerente con l'intervento UE, ossia con l'apporto di un valore aggiunto e di innovazione.

L'approccio attuale non attribuisce un peso significativo all'"addizionalità politica" della politica di coesione. Gli orientamenti della DG REGIO sulla valutazione *ex-ante* forniscono dei criteri per la definizione del valore aggiunto. Tuttavia questo aspetto non pare aver ricevuto una grande attenzione in molte relazioni sulla valutazione *ex-ante*, che si limitano ad asserire in modo scarsamente motivato i risultati attesi.

Diverse proposte avanzate nel presente Rapporto – l'enfasi sugli obiettivi, la concentrazione sulle priorità, il rafforzamento del modello concettuale, l'importanza data al contributo dell'Unione a un approccio *place-based* – dovrebbero offrire agli Stati membri e alla Comunità un'opportunità per valutare se la politica di coesione:

- (i) raggiunga effettivamente i risultati che ne giustificano l'esistenza – sostenibilità politica dell'Unione, capacità addizionale di gestire le interdipendenze fra luoghi, credibile fonte esogena di cambiamento istituzionale; e
- (ii) stia effettivamente producendo le innovazioni postulate dal modello concettuale discusso nel Capitolo I.

In base a questa proposta, i Contratti di sviluppo strategico nazionali dovrebbero descrivere in che modo l'utilizzo proposto per i fondi di coesione intenda apportare questi valori aggiunti (vedi pilastro 2, clausola e) del Contratto); e i Rapporti strategici annuali dovrebbero valutare il grado di conseguimento di tale obiettivo.

Facendo riferimento alle motivazioni della politica di coesione dell'UE (sezione I.3), alcuni esempi di addizionalità della politica potrebbero essere rappresentati da: un cambiamento misurabile nell'atteggiamento dei cittadini europei in merito alla capacità dell'Unione di rispondere ai loro bisogni (in ambiti specifici o in generale) o nel consenso all'integrazione dei mercati; interventi su alcune priorità prima non realizzati; l'abbandono di interventi anti-

mercato (dannosi per altri paesi) o lo sfruttamento delle interdipendenze transfrontaliere; una maggiore capacità di sottrarre l'azione per lo sviluppo alla cattura di *élite* non innovatrici locali.

Per quanto riguarda gli aspetti innovativi di una politica *place-based*, esempi di addizionalità sono (vedi anche i pilastri 6 e 7):

- la sperimentazione e l'avvio di nuovi pacchetti integrati di interventi volti a rispondere alle trappole di inefficienza o di esclusione sociale di particolare complessità (conoscenze inutilizzate e in degrado, impatto di una immigrazione accelerata, forti cambiamenti climatici, etc.);
- l'attuazione di interventi che impiegano approcci *place-based* in ambiti geografici nuovi, quali i collegamenti tra zone urbane e rurali, le aree a rischio ambientale, le reti di città, i raggruppamenti interregionali;
- attuazione degli interventi attraverso meccanismi innovativi (ad esempio di ingegneria finanziaria);
- lo sviluppo di metodi innovativi o sperimentali per il monitoraggio e la valutazione, quali l'impiego della valutazioni d'impatto controfattuale.

Scadenze di spesa flessibili: la regola del disimpegno automatico dovrebbe essere mantenuta ma a livello di intero Stato membro (non di singoli Programmi operativi), così da assicurare che essa non scoraggi i progetti innovativi.

La regola del disimpegno automatico presenta un chiaro vantaggio. In un sistema di *governance* multilivello, in cui spesso le decisioni richiedono l'accordo di molteplici attori, stabilire scadenze e collegare sanzioni alla loro rispettiva violazione incentiva gli attori a concludere la negoziazione. Ma come rilevato nella sezione II.4, e come evidenziato dai seminari con i responsabili delle politiche di coesione¹⁸⁹, questa regola ha finito per dare la priorità all'assorbimento finanziario a discapito della qualità dei progetti, inibendo l'innovazione ed erodendo la credibilità della Commissione come portatrice di qualità.

Il Rapporto raccomanda di mantenere la regola del disimpegno offrendo, tuttavia, agli Stati membri la possibilità di applicarla a livello nazionale (o, in alternativa, a livello dei due blocchi di regioni in ritardo e non in ritardo di ogni paese. All'interno dei singoli paesi le diverse autorità incaricate di gestire i fondi potrebbero adottare diverse strategie di spesa, a seconda (ad esempio) delle priorità e della complessità e innovatività dei progetti. Ciò darebbe al sistema una maggiore flessibilità e permetterebbe di rendere conto delle diverse situazioni e propensioni al rischio, conservando comunque l'effetto generale di incentivazione dell'efficienza della negoziazione. Lo Stato membro svolgerebbe una funzione di coordinamento generale dei piani finanziari delle diverse autorità – come in un “mercato del credito”, in cui domanda e offerta devono essere equilibrate – così da assicurare sia la conformità con la scadenza generale che un sistema interno ordinato.

Cofinanziamento nazionale: l'attuale sistema di cofinanziamento nazionale dovrebbe essere mantenuto.

L'attuale sistema per il cofinanziamento nazionale, che prevede l'obbligo di co-finanziare con una determinata quota di risorse nazionali, proporzionata al finanziamento totale piuttosto che ai singoli progetti appare adeguato. Pur non riducendo il “rischio morale” collegato con il trasferimento di fondi dall'UE – in quanto consente allo Stato membro (Regione) di investire le proprie risorse in progetti diversi da quelli finanziati con i fondi – questo sistema migliora la coerenza tra strategia nazionale ed europea. Il cofinanziamento, inoltre, offre agli Stati membri (Regioni) un giusto grado di flessibilità. Pertanto esso andrebbe conservato nella forma attuale.

¹⁸⁹ Si veda il Report Seminar Paper.

Uno dei compiti da affidare al Gruppo responsabile delle politiche proposto (vedi pilastro 2) sarebbe di considerare, alla luce delle priorità scelte, se le quote previste per il cofinanziamento nazionale debbano essere modificate.

V.6. Promuovere la sperimentazione e la mobilitazione degli attori locali

La possibilità che la politica di coesione offre di promuovere l'innovazione, la sperimentazione e l'apprendimento dovrebbe essere ulteriormente sfruttata.

Un approccio basato sul territorio dipende, in definitiva, dalla capacità dell'intervento esogeno di sostenere (nei luoghi/regioni obiettivo) processi endogeni di estrazione e aggregazione delle conoscenze e delle preferenze degli attori, di promuovere gli attori innovativi e progetti nuovi per la produzione di beni e servizi pubblici. Come si è sostenuto nel Capitolo I, la motivazione ultima di un approccio rivolto ai luoghi è rappresentata dal superamento delle trappole di sottosviluppo. Occorre compiere uno sforzo per migliorare la politica di coesione proprio in questa direzione, nella quale, come sostenuto nel Capitolo II, il suo potenziale non è sfruttato. Sono quindi necessari un maggior grado di sperimentazione, l'opportunità di testare nuove soluzioni esercitando al contempo un monitoraggio reciproco, e una maggiore capacità di promuovere gli innovatori evitando di favorire i cacciatori di rendite, vecchi e nuovi. Occorre trovare un maggiore equilibrio tra la creazione di incentivi capaci di spingere gli attori locali a rivelare informazioni, rischiare e investire, possibilmente per il tramite di "organismi *ad hoc*"¹⁹⁰ (patti territoriali tra diverse autorità locali e *partner* privati, reti, agenzie locali), e il rischio che tali incentivi vengano "confiscati" da questi attori. E' questo un rischio che spesso la garanzia di un flusso certo di risorse slegate dai risultati può trasformare in realtà¹⁹¹.

Diverse proposte avanzate nel Rapporto spingono in questa direzione. Il pubblico dibattito e la partecipazione sono favorite dalla concentrazione delle risorse su poche priorità, e da una più precisa definizione degli obiettivi (con una nitida distinzione tra efficienza e inclusione sociale). Particolarmente utile in questo senso è il miglioramento del sistema di indicatori e *target*, specie se accompagnato da metodi moderni di comunicazione volti a risvegliare nei cittadini europei la conoscenza e l'interesse per tali *target*.

Inoltre, nel contratto tra Commissione e Stati membri (Regioni), questi ultimi dovrebbero impegnarsi a promuovere indicatori di progetto o la fissazione di indicatori da parte delle comunità di attori locali. Una crescente esperienza internazionale mostra che i sistemi di indicatori legati a una data politica possano aiutare a catalizzare l'attenzione degli amministratori e del dibattito pubblico su obiettivi che effettivamente corrispondano alle preferenze dei cittadini¹⁹². Un secondo contributo rilevante verrebbe dall'impegno degli Stati membri (Regioni), sempre nel contratto con la Commissione, a progettare metodi adeguati per promuovere, sempre a livello locale, la sperimentazione e la mobilitazione e a migliorare il processo di apprendimento legato alla valutazione d'impatto descritta al pilastro 7.

Ma non basta. La Commissione potrebbe anche svolgere in queste direzioni un maggiore ruolo diretto.

- Primo, all'UE potrebbe essere affidata una piccola quota di risorse per il finanziamento di *Azioni territoriali innovative*, diciamo non meno dello 0,1% del bilancio complessivo (350 milioni di euro, in base al bilancio corrente). Tali azioni sarebbero espressamente progettate per sviluppare e sperimentare nuove forme di intervento *place-based*. Gli obiettivi delle azioni innovative verrebbero sviluppati dai servizi della Commissione in collaborazione tra

¹⁹⁰ Vedi sezione I.4.

¹⁹¹ Su questo problema vedi anche il Documento di lavoro di Farole, T., Rodríguez-Pose, S. e Storper, M. (2009).

¹⁹² Vedi il Report Working Paper di Alkire, S. e Sarwar, M. (2009). Vedi anche il sito web dell'OCSE: OECD.org/progress (sezione "Knowledge base").

loro in modo da promuovere una riflessione che coinvolga i vari settori (ad es. le Direzioni generali della ricerca, dell'ambiente o dell'istruzione) in materie come i sistemi regionali di innovazione, l'adattamento regionale integrato ai cambiamenti climatici, o le metodologie per l'istruzione degli adulti. I fondi verrebbero assegnati ai "progetti migliori" opportunamente selezionati.

- Secondo, la Commissione potrebbe vedere riconosciuto il proprio diritto/dovere a un ruolo più attivo e diretto nella sensibilizzazione del pubblico a livello locale, organizzando seminari di alta qualità e facendo affluire competenze internazionali nei luoghi di particolare rilevanza per le priorità prescelte, come anche organizzando direttamente, in luoghi selezionati, esperienze pilota di valutazione d'impatto. L'iniziativa *Regioni per il cambiamento economico* potrebbe essere ulteriormente sviluppata, concentrando l'attenzione anche sui risultati quantitativi, sulla loro comparabilità e su un raffronto sistematico delle metodologie tanto di intervento che di valutazione di impatto.

L'effettiva realizzazione di questi cambiamenti dipende, ancora una volta, dal rafforzamento delle capacità della Commissione (pilastro 8).

La promozione della sperimentazione e di un maggiore coinvolgimento degli attori locali dipende, infine, dal grado di efficacia con cui le istituzioni pubbliche subnazionali e gli attori privati riescono a portare i loro punti di vista, contributi e valutazioni all'attenzione dell'UE. Le Regioni hanno già l'opportunità di farlo, come interlocutori diretti della Commissione per quanto riguarda i Programmi operativi, o per il tramite del Comitato delle regioni, che dovrebbe svolgere un ruolo di rilievo sia nel processo di elaborazione del Quadro europeo di sviluppo strategico (pilastro 2) che nel processo politico di alto livello (pilastro 10). A questo ruolo dovrebbero aggiungersi forme e modalità rafforzate affinché anche altri attori sociali o di cittadinanza attiva portino le loro idee e proposte al tavolo dove si disegna la politica: parti sociali ed economiche, ONG, organizzazioni ambientali, organismi a carattere volontario, enti per le pari opportunità e altri rappresentanti della società civile.

V.7. Promuovere il processo di apprendimento: verso una valutazione d'impatto controfattuale

La valutazione di impatto dovrebbe essere promossa dalla Commissione e dagli Stati membri in quanto strumento specifico della politica di coesione, da progettarsi contemporaneamente alla politica; oltre a migliorare a lungo termine la cognizione di "cosa funziona" e "per chi", essa potrebbe avere un importante effetto disciplinatorio nel breve termine.

La politica di coesione ha investito molto nel processo di apprendimento: creando reti, facilitando lo scambio di esperienze e promuovendo la valutazione. Come si è visto nel capitolo II, essa ha prodotto risultati rilevanti, e pur tuttavia richiede miglioramenti urgenti in due direzioni: occorre per un verso rafforzare la capacità di applicare le lezioni del passato e per altro verso rimediare al mancato sviluppo di conoscenze su "cosa funziona", ossia sul fatto che gli interventi producano o meno risultati, e "per chi".

Il primo di questi due passi in avanti è fortemente collegato con i cambiamenti discussi nelle sezioni precedenti. Una maggiore concentrazione, un sistema di rendicontazione unificato incentrato sui risultati e un dibattito politico più forte (a livello locale e a livello UE) migliorerebbero le possibilità di utilizzare gli apprendimenti maturati attraverso l'esperienza. Le iniziative discusse nella sezione precedente permetterebbero alla Commissione di contribuire a questo risultato attraverso la promozione di un'analisi completa e sistematica dell'esperienza e a una sua attenta applicazione ai diversi contesti. Un contributo importante sarebbe dato anche da un maggior investimento da parte della Commissione sulle questioni concettuali legate all'approccio *place-based* e, in generale, sulle teorie dello sviluppo economico, sulle metodologie per una *governance* efficace e sull'analisi empirica dei risultati (vedi sezione V.8).

Il secondo passo, volto a comprendere se gli interventi producono effetti, richiede uno sforzo dedicato. Il Rapporto ha scelto di concentrarsi su un particolare progresso, possibile e indispensabile: la valutazione di impatto, con particolare attenzione all'approccio controfattuale.

Le questioni metodologiche legate all'uso dell'approccio controfattuale nel contesto della politica di coesione (vedi sezione I.4)¹⁹³, suggeriscono a un tempo lungimiranza e umiltà. Lungimiranza, in quanto deve essere creato lo slancio tecnico, amministrativo e politico necessario affinché la valutazione d'impatto venga effettivamente promossa come un'importante fonte di informazione. Umiltà, poiché per costruire questa capacità tecnica occorre tempo, e va evitata l'aspettativa di una "soluzione rapida", capace di fornire risposte non controverse.

In genere, la politica di coesione si articola in vasti programmi che comprendono molteplici interventi, a loro volta costituiti da diversi beni e servizi pubblici, costruiti a misura dei luoghi. In queste condizioni la valutazione d'impatto è complessa. Prima di accumulare un bagaglio di risultati sufficientemente ampio da poter trarre conclusioni generali, le tecniche di valutazione d'impatto dovranno essere applicate in modo sistematico per anni, procedendo per tentativi ed errori. Ma la scala temporale della politica di coesione è per l'appunto il lungo termine. E nel frattempo il processo di elaborazione e attuazione della valutazione d'impatto, ancor più dei suoi risultati effettivi, può diventare, per ogni singolo territorio, uno strumento valido, con la mobilitazione dei vari attori (sezione V.6), per realizzare una politica più mirata e basata sulla conoscenza.

L'esperienza di diversi paesi e l'analisi realizzata in preparazione di questo Rapporto (con la partecipazione di esperti internazionali, dell'unità Valutazione della DG REGIO e dei responsabili per la valutazione di alcuni Stati membri)¹⁹⁴ indica che la promozione della valutazione d'impatto come strumento importante della politica di coesione dovrebbe essere incentrata sulle seguenti direttrici.

- *Rigorosa separazione dall'uso degli indicatori.* Come abbiamo visto (sezione I.4), gli indicatori di risultato e la valutazione d'impatto assolvono due compiti radicalmente diversi: i primi rappresentano uno strumento per concentrare sugli obiettivi l'attenzione dei decisori politici e del pubblico e per monitorare l'evoluzione degli indicatori collegati con gli obiettivi *mentre* gli interventi sono in corso di implementazione. La seconda rappresenta uno strumento per scoprire se gli interventi specifici hanno avuto effetto e quale. Diversamente da quanto è accaduto sinora (sezione II.4), queste due funzioni non devono essere confuse.
- *Particolare attenzione ai metodi controfattuali.* Per valutare l'impatto esistono diverse metodologie. Uno dei primi compiti del rinnovato sistema di valutazione dovrebbe essere quello di assicurare il giusto spazio a tutte le metodologie appropriate e di promuovere un dibattito pubblico di alto livello sui fondamenti concettuali, nonché sui limiti e sui vantaggi e sull'applicabilità delle diverse metodologie. In aggiunta a questa azione generale, occorre promuovere con particolare impegno i metodi "*controfattuali*" di valutazione di impatto, ossia i metodi in cui l'impatto degli interventi è valutato attraverso una comparazione di quanto è accaduto ai beneficiari con quanto è accaduto a un gruppo "sufficientemente comparabile" di soggetti non esposti alla politica (il controfattuale)¹⁹⁵.

¹⁹³ Si veda anche il Report Working Paper di Morton, M.H. (2009).

¹⁹⁴ Vedi il Report Working Paper di Morton, M. (2009), che attinge in parte ai contributi di Arianna Legovini, Alberto Martini e Robert Walker al seminario tenuto sulla valutazione dell'impatto. Le proposte inoltre traggono ausilio dalle audizioni condotte dalla Commissione di studio sulla "Valutazione degli effetti delle politiche pubbliche" (presiedute da Alberto Martini e Ugo Trivellato) nominata dal "Consiglio italiano per le Scienze Sociali".

¹⁹⁵ Come abbiamo visto alla sezione I.4, l'uso dei metodi controfattuali in relazione alle politiche di base territoriale pone particolari sfide che richiedono un grosso sforzo analitico, uno stretto collegamento tra responsabili delle politiche ed esperti e un approccio sperimentale.

- *Valutazione del possibile impatto.* Per agevolare e rendere più efficace l'uso dell'approccio controfattuale esso deve essere usato in chiave *prospettica* (progettando la valutazione d'impatto contemporaneamente alla programmazione degli interventi), e non *retrospettiva* (ossia progettando la valutazione dopo che l'intervento è stato progettato e attuato). Esplicitando i risultati attesi e una teoria del processo causale (dai mezzi agli obiettivi), ed elaborando una strategia per acquisire conoscenze sugli effetti della politica, la valutazione d'impatto può contribuire a estrarre conoscenze a livello locale e a identificare chiaramente gli obiettivi in fase di progettazione della politica. In questo modo, la valutazione di impatto può produrre effetti disciplinatori già in fase di avvio e attuazione degli interventi ben prima dell'accertamento degli effetti.
- *Sperimentare la scelta casuale dei beneficiari.* Scegliendo i beneficiari dell'intervento in modo aleatorio tra quelli ammissibili, si facilita la valutazione d'impatto, perché in questo modo quello che succede ai soggetti non esposti rappresenta un'approssimazione credibile del controfattuale. Nonostante la randomizzazione non sempre risulti appropriata o possibile, essa dovrebbe comunque essere considerata come una delle opzioni per gli interventi della politica di coesione e, quindi, per la rispettiva valutazione. Una volta preso atto della scarsità delle nostre conoscenze riguardo agli effetti della politica, due cose divengono subito chiare. Primo, esiste una reale incertezza sul fatto che gli interventi siano benefici o dannosi: essere esclusi da un intervento potrebbe essere un vantaggio, e il fatto di limitare gli interventi ad alcune unità o gruppi scelti in modo aleatorio non comporta problemi morali non risolvibili (vedi capitolo I, Box I.A). Secondo, la politica di coesione, con la prospettiva di lungo termine e il quadro contrattuale e di partenariato che le sono propri, offre uno spazio appropriato per sperimentare la randomizzazione, poiché qui il requisito del "rispetto per le persone" ha maggiori possibilità di risultare soddisfatto (si veda ancora il capitolo I, Box I.A).
- *Ruolo della Commissione: centro di raccolta e di scambio e think tank.* La Commissione ha un ruolo centrale da svolgere per far sì che la valutazione d'impatto diventi una delle strutture portanti della politica di coesione. Fermo restando l'attuale assetto in base al quale la responsabilità della valutazione ricade in larga misura sugli Stati membri (Regioni) – che per poter affrontare questo nuovo compito dovrebbero realizzare significativi investimenti in competenze – la Commissione dovrebbe: (a) adattare le sue linee guida al fine di identificare in modo chiaro e distinto le funzioni degli indicatori e quelle della valutazione d'impatto; (b) promuovere il dibattito metodologico e le innovazioni a livello analitico; (c) promuovere l'uso della valutazione controfattuale d'impatto secondo le direttrici precedentemente delineate e offrire assistenza tecnica; (d) condurre studi pilota, possibilmente insieme agli Stati membri (Regioni); (e) creare un "centro di raccolta e scambio" di livello UE per riunire, filtrare e rendere accessibili gli studi realizzati secondo certi criteri. Queste funzioni potrebbero essere messe alla prova già nell'attuale periodo di programmazione, sviluppando alcuni dei passi preliminari realizzati negli ultimi mesi dalla DG REGIO (vedi Box V.A). Per poter svolgere questo nuovo ruolo la Commissione dovrebbe investire nel rafforzamento delle sue unità di valutazione.
- *Disponibilità dei dati.* La disponibilità dei dati rappresenta spesso un impedimento all'uso delle valutazioni d'impatto. Molti dei dati necessari potrebbero eventualmente (o possono unicamente) essere raccolti durante il processo di implementazione degli interventi da valutare, ma non vengono raccolti perché l'esigenza di farlo non viene individuata in tempo. L'uso preventivo della valutazione d'impatto e il coinvolgimento dei beneficiari nella relativa progettazione dovrebbe aiutare a superare questo ostacolo. Tuttavia sarebbe anche opportuno considerare la possibilità di introdurre nel Regolamento una clausola volta ad assicurare che la decisione sulla raccolta delle informazioni venga presa in tempo. Tale clausola non trasformerebbe la valutazione d'impatto in un "requisito", per evitare il rischio di farne una questione di conformità procedurale, ma potrebbe aprire una "finestra di opportunità" entro la quale i responsabili della politica e i partners deciderebbero

formalmente se inserire la raccolta di dati (ed eventualmente, quali) per la valutazione d'impatto tra i requisiti dell'intervento, oppure no.

V.8. Riorientare e rafforzare il ruolo della Commissione come centro di competenza

Le risorse conoscitive e le competenze specialistiche della Commissione dovrebbero essere rafforzate per consentirle di fornire agli Stati membri un supporto più efficace nello sviluppo e nell'implementazione della politica.

Molte proposte di questo Rapporto hanno implicazioni fondamentali per la Commissione, e in particolare per le Direzioni generali che svolgono un ruolo diretto o indiretto nella politica di coesione. Alcune funzioni delineate nelle sezioni precedenti sono (almeno in parte) simili a quelle attuali; altre invece sono nuove. In generale la Commissione è chiamata a svolgere un ruolo più ambizioso e difficile rispetto a quello attuale. Tale ruolo richiede un approccio più coordinato e coerente per quanto riguarda le questioni dello sviluppo rivolto ai luoghi, una riorganizzazione dei suoi impegni nei confronti degli Stati membri, oltre a risorse umane specializzate e alla capacità di essere altamente credibile sia come parte contrattuale forte che come laboratorio di riflessione. Se la Commissione fosse incapace di assumere questo ruolo, l'efficacia e la fattibilità di gran parte delle proposte risulterebbe compromessa. L'architettura proposta nel Rapporto non sarebbe in grado di reggere. Per rafforzare il ruolo della Commissione, compito questo tecnicamente fattibile, occorre un compromesso politico forte.

Primo, nell'ambito del processo di pianificazione strategica per il proposto Quadro europeo di sviluppo strategico (pilastro 2), è importante che la Commissione rafforzi il coordinamento interno nelle attività di fissazione delle priorità e di accertamento della coerenza delle politiche e degli interventi. Due Direzioni hanno già responsabilità per la politica di coesione (DG REGIO e DG EMPL); altre due svolgono funzioni di sostegno che dovrebbero essere ricondotte all'interno del quadro della politica di coesione (DG AGRI – per il sostegno allo sviluppo rurale e DG MARE – per le azioni territoriali del Fondo per la pesca) e diverse altre Direzioni esercitano interventi dal forte impatto territoriale. Secondo il Rapporto un solido gruppo interservizi di alto livello, presieduto dal Segretariato generale, dovrebbe assicurare un coordinamento più ravvicinato, tanto in fase di progettazione strategica che di attuazione delle politiche di sviluppo rivolto ai luoghi esercitate dalle diverse Direzioni. Tale aspetto costituisce un prerequisito per un'adeguata realizzazione della dimensione territoriale della politica di coesione.

Secondo, a livello operativo la Commissione deve riflettere sul modo migliore per rispondere alle preoccupazioni degli Stati membri in ordine alla “compartimentazione amministrativa” nelle questioni che richiedono un approccio integrato (o quanto meno coordinato). Priorità quali l'innovazione o la migrazione toccano in modo trasversale le responsabilità di diverse Direzioni. Vi sono poi politiche “orizzontali” in settori quali gli aiuti di Stato o i regolamenti ambientali, che influiscono sull'azione della politica di coesione. Per quanto la cooperazione interservizi sia già un dato di fatto, la Commissione dovrebbe rivederne la struttura organizzativa al fine di promuovere un miglior lavoro integrato o cooperativo. A ciò si collega la sfida di assicurare un coordinamento e una cooperazione maggiori tra le unità geografiche di diverse Direzioni, non solo ai fini della condivisione delle informazioni, ma anche per consentire un lavoro congiunto più efficace con le autorità degli Stati membri.

Terzo, e più importante: il ruolo potenziato e maggiormente strategico affidato alla Commissione dal Rapporto richiede competenze assai complesse, alcune delle quali altamente specializzate (in materia di priorità fondamentali, indicatori e traguardi, valutazione d'impatto, etc.). Ciò appare evidente richiamando alcune delle principali funzioni attribuite alla Commissione:

- motore primo del dibattito strategico, sviluppo di un quadro concettuale, dialogo aperto con gli esperti del mondo accademico e degli Stati membri;

- preparazione del Quadro europeo di sviluppo strategico, inclusa una descrizione dei principi istituzionali e dei *target* scelti a livello UE ;
- consulenza strategica agli Stati membri nella redazione dei Contratti per lo sviluppo strategico e dei Programmi operativi, specie in materia di priorità fondamentali;
- negoziato dei Contratti per lo sviluppo strategico, specie in materia di priorità (indicatori, traguardi, requisiti istituzionali);
- valutazioni dell'attuazione; approvazione dei contratti di fiducia; vigilanza su regimi di gestione speciali; consulenza e sostegno alla costruzione delle capacità amministrative, specie nella creazione/sviluppo dei processi di gestione e implementazione;
- valutazione: in particolare sviluppo della valutazione d'impatto controfattuale;
- scelta degli indicatori, consulenza e monitoraggio in tema di qualità del sistema di indicatori, studio degli indicatori e dei *target* e valutazione dei progressi; valutazione dei risultati degli Stati membri;
- mediazione dei saperi ("*knowledge brokerage*"): promozione dell'apprendimento politico reciproco tra paesi/regioni;
- promozione di un approccio sperimentale e di metodologie innovative per la mobilitazione degli attori a livello locale;
- gestione diretta delle Azioni territoriali innovative.

Non spetta a questo Rapporto specificare le modifiche da realizzare nelle Direzioni generali della Commissione interessate a rispondere a queste sfide. Tuttavia nel Box V.B, ai fini di una futura discussione, si riportano alcune linee di azione relative alla DG REGIO, che ha una responsabilità generale per questa politica. Particolare importanza è attribuita alla costituzione di *task force* specializzate di alto livello (con la partecipazione di funzionari appartenenti a diverse Direzioni) per le priorità prescelte: squadre composte da circa 20 esperti che si dedicherebbero a tempo pieno alle attività collegate con quelle priorità, in una forte interazione con le unità geografiche incaricate dei negoziati. Per questo, e per il resto, si richiede un deciso investimento in risorse umane, accompagnato da modifiche dell'organizzazione interna delle Direzioni. Se dovesse essere adottata la linea d'azione prevista nel presente Rapporto, tali modifiche dovrebbero essere avviate nel 2010, poiché i loro effetti richiedono tempo per materializzarsi.

Box V.B Sviluppo delle risorse umane e organizzazione della DG Regio necessari per esercitare il ruolo di "centro di competenza"

- *Costituzione di task force specializzate per le priorità* – esperti altamente qualificati nelle materie previste per le priorità (ad esempio innovazione o migrazione), con competenze in tema di politiche, misurazione, istituzioni, etc. e la capacità di ritagliare l'analisi a misura dei contesti specifici: in considerazione della varietà delle tematiche coinvolte in ogni priorità (ad esempio, nel caso della migrazione, oltre ad aspetti di carattere regionale e sociale, rapporti con i paesi esterni all'UE, istruzione, sanità, etc.), gli esperti dovrebbero appartenere a diverse Direzioni (ad esempio, sempre per la migrazione, oltre alla DG politica regionale e alla DG occupazione e affari sociali, anche le DG relazioni esterne, istruzione e cultura, salute).
- *Formazione del personale* sui concetti dello sviluppo *place-based*, sulle tematiche/priorità della politica, sui diversi sistemi/contesti regionali degli Stati membri e delle Regioni, e sulla teoria e sull'uso degli indicatori/traguardi/incentivi.

- *Potenziamento del dipartimento valutazione* al fine di promuovere un programma di valutazione, specie in riferimento alle priorità, di costituire il centro di raccolta e scambio degli studi sulle valutazioni d’impatto e di offrire agli Stati membri un laboratorio di riflessione sulla valutazione d’impatto.
- *Creazione di squadre di supporto all’amministrazione* – con competenze in materia di pubblica amministrazione (processi di gestione/attuazione della politica) per offrire supporto alle amministrazioni degli Stati membri, se necessario attraverso la cogestione degli interventi mirati alle priorità.
- *Potenziamento delle conoscenze/competenze delle unità geografiche* – “responsabili nazionali” con conoscenze approfondite dei paesi/regioni, delle politiche, delle strutture istituzionali, ossia capaci di agire come interlocutori altamente informati e come intermediari nei confronti degli Stati membri.
- *Disegno di meccanismi organizzativi integrati* – al fine di assicurare che le *task force* per le priorità fondamentali e le squadre di supporto amministrativo lavorino in stretta collaborazione con le unità geografiche, sia internamente a questa DG che con le altre DG.
- *Costituzione di un servizio di ricerca* con il mandato di istituire un ponte permanente con l’accademia e con gli studiosi internazionali dello sviluppo, di ricevere gli aggiornamenti sui progressi teorici ed empirici, di produrre e commissionare ricerche originali, di colmare le lacune di rilevanza per la Direzione, di fornire informazioni e istruzioni continue al personale della Direzione e di diffondere informazioni.

Cambiamenti sistemici significativi come quelli previsti nel Rapporto richiederebbero un impegno simile anche da parte degli Stati membri e delle Regioni. L’organizzazione delle responsabilità collegate con le politiche in seno alla Commissione spesso rispecchia gli assetti istituzionali (e le corrispondenti barriere al coordinamento) esistenti al livello degli Stati membri. Allo stesso modo le carenze in termini di conoscenze e competenze individuate in questa sede – specie quando le sfide e le iniziative di sviluppo integrato collegate con questa politica hanno carattere complesso – si rilevano anche al livello degli Stati membri. Gli investimenti in competenze da realizzare al livello degli Stati membri e delle Regioni rappresentano un ulteriore motivo per cui la riforma presentata nel Rapporto può avere successo solo se è il risultato di un compromesso politico di alto livello, in cui Stati membri e Regioni dovrebbero svolgere un ruolo attivo e sostanziale.

V.9. Affrontare gli aspetti collegati con la gestione e il controllo finanziario

Aumentare l’efficacia e ridurre i costi del sistema di controllo previsto dal regolamento rappresentano un fattore critico per una governance più efficace di questa politica.

La regolarità negli esborsi di risorse finanziarie dell’Unione rappresenta uno dei requisiti per l’efficacia e l’efficienza della politica di coesione. Ciò significa anche ridurre “al minimo” gli errori finanziari, sia quelli che si ripercuotono direttamente sugli importi da pagare, sia quelli suscettibili di produrre tale risultato.

Come mostrato nella sezione II.4 e come valutato dalla Corte dei conti europea (Corte), i costi generati dalla Commissione e dagli Stati membri (in termini di oneri amministrativi e di incertezza) non sembrano ancora oggi evitare alti tassi di errore. Inoltre, in mancanza di un’analisi adeguata della *performance* e dei risultati, le stime sui tassi di errore elevati tendono a configurarsi come la principale informazione quantitativa disponibile per il dibattito in seno al Parlamento europeo e con l’opinione pubblica. Tali stime sollevano dubbi sull’efficacia della politica di coesione e mettono a rischio la procedura di emissione del bilancio. Nella sua qualità di responsabile ultima per il corretto uso dei fondi, la Commissione è soggetta a una pressione ricorrente e crescente. Gestire questa pressione, il ruolo rafforzato di supervisione e la necessità di valutare la conformità degli Stati membri ai regolamenti sottopone le risorse umane

disponibili a forti tensioni e assorbe il tempo, la capacità e lo stimolo delle Direzioni della Commissione che dovrebbe essere destinato a compiti strategici e al monitoraggio della *performance* delle politiche.

Dei miglioramenti in questo senso potrebbero provenire dalle nuove norme introdotte per l'attuale periodo di programmazione sul sistema di controllo; norme che attribuiscono agli Stati membri un'ulteriore responsabilità nel garantire il corretto utilizzo dei fondi attraverso la presentazione di una certificazione annuale di affidabilità in materia di controllo¹⁹⁶. Le possibili modalità per migliorare ulteriormente l'assetto attuale sono altresì oggetto di diverse proposte avanzate dagli Stati membri, oltre che di analisi da parte dei servizi della Commissione sulla base del lavoro di un gruppo *ad hoc* della Commissione e degli Stati membri.

Presentare proposte su questo argomento è un compito che esula dal mandato del Rapporto. È tuttavia importante sottolineare che i cambiamenti qui proposti presuppongono che tale problema venga in qualche modo risolto. In particolare presuppongono che i costi amministrativi di controllo da parte delle Direzioni generali incaricate della politica di coesione siano sufficientemente ridotti, o considerati come carichi aggiuntivi che la Commissione nel suo insieme deve sostenere: una di queste soluzioni è necessaria per liberare all'interno di tali Direzioni generali un volume di risorse umane adeguato ai nuovi compiti. Sarà quindi opportuno rivedere brevemente le principali proposte avanzate in tale contesto.

Alcune di queste proposte si riferiscono alle due cause principali di questa combinazione di alti costi marginali di controllo e di alto tasso di errori. Primo, a causa della responsabilità ultima attribuita alla Commissione, la politica di coesione rappresenta la principale opportunità per la Commissione stessa (e per la Corte) di controllare in modo sistematico la spesa degli Stati membri: la politica di coesione finisce quindi per essere il "filtro" che porta alla luce il mancato rispetto da parte degli Stati membri delle Direttive UE (ad esempio sugli appalti pubblici o sull'ambiente). Secondo, a causa della molteplicità di regole e "contratti", della gestione condivisa e, nel caso della politica di coesione, della molteplicità dei livelli di controllo, la *governance* multilivello comporta necessariamente maggiori possibilità di incertezza sulla giusta interpretazione delle regole e, quindi, produce errori.

Il primo problema spiega la richiesta di alcuni Stati membri di evitare che il sistema di controllo della politica di coesione diventi l'occasione per confrontarsi con fallimenti che hanno a che vedere con altre politiche orizzontali della Commissione. Non ci si può tuttavia aspettare che la Commissione "distolga lo sguardo" quando si imbatte in violazioni delle Direttive. Quanto al secondo problema – la gestione condivisa –, esso al momento è affrontato in sede dell'Unione grazie a un dibattito interistituzionale con il Consiglio, il Parlamento e la Corte dei conti, avviato nel dicembre 2008 a partire dalla proposta della Commissione sull'*innalzamento del livello del rischio di errore tollerabile* (attualmente il 2%)¹⁹⁷. La proposta si basa sul parere espresso nel 2004 dalla Corte dei conti secondo cui "Ogni sistema di controllo rappresenta un compromesso tra il costo richiesto per sostenere le verifiche e il beneficio che tali procedure apportano. Nel contesto comunitario il beneficio implica una riduzione del rischio che i fondi vadano sprecati e il contenimento del rischio di errore entro un livello tollerabile. Verosimilmente il livello di errore o di irregolarità tollerabile varierebbe tra le diverse aree di bilancio, in funzione sia del costo dei controlli, sia del rischio intrinseco che le transazioni contengano errori o irregolarità". Viene quindi proposta una metodologia per scegliere il "rischio di errore tollerabile" come valore compreso tra "l'attuale tasso di errore, ritoccato al fine di rendere conto di possibili miglioramenti [a fronte di costi addizionali limitati o non significativi] nei controlli esistenti" e il "punto di rischio tollerabile teorico", rappresentato da una stima, basata sui dati degli Stati membri, del punto in cui il costo marginale del controllo è pari al beneficio marginale.

¹⁹⁶ I primi dati sugli effetti di questi cambiamenti saranno disponibili nel 2010.

¹⁹⁷ Vedi Commissione delle Comunità europee (2008g).

Un esempio è illustrato nella proposta della Commissione concernente il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). L'attuale tasso di errore ritoccato è stimato al 9% (rispetto al precedente 11%), mentre il punto di rischio tollerabile teorico è stimato al 4%: quest'ultimo implicherebbe un costo di controllo totale annuo di circa 1 miliardo di euro, pari al 3,5% della spesa totale della politica di coesione (rispetto all'attuale cifra dello 0,7%). Per rendere conto di un aumento (teorico) così elevato dei costi di controllo, il valore intermedio annuo suggerito per il "rischio tollerabile" dovrebbe essere del "5% circa". Un'altra possibilità, specificamente riferita al carattere pluriennale della spesa della politica di coesione, sarebbe quella di fissare il valore annuo tollerabile a un livello più alto. Di fatto i pagamenti intermedi annuali hanno carattere provvisorio e divengono definitivi solo al momento della chiusura; al momento della determinazione dell'importo finale del contributo comunitario alla politica e dopo l'intervento di tutti i processi di controllo per l'identificazione e l'eliminazione degli errori, tende quindi a ridursi il tasso di errore residuo. Il rischio di errore tollerabile relativo ai pagamenti intermedi, pertanto, potrebbe essere più alto di quello relativo al pagamento finale.

Per risolvere la questione dei controlli sono state presentate anche altre proposte. Una di esse parte dall'osservazione che il risalto dato alle irregolarità finanziarie distrae l'attenzione dal problema della *performance*, e suggerisce così un sistema radicalmente nuovo secondo il quale il rimborso avverrebbe in funzione del raggiungimento di *output* concordati, anziché della giustificazione di alcuni costi. Una volta confermata la realizzazione dell'*output*, l'importo del finanziamento pubblico concordato verrebbe completamente rimborsato senza bisogno di controllare i costi effettivi del progetto. In realtà da questa proposta non ci si possono aspettare miglioramenti, poiché essa sposta la funzione del controllo su un requisito ancor più difficile da dimostrare: l'effettiva realizzazione dell'"*output* concordato"¹⁹⁸. Essa inoltre non risponderebbe all'esigenza di controllare la conformità con le Direttive (appalti, etc.). L'obiettivo di un maggiore orientamento della politica di coesione verso i risultati non deve sovrapporsi (come chiarito nella sezione I.4) al problema di assicurare la sua regolare ed efficiente attuazione. Il primo di questi due obiettivi deve essere affrontato attraverso il miglioramento del sistema di indicatori e traguardi e un forte investimento nella valutazione d'impatto (vedi pilastri 3, 4 e 7).

Possibilità di miglioramento potrebbero provenire dalle varie proposte concernenti la *semplificazione*. Nello specifico, un effetto limitato, per i piccoli progetti e in relazione a determinati tipi di costi (spese generali, etc.), può derivare da un maggior utilizzo degli *importi forfettari* per determinati tipi o voci di spesa¹⁹⁹. Secondo alcune proposte si potrebbero realizzare miglioramenti anche evitando la tendenza a "reinterpretare" vecchie regole alla luce dei chiarimenti prodotti dalle regole nuove: si tratta di un aspetto rilevante, poiché c'è sempre un determinato momento temporale in cui diversi periodi di programmazione, con regole diverse, si sovrappongono. Più incerto è il contributo che potrebbe derivare da un'ulteriore decentramento delle regole sull'ammissibilità. L'ipotesi alternativa di sostituire le regole nazionali e regionali con un *corpus* limitato di regole sull'ammissibilità di livello UE (che è stata avanzata in relazione alla Cooperazione territoriale) richiede un'attenta considerazione dal punto di vista legale. Alcune proposte suggeriscono di lasciare spazio a un'ulteriore applicazione della proporzionalità.

Altre due proposte sono direttamente mirate a creare un *incentivo* per gli Stati membri a rendere più efficiente il sistema di controllo e a *ridurre i loro costi di controllo*. Attualmente le richieste di pagamento vengono liquidate al termine del periodo settennale. Pertanto, nei primi anni del periodo di programmazione gli Stati membri non hanno un incentivo a preoccuparsi dell'efficacia del loro sistema di controllo. La proposta ventila la possibilità di introdurre un sistema annuale di tassi di errore, in perfetta linea con l'approccio della Corte, in virtù del quale i trasferimenti agli Stati membri verrebbero sospesi al superamento di una determinata soglia. Ciò richiederebbe la suddivisione del tasso di errore annuo tra gli Stati membri e la condivisione

¹⁹⁸ Ciò richiederebbe la fissazione dei costi standard dell'*output*, sollevando problemi di differenziazione dei prezzi tra i vari territori e, ancor peggio (per la maggioranza degli investimenti pubblici), di definizione dell'"*output*" qualitativamente equivalente.

¹⁹⁹ Aspetto contemplato nell'attuale proposta di modifica dei regolamenti 2007-2013 del FESR e dell'FSE.

di tale soglia. La seconda proposta si riferisce al fatto che attualmente, in forza di diverse disposizioni, è obbligatoriamente soggetta a verifica da parte degli Stati membri la parte dei progetti relativi alla politica di coesione che supera la quota prevista per i progetti nazionali. Si potrebbe pertanto introdurre un tetto per la quota di fondi o di progetti sottoposti a verifica.

Laddove, come potrebbe essere, si dovesse evidenziare che una combinazione coerente delle suddette proposte (considerate fattibili ed efficaci) non fosse in grado di produrre gli effetti desiderati sui costi amministrativi dei controlli e sull'efficacia di questi ultimi, si dovrà prendere in considerazione una soluzione più generale. In particolare, qualora l'UE mantenesse la sua posizione per cui (come osservato dalla Corte nella sua Relazione annuale per il 2006) "le dichiarazioni nazionali attestanti che i sistemi funzionano come richiesto dai regolamenti UE potrebbero non essere sufficienti, da sole, ad assicurare la legalità e la regolarità delle transazioni interessate" e laddove l'interpretazione consolidata del nuovo Trattato non consentisse agli Stati membri di avere una maggiore responsabilità sul controllo*, bisognerebbe trovare un modo per ridurre o giustificare in modo appropriato²⁰⁰ i costi amministrativi di controllo delle Direzioni responsabili della politica di coesione.

V.10. Rafforzare il sistema di controlli e contrappesi politici di alto livello

Per orientare la strategia e l'efficacia della politica di coesione, occorre un dibattito politico e sulla politica di alto livello, grazie ad un'adeguata configurazione del Consiglio.

La politica di coesione rappresenta la principale politica di sviluppo dell'Unione. Come mostrato nel Rapporto, la politica di sviluppo degli Stati Uniti persegue obiettivi di efficienza ed equità simili, anche se con un approccio diverso e su una scala maggiore rispetto a quella europea. Ma essa ha ben altra eco politica. Al confronto con gli USA il dibattito politico paneuropeo sulla politica di coesione appare assolutamente inadeguato e fortemente limitato alla comunità degli operatori che se ne occupano: amministratori, beneficiari, ministri e numerosi esperti.

Se si eccettua la fase negoziale sul bilancio, quando in tutta l'Unione è forte l'interesse politico per lo più concentrato sulle questioni finanziarie, per il resto non vi sono che esili ponti tra la cerchia degli addetti ai lavori della politica di coesione e "il resto del mondo". Il collegamento con l'Agenda di Lisbona tende a essere soprattutto formale, e quello con il Patto di stabilità e crescita (salvo che per il Fondo di coesione) addirittura nullo. Analogamente, i progressi concettuali e metodologici compiuti nell'ambito del Metodo aperto di coordinamento spesso non vengono trasferiti alla politica di coesione. Nel recente Piano europeo di ripresa economica la politica di coesione ha un ruolo, ma esclusivamente come fonte di finanziamenti. Manca invece un dibattito mirato a stabilire se l'approccio *place-based* impiegato dalla politica di coesione abbia un valore aggiunto rispetto ad altri approcci settoriali o nazionali. E quando e dove la politica sia efficace. Simile anomalia si evidenzia anche nei dibattiti accademici, in cui una linea di demarcazione separa gli "esperti di politica di coesione" dal resto degli studiosi impegnati nelle tematiche della crescita e dello sviluppo.

La scarsa informazione sui risultati della politica di coesione osservata dal Rapporto, al pari dei limiti del sistema di reportistica, hanno fortemente contribuito a scoraggiare il dibattito pubblico. Impediscono agli Stati membri di esaminare i progressi reciproci; al Parlamento Europeo e al Consiglio di discutere i risultati; ai Commissari incaricati di attuare la politica di coesione di discutere con gli altri Commissari. A questo stato di cose ha concorso anche la mancanza di una configurazione permanente e formale del Consiglio che discuta di coesione,

* NB. In realtà paiono esistere spazi in questa direzione, ma nessuna Istituzione dell'UE sembra volere assumere l'iniziativa.

²⁰⁰ Anziché come costi della politica di coesione, tali costi potrebbero essere considerati costi dell'UE globalmente intesa (a causa della funzione di "filtro" che essi svolgono per tutte le politiche e le Direttive dell'UE, vedi sezione II.4), nel qual caso le Direzioni incaricate della politica di coesione potrebbero richiedere un supplemento di risorse umane.

capace di esprimere una domanda politica di informazioni puntuali sugli obiettivi, i traguardi e i risultati, e una reportistica di buona qualità.

L'insieme delle proposte di riforma sin qui illustrate offre la base per migliorare la qualità delle informazioni e dare vita al confronto politico: la concentrazione sulle priorità; la separazione tra efficienza e inclusione sociale; i nuovi contratti tra Stati membri (o Regioni) e Commissione; l'impegno per un sistema di valutazione d'impatto; la razionalizzazione del sistema di reportistica; il collegamento con il Patto di stabilità e crescita per il tramite dell'addizionalità. Ma questi cambiamenti sul lato dell'offerta devono essere accompagnati da cambiamenti sul versante della domanda. E' necessario introdurre un sistema di pesi e contrappesi più forte tra Commissione, Parlamento europeo e Consiglio.

Il punto di svolta per assicurare un dibattito di alto livello sta nella costituzione di un Consiglio formale per la politica di coesione, possibilmente nell'ambito del Consiglio affari generali. Esso sarebbe composto dai ministri nazionali competenti per la politica di coesione (in alcuni Stati membri, potenzialmente, più d'uno). Come attualmente avviene nelle riunioni informali, il diritto di rappresentanza potrebbe essere esteso alle Regioni degli Stati membri di tipo federale e di quelli con avanzato stato di devoluzione delle responsabilità²⁰¹.

Il Consiglio per la politica di coesione potrebbe riunirsi da due a quattro volte l'anno, in sostituzione delle attuali riunioni informali semestrali dei ministri per la politica regionale. I suoi principali compiti sarebbero: (a) fornire una valutazione politica dei Contratti strategici per lo sviluppo - una volta che siano stati approvati dalla Commissione - delle loro scelte e delle modalità con le quali essi attuano il Quadro europeo di sviluppo strategico; (b) esaminare e discutere i progressi evidenziati dalle analisi sugli indicatori e sui *target* elaborate annualmente dalla Commissione, e dal Quadro di valutazione dei progressi per le priorità; (c) valutare il contenuto del Rapporto strategico sui risultati presentato annualmente dagli Stati membri e dei Pareri e del Rapporto di sintesi elaborati dalla Commissione; (d) valutare le situazioni specifiche in cui si richiede un intervento speciale della Commissione²⁰²; (e) fornire una valutazione politica generale sull'attuazione della politica e sul coordinamento con altre politiche europee e nazionali, dando particolare attenzione al relativo impatto territoriale²⁰³.

La formazione permanente del Consiglio produrrebbe le raccomandazioni relative alle scelte e alle mancate scelte, oltre ai risultati e ai mancati risultati, sia della Commissione che degli Stati membri (o Regioni). La sua attività sarebbe supportata da un gruppo o comitato tecnico permanente di alto livello, composto da alti funzionari degli Stati membri (direttori delle politiche regionali/territoriali/spaziali/locali). Tale gruppo potrebbe organizzare le sue attività suddividendo i paesi in sottogruppi, consentendo in tal modo l'applicazione di una metodologia di "revisione tra pari".

La razionalizzazione del modello contrattuale in uso tra gli Stati membri (Regioni) e la Commissione e il nuovo sistema di reportistica permetterebbero anche al Parlamento europeo (per il tramite dei suoi comitati) di svolgere un ruolo più incisivo.

²⁰¹ Non è da escludere la possibilità di coinvolgere anche il Comitato delle regioni, che potrebbe avere la responsabilità di rappresentare le autorità regionali e locali e le reti urbane, rurali e di altro tipo, e di promuovere il dialogo con queste entità.

²⁰² In particolare: misure adottate per eventuali carenze evidenziate dalla Valutazione dell'attuazione; approvazione dei contratti soggetti a condizioni dovute ad assetti istituzionali inadeguati; risultati delle valutazioni approfondite dell'efficacia motivate dall'incapacità di motivare il mancato raggiungimento di *target*; sanzioni finanziarie per gli Stati membri che, in caso di divario negativo persistente (due anni consecutivi) tra i *target* di spesa stabiliti per l'addizionalità finanziaria e la spesa effettiva, manchino di dimostrare che tale divario non è il risultato di una riduzione intenzionale della tassazione interna.

²⁰³ Su tale argomento si veda ancora il documento adottato dai Ministri responsabili della pianificazione del territorio e della politica di coesione (in occasione della riunione organizzata a Marsiglia dalla Presidenza francese nel novembre 2008).

In particolare il Parlamento fornirebbe pareri sui Contratti strategici nazionali per lo sviluppo e sui Rapporti annuali. Il Rapporto di sintesi sui risultati della politica di coesione, elaborato annualmente dalla Commissione, avrebbe un ruolo centrale anche nel contesto della clausola inserita nel nuovo Trattato, in base alla quale la “Commissione presenta inoltre al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione delle finanze dell’Unione basata sui risultati conseguiti” (art. 275 modificato). Come per altre politiche, il Parlamento istituirebbe stretti collegamenti con il Comitato per la politica di coesione.

Le riunioni del Consiglio per la politica di coesione dovrebbero essere precedute da riunioni del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale, i quali potrebbero formulare i loro pareri sui Rapporti annuali elaborati dagli Stati membri.

L’architettura qui suggerita dovrebbe essere costruita per gradi, iniziando dall’attuale periodo di programmazione. Si potrebbe pensare di creare un gruppo informale di alto livello incaricato di condurre la valutazione strategica e l’esame dei risultati della politica attuale sulla base del limitato flusso di informazioni attualmente disponibile. Già questo rappresenterebbe un passo avanti, dato che al momento gli amministratori degli Stati membri hanno solo due opportunità regolari di incontrarsi: il Gruppo di lavoro sulle misure strutturali e il Comitato di coordinamento dei fondi, quest’ultimo competente soprattutto in materia di questioni regolamentari, attuazione delle normative e decisioni di programmazione. Si potrebbero sperimentare nuove metodologie e, dopo la Quinta relazione sulla coesione, il gruppo potrebbe essere coinvolto nel dibattito sulla progettazione della nuova strategia, anche utilizzando i risultati del Gruppo per la politica territoriale descritto alla sezione V.2.

E’ evidente che, infine, il rafforzamento del dibattito strategico richiede anche il coinvolgimento dei singoli Stati membri. Una difficoltà, a tale riguardo, sta nel fatto che nei paesi dell’Unione la responsabilità per lo sviluppo e per la politica di coesione è spesso suddivisa tra diverse amministrazioni e diverse aree di intervento politico, oltre che tra i livelli nazionale e subnazionale, con un coordinamento scarso o inconsistente. I comitati di sorveglianza della politica di coesione – che nelle intenzioni originali avrebbero dovuto svolgere funzioni di vigilanza strategica sui programmi – sono generalmente impegnati in questioni tecniche e amministrative. Per questo bisognerebbe considerare la possibilità che ogni Stato membro istituisca (laddove non esista già) un *forum* strategico nazionale di alto livello – sia a livello politico, sia a livello amministrativo – per assicurare la sorveglianza strategica della politica di coesione, e in particolare lo sviluppo di valutazioni strategiche delle politiche nazionali di sviluppo *place-based*, lo sviluppo di programmi strategici nazionali/regionali, la valutazione dell’efficacia e il coordinamento dei contributi ai dibattiti a livello di Unione.

BIBLIOGRAFIA

- Abbey, J., Davies, G. and Mainwaring, L. 2008 “*Vorsprung durch Technium: Towards a System of Innovation in South-west Wales*”, in Routledge, *Regional Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 281-293.
- Acemoglu, D. 2009 “The Crisis of 2008: Structural Lessons for and from Economics”, in *CEPR Policy Insight*, No. 28.
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J.A. 2002 “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution”, in MIT Press, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 4, pp. 1231-1294.
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J.A. 2005 “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 385-472.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.A. and Yared, P. 2008 “Income and Democracy”, in American Economic Association, *American Economic Review*, Vol. 98, No. 3, pp. 804-842.
- Adorno, V., Bernini, C. and Pellegrini, G. 2007 “The Impact of Capital Subsidies: New Estimations under Continuous Treatment”, in Bocconi University, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Volume 66, No. 1, pp. 67-92.
- Afonso, A., Schuknecht, L. and Tanzi, V. 2008 “Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency”, in European Central Bank, *Working Paper Series*, No. 861, <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp861.pdf>.
- Aghion, P. 2006 “A Primer on Innovation and Growth”, in *Bruegel Policy Brief*, No. 06.
- Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.) 2005 *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press.
- Aghion, P. and Howitt, P. 1992 “A Model of Growth Through Creative Destruction”, in *Econometrica*, Vol. 60, No. 2, pp. 323-351.
- Aghion, P. and Howitt, P. 1998 *Endogenous Growth Theory*, Cambridge (MA), MIT Press.
- Aghion, P. and Howitt, P. 2004 “Growth with Quality-Improving Innovations: an Integrated Framework”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 67-110.
- Aghion, P. and Howitt, P. 2005 “Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework”, in *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4, pp. 269-314.
- Ahmad, E. and Brosio, G. (eds.) 2006 *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Ahn, S. and Hemmings, P. 2000 “Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries: An Evaluation of the Evidence”, in OECD Publishing, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 246.
- Akçomak, S. and ter Weel, B. 2008 “Social Capital, Innovation and Growth: Evidence from Europe”, in Institute for the Study of Labor (IZA), *IZA Discussion Papers*, No. 3341.

- Alesina, A. and Perotti, R. 1996 “Income Distribution, Political Instability, and Investment”, in *European Economic Review*, Vol. 40, No. 6, 1203-1228.
- Alesina, A. and Perotti, R. 2004 “The European Union: a Politically Incorrect View”, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 4Fall, pp. 27-48.
- Alesina, A. and Spolaore, E. 2003 *The Size of Nations*, Cambridge (MA), MIT Press.
- Alesina, A., Spolaore, E. and Wacziarg, R. 2005 “Trade, Growth and the Size of Countries”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1B, pp. 1499-1542.
- Alkire, S. and Foster, J. 2007 “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”, in *OPHI Working Paper Series*, OPHI Working Paper No. 7.
- Alkire, S. and Sarwar, M. 2009 *Multidimensional Measures of Poverty & Well-being*, Report Working Paper.
- Altman, D. 2003 “Efficiency and Equity (In the Same Breath)”, in *The New York Times*, April 20.
- Anand, S. and Segal, P. 2008 “What Do We know about Global Income Inequality?”, in *Journal of Economic Literature*, Vol. 46, No. 1, pp. 57-94.
- Anand, S. and Sen, A. 2004a “Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective”, in Fukuda-Parr, S. and Kumar, A.K.S. (eds.), *Readings in Human Development. Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, Oxford, Oxford University Press, September.
- Anand, S. and Sen, A. 2004b “Gender Inequality in Human Development: Theories and Measurement”, in Fukuda-Parr, S. and Kumar, A.K.S. (eds.), *Readings in Human Development. Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, Oxford, Oxford University Press, September.
- Anand, S. and Sen, A. 2004c “Human Development Index: Methodology and Measurement”, in Fukuda-Parr, S. and Kumar, A.K.S. (eds.), *Readings in Human Development. Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, Oxford, Oxford University Press, September.
- Andersen, N.Á. 2007 “Creating the Client Who Can Create Himself and His Own Fate – the Tragedy of the Citizens’ Contract”, in *Qualitative Sociology Review*, Vol. III, No. 2, pp. 119-143.
- Anselmo, I. and Raimondo, L. 2003 *The Objective 1 Italian Performance Reserve: A Tool to Enhance the Effectiveness of Programmes and the Quality of Evaluation*, mimeo, http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs/all/OB1_Italian_performance_reserve_settembre_2000.pdf.
- Applica 2008 *Social Inclusion and Income Distribution in the European Union – 2007. Monitoring Report prepared by the European Observatory on the Social Situation - Social Inclusion and Income Distribution Network*, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_situation/2007_mon_rep_soc_incl.pdf.

- Applica, Ismeri, Wiiw 2008 *Financial implementation of Structural Funds*, Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006, Work-Package 1: Coordination, Analysis and Synthesis, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1report.pdf.
- Arrow, K. 2007 “Global Climate Change: A Challenge to Policy”, in Berkeley Electronic Press, *The Economists’ Voice*, Vol. 4, No. 3.
- Atkinson, A.B. 1999 *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Munich Lectures in Economics, Cambridge (MA), MIT Press.
- Atkinson, A.B. 2008a “Distribution and Growth in Europe – The Empirical Picture: A Long-Run View of the Distribution of Income”, in Jonung, L. and Kontulaine, J. (eds.), *European Economy, Growth and income distribution in an integrated Europe: Does EMU make a difference*, European Commission, Economic Papers, No. 325, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12674_en.pdf.
- Atkinson, A.B. 2008b “European Union Social Policy in a Globalising Context”, in Costabile, L. (ed.) *Institutions for Social Well-Being: Alternatives for Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Atkinson, A.B. and Brandolini, A. 2008 “Income Inequality in the European Union” in *BEPA Montly Brief*, No. 17, July.
- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B. 2002 *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, New York, Oxford University Press.
- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B. 2005 *Taking Forward the EU, Social Inclusion Process Report*, Independent Report Commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union.
- Auerbach, A.J. and Feldstein, M. (eds.) 1987 *Handbook of Public Economics*, Amsterdam, North-Holland.
- Austrian Federal Chancellery 2006 *Issue paper* prepared for the Seminar of the Austrian EU Presidency 2006 “Governance of Territorial Strategies: Going beyond Strategic Documents”, Baden, 8-9 June.
- Austrian Federal Chancellery 2006 *Summary Report* prepared for the Seminar of the Austrian EU Presidency 2006 “Governance of Territorial Strategies: Going Beyond Strategic Documents”, Baden, 8-9 June.
- Azariadis, C. and Stachurski, J. 2005 “Poverty Traps” in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 295-384.
- Azfar, O., Kähkönen, S., Lanyi, A., Meagher, P. and Rutherford, D. 1999 “Decentralization, Governance and the Public Service. The Impact of Institutional Arrangements. A Review of Literature”, IRIS Center, University of Maryland, College Park.
- Bachtler, J. 2008 “Evaluation of Regional Policy in Europe: Culture, Capacity and Commitment”, in Oleniczak, K., Kozak, M. and Ledzion, B. (eds.), *Teoria I Praktyka Ewaluacji Interwencji Publicznych*, Warsaw, Wydawnictwa Akademickie I Profesjonalne.
- Bachtler, J. and Gorzelak, G. 2007 “Reforming EU Cohesion Policy. A Reappraisal of the Performance of the Structural Funds”, in Routledge, *Policy Studies*, Vol. 28, No. 4, pp. 309-326.

- Bachtler, J. and McMaster, I. 2008 “EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States”, in *Journal Environment and Planning C: Government and Policy*, Volume 26, No. 2, pp. 398-427.
- Bachtler, J. and Méndez, C. 2007 “Who Governs EU Cohesion policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds”, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 3, pp. 535-564.
- Bachtler, J. and Wren, C. 2006 “Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges”, in *Regional Studies*, Vol. 40, No. 2, pp. 143-154.
- Bachtler, J. and Yuill, D. 2007 “Regional Policy in Western Europe: Taking Stock of the Shift in Paradigm”, in Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik (RUFIS), *Beiträge zur Ballungsforschung*, Bochum.
- Bailey, D. and De Propriis, L. 2002 “The 1988 Reform of the European Structural Funds: Entitlement or Empowerment?”, in Routledge, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 3, pp. 408-428.
- Bailey, S.J. 1999 *Local Government Economics: Principles and Practice*, Houndmills, Macmillan Press LTD.
- Balibar, E. 2004 *Europe As Borderland. The Alexander von Humboldt Lecture in Human Geography*, University of Nijmegen, November 10, <http://socgeo.ruhosting.nl/colloquium/Europe%20as%20Borderland.pdf>.
- Banerjee, A.V. and Duflo, E. 2005 “Growth Theory through the Lens of Development Economics”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 473-552.
- Barca, F. 2009a *Towards a place-based social agenda for the EU*, Report Working Paper.
- Barca, F. 2009b “Un «Sud Persistente». Riflessioni su Dieci Anni di Politica per il Mezzogiorno d’Italia” in Petruszewicz, M., Schneider J. and Schneider P. (a cura di), *I Sud. Conoscere, Capire, Cambiare*, il Mulino.
- Barca, F., Brezzi, M., Terribile, F. and Utili, F. 2004 “Measuring for Decision Making. Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies”, in *Uval Working Paper*, No. 2.
- Barrios, S. and Strobl, E. 2005 “The Dynamics of Regional Inequalities”, in *Economic Papers of the European Commission*, No. 229, Brussels.
- Barry, F., Bradley, J. and Hannan, A. “The Single Market, the Structural Funds and Ireland’s Recent Economic Growth”, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 3, pp. 537-552.
- Becker, I. and Fuest, C. 2008 *EU Regional Policy and Tax Competition*, paper presented at the BEPA Conference on Public Finances in the European Union, Brussels, 3-4 April 2008, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/conference_docs/becker_fuest_eu_reg_policy.pdf.
- Begg, I. 2008a “Structural Policy and Economic Convergence”, in *CESito Forum*, Vol. 9, No. 1.
- Begg, I. 2008b “Subsidiarity in Regional Policy”, in *Subsidiarity and Economic reform in Europe*, Springer Berlin Heidelberg, pp. 291-310.
- Begg, I. 2009a *EU Expenditure to Support Transitions to a Low Carbon Economy*, mimeo.

- Begg, I. 2009b *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, Report No. 1, Swedish Institute for European Policy Studies, www.sieps.se.
- Benabou, R. 1996 “Inequality and Growth”, in MIT Press, *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 11, pp. 11-92.
- Benoit, K. and Laver, M. 2006 *Party policy in modern democracies*, London, Routledge.
- Bertola, G. 2007a *Economic Integration, Growth, Distribution: Does the Euro Make a Difference?*, paper presented at the 2007 DG-ECFIN Annual Research Conference on “Growth and income distribution in an integrated Europe: does EMU make a difference?”, Brussels, 11-12 October 2007.
- Bertola, G. 2007b “Welfare Policy Integration Inconsistencies”, in Berger, H. and Moutos, T. (eds.), *Designing the New European Union*, Amsterdam, Elsevier, pp. 91-120.
- Beugelsdijk, M. and Eijffinger, S.C.W. 2005 “The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: an Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001”, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 1, pp. 37-51.
- Bičáková, A. and Sierminska, E. 2007 “Homeownership Inequality and the Access to Credit Markets”, in Luxembourg Income Study, *LIS Working Paper Series*, No. 5, <http://www.lisproject.org/publications/lwswps/lws5.pdf>.
- Birkelbach 1964 “Resolution of European Parliament of 22nd January 1964”, in *Official Journal of the European Community*, February 8, p. 114.
- BKA 2003 “*Light Governance*” for Multi-level Policies, Austrian contribution to the debate on simplification of Structural Funds management after 2006, Federal Chancellery (Bundeskanzleramt), June, mimeo.
- Blom-Hansen, J. 2006 “Principals, Agents and the Implementation of EU Cohesion Policy”, in Routledge, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 4, pp. 624-648.
- Blustein, J. 2005 “Toward a More Public Discussion of the Ethics of Federal Social Program Evaluation”, in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 24, No. 4, pp. 824-846.
- BMBau 2008 *Analysis of the Impacts, Benefit and Implementation of INTERREG IIIB Projects*, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BMBau 2009 *Wirkungen und Nutzen von transnationalen Projekten (INTERREG IIIB)*, Schriftenreihe Forschungen Heft 136, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn.
- Boekholt, P., Arnold, E. and Tsipouri, L. 1998 *The Evaluation of the Pre-Pilot Actions under Article 10: Innovative Measures Regarding Regional Technology Plans*, Report to the European Commission, <http://www.innovating-regions.org/download/RTPreport.pdf>.
- Böhme, K. 2005 “The Ability to Learn in Transnational Projects’ ”, in *Informationen zur Raumentwicklung*, No. 11-12/2005, pp. 691-700.
- Böhme, K., Haarich, S., Lähtenmäki-Smith, K., Polverari, L., Turró Bassols, L. and Ulied, A. 2003 *The Territorial Effects of Structural Funds*, ESPON 2.2.1, Nordregio, Stockholm.
- Böhme, K., Jossierand, F., Haraldsson, P.I., Bachtler, J. and Polverari, L. 2003 “Transnational Nordic-Scottish Cooperation: Lessons for Policy and Practice”, in Nordic Centre for Spatial Development, *Nordregio Working Papers*, No. 2003:3, Stockholm.

- Boldrin, M. and Canova, F. 2001 “Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies”, in Blackwell Publishing, *Economic Policy*, Vol. 16, No. 32, pp. 207-253.
- Bonaccorsi, A. 2009 *Towards Better Use of Conditionality in Policies for Research and Innovation under Structural Funds. The Intelligent Policy Challenge*, Report Working Paper.
- Bondonio, D. and Engberg, J. 2000 “Enterprise Zones and Local Employment: Evidence from the States’ Programs”, in Elsevier, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 30, No. 5, pp. 519-549.
- Bondonio, D. and Greenbaum, R.T. 2006 “Do Business Investment Incentives Promote Employment in Declining Areas? Evidence from EU Objective-2 Regions”, in *European Urban and Regional Studies*, Vol. 13, No. 3, pp. 225-244.
- Bondonio, D. and Greenbaum, R.T. 2007 “Do Local Tax Incentives Affect Economic Growth? What Mean Impacts Miss in the Analysis of Enterprise Zone Policies”, in Elsevier, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 37, No. 1, pp. 121-136.
- Bourguignon, F. and Rogers, F.H. 2007 “Distributional Effects of Educational Improvements: Are We Using the Wrong Model?” in *World Bank Policy Research Working Papers*, No. 4427, http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000158349_20071204102822&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679.
- Bourguignon, F., Ferreira, F.H.G. and Walton, M. 2007 “Equity, Efficiency and Inequality Traps: A Research Agenda”, in Springer, *Journal of Economic Inequality*, Vol. 5, No. 2, pp. 235-256.
- Bouvet, F. 2007 *Dynamics of Regional Income Inequality in Europe and Impact of EU Regional Policy and EMU*, paper presented at the 2007 DG-ECFIN Annual Research Conference on “Growth and income distribution in an integrated Europe: does EMU make a difference?”, Brussels, 11-12 October, http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2007/researchconf1110/bouvet_en.pdf.
- Bradley, J. 2005 *Has EU regional policy been effective? The debate on Structural Funds*, Paper to the 45th Congress of the European Regional Science Association, Amsterdam, 23-27 August.
- Bradley, J. 2006 “Evaluating the Impact of European Union Cohesion Policy in Less-Developed Countries and Regions”, in Routledge, *Regional Studies*, Vol. 40, No. 2, pp. 189-200.
- Bradley, J. and Untiedt, G. 2008 “EU Cohesion Policy and ‘Conditional’ Effectiveness. What do Cross-Section Regressions Tell Us?”, in *GEFRA Working Paper*, No. 4/2008.
- Brandolini, A. 2008 “On Applying Synthetic Indices of Multidimensional Well-Being: Health and Income Inequalities in Selected EU Countries”, in Banca d’Italia, *Temi di discussione*, No. 668.
- Brandolini, A. and Smeeding, T.M. 2009 “Income Inequality in Richer and OECD Countries”, in Salverda, W., Nolan, B. and Smeeding, T.M. (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press.
- Braunerhjelm, P., Faini, R., Norman, V., Ruane, F. and Seabright, P. 2000 *Integration and Regions of Europe: How the Right Policy Can Prevent Polarization. Monitoring European Integration No. 10*, London, CEPR.

- Brock, W.A. and Taylor, M.S. 2004 “Economic Growth and the Environment: A Review of Theory and Empirics”, in *NBER Working Papers*, No. 10854, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Bronzini, R. and de Blasio, G. 2006 “Evaluating the Impact of Investment Incentives: The case of Italy’s Law 488/1992”, in *Journal of Urban Economics*, Vol. 60, No. 2, pp. 327-349.
- Bruszt, L. 2008 “Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States”, in Routledge, *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, No. 5, pp. 607-627.
- Busillo, F., Muccigrosso, T., Pellegrini, G., Tarola, O. and Terribile, F. 2009 “Measuring the Impact of European Regional Policy on Economic Growth: A Regression Discontinuity Design Approach”, in Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Materiali Uval Analisi e Studi*, forthcoming.
- Buti, M. and Nava, M. 2003 “Towards a European Budgetary System”, European University Institute, *EUI Working Papers*, No. 8. Edited version reprinted in Buti, M. and Franco, D. 2005 *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union – Theory, Evidence and Institutions*, Edward Elgar.
- Buti, M. and Nava, M. 2008 “Constrained Flexibility as a Tool to Facilitate Reform of the EU Budget”, in European Commission, European Economy, *Economic Paper*, No. 326.
- Caglar, K. 2005 “Globalization and Social Inclusion in Istanbul”, in Blackwell Publishing, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 29, No. 1, pp. 124-134.
- Cambridge Econometrics 2008 *Analysis of the Main Factors of Regional Growth: An in-depth Study of the Best and Worst Performing European Regions. An Inception Report for the European Commission, DG Regional Policy*, Cambridge.
- Canoy, M. and Lerais, F. 2008 *Elements for the Social Agenda*, BEPA’s Contribution.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. and Verspagen, B. 2003 “The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union”, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 4, pp. 621-644.
- Caracciolo, L. and Maronta, F. 2009 *Quanto coerente è la coesione*, mimeo, http://www.studiarisviluppo.it/progetti/docs/La_matrice_geopolitica_della_coesione.pdf.
- Casavola, P. 2009 *Operational Rules and Results. Analysis and Proposals for Conditionalities in Cohesion Policy Programmes*, Report Working Paper.
- Castelló-Climent, A. 2008 “Inequality and Growth in Advanced Economies: An Empirical Investigation”, in Jonung, L. and Kontulaine, J. (eds.), *European Economy, Growth and Income Distribution in an Integrated Europe: Does EMU Make a Difference*, European Commission, Economic Papers, No. 325, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12674_en.pdf.
- Cecchini, P., Catinat, M. and Jacquemin, A. 1988 *The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market*, Aldershot, Wildwood House.
- Chaffee, B. 2009 *Ethical Intersections for Randomized Controlled Trials. An Overview of Where Ethics and Human Intervention Trials Often Meet*, <http://knol.google.com/k/ben-chaffee/ethical-intersections-for-randomized/2o6rvdus6co61/1#>.
- Charles, D.R., Nauwelaers, C., Mouton, B. and Bradley, D. 2000 *Assessment of the Regional Innovation and Technology Transfer Strategies and Infrastructures (RITTS) Scheme*,

- Cheshire, P. and Magrini, S. 1999 “Evidence on the Impact of Territorially Competitive Policy and the Role of Transactions Costs in Conditioning Collective (In)action”, in The London School of Economics and Political Science, *Research papers in Environmental and Spatial Analysis*, No. 57.
- Church, A. and Reid, P. 1999 “Cross-border Co-operation, Institutionalisation and Political Space across the English Channel”, in Routledge, *Regional Studies*, Vol. 33, No. 7, pp. 643-655.
- Cohen, J. 1996 “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”, in Benhabib, S. (ed.), *Democracy and Difference: Changing Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, pp. 95-119.
- Coleman, J.S. 1988 “Social capital in the creation of human capital”, in *American Journal of Sociology*, Vol. 94, No. Supplement, pp. S95-S120.
- Colomb, C. 2007 “The Added Value of Transnational Cooperation: Towards a New Framework for Evaluating Learning and Policy Change”, in Routledge, *Planning, Practice and Research*, Vol. 22, No. 3, pp. 347-372.
- Commission of the European Communities 1969 *A Regional Policy for the Community*, COM(69) 950, Brussels.
- Commission of the European Communities 1970 “Report to the Council and the Commission on the realization by stages of Economic and Monetary Union in the Community”, in the *Bulletin of the European Communities*, No. Supplement 11/70, pp. 5-29.
- Commission of the European Communities 1973 *Report on the Regional Problems in the Enlarged Community*, COM(73) 550 final, Brussels.
- Commission of the European Communities 1984 *The Regions of Europe: Second Periodic Report on the Social and Economic Situation of the Regions of the Community*.
- Commission of the European Communities 2006 *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs. Community Strategic Guidelines 2007-2013*, COM(2006) 386 final, Brussels.
- Commission of the European Communities 2007a *Competitive European Regions through Research and Innovation. A Contribution to More Growth and More Better Jobs*, COM(2007) 474, Brussels.
- Commission of the European Communities 2007b *Regions Delivering Innovation through Cohesion Policy*, SEC(2007) 1547, Commission Staff Working Document, Brussels.
- Commission of the European Communities 2007c *RTD, Innovation, Cohesion and Rural Development Policies Reinforced Synergies*, SEC(2007) 1045, Commission Staff Working Document, Brussels.
- Commission of the European Communities 2007d *Towards a Common Immigration Policy*, COM(2007) 780 final, Brussels.
- Commission of the European Communities 2007e *Trans-European Networks: Towards an Integrated Approach*, COM(2007) 135 final, Brussels.

- Commission of the European Communities 2008a *A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, COM(2008) 418 final, Brussels.
- Commission of the European Communities 2008b *Communication from the Commission. From Financial Crisis to Recovery: A European Framework for Action*, COM(2008) 706 final, Brussels.
- Commission of the European Communities 2008c *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength*, COM(2008) 616 final, Brussels.
- Commission of the European Communities 2008d *New Skills for New Jobs. Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs*, COM(2008) 868.
- Commission of the European Communities 2008e *Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, SEC(2008) 2868 final, Commission Staff Working Document, Brussels.
- Commission of the European Communities 2008f *Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity in 21st Century Europe*, COM(2008) 412 final, Brussels.
- Commission of the European Communities 2008g *Towards a Common Understanding of the Concept of Tolerable Risk of Error*, SEC(2008) 3054, Commission Staff Working Document, Brussels.
- Commission of the European Communities 2009 *Regions 2020. Globalization Challenges for European Regions*, Background document to Commission Staff Working Document SEC(2008) 2868 final.
- Commission on Growth and Development 2008 *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*,
<http://cgd.s3.amazonaws.com/GrowthReportComplete.pdf>.
- Cornes, R. and Sandler, T. 1996 *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University Press.
- Costabile, L. (ed.) 2008 *Institutions for Social Well-Being: Alternatives for Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Council of Europe 2008d *Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe*, Report of High-Level Task Force on Social Cohesion, No. TFSC (2007) 31E, January 28, Strasbourg, [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC\(2007\)31E.doc](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC(2007)31E.doc).
- Council of the European Union 2007 “Treaty of Lisbon”, in *Official Journal of the European Union*, No. 2007/C 306/01, December 17.
- Council of the European Union 2008a “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union”, in *Official Journal of the European Union*, No. 2008/C 115/01, May 9.
- Council of the European Union 2008b *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, No. 7274/08, March 4, Brussels,
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07274.en08.pdf>.
- Council of the European Union 2008c *Presidency Conclusions (11 and 12 December 2008)*, Brussels, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf.

- Coyle, C. 1997 “European integration: a lifeline for Irish local authorities?”, in Goldsmith, M.J.F. and Klausen, K.K. (eds.) *European Integration and Local Government*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 75-94.
- Cramme, O. 2008 in the Presentation to the Workshop “A European Union ‘fit for purpose’ in the global age”, organised by the Policy Network and Eliamep in Hydra, Greece, 17-18 October,
<http://www.policy-network.net/uploadedFiles/Events/Events/HYDRA%20ISLAND%20EUROPE%20FINAL.pdf>.
- Crescenzi, R., Rodríguez-Pose, A. and Storper, M. 2007 “The Territorial Dynamics of Innovation: a Europe-United States Comparative Analysis”, in *Journal of Economic Geography*, Vol. 7, No. 6, pp. 673-709.
- Crocker, D.A. 2006 “Sen and Deliberative Democracy”, in Kaufman, A. (ed.), *Capabilities Equality: Basic Issues and Problems*, New York, Routledge, pp. 155-197.
- Curzio, A.Q. and Fortis, M. (eds.) 2002 *Complexity and Industrial Clusters. Dynamics and Models in Theory and Practice (Contributions to Economics)*, New York, Physica-Verlag.
- D’Antoni, M. and Pagano, U. 2008 “Cultural Diversity and Economic Solidarity”, in Costabile, L. (ed.) *Institutions for Social Well-Being: Alternatives for Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Dąbrowski, M. 2008 “Structural Funds as a Driver for Institutional Change in Poland”, in Routledge, *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 2, pp. 227-248.
- Dall’Erba, S. and Le Gallo, J. 2008 “Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds 1989-1999: a Spatial Econometric Analysis”, in van Dijk, J. (ed.), *Papers in Regional Science*, Vol. 87, No. 2, pp. 219-244.
- Dall’Erba, S., Percoco, M. and Piras, G. 2008 “The European Regional Growth Process Revisited”, in Routledge, *Spatial Economic Analysis*, Vol. 3, No. 1, pp. 7-25.
- Daly, M. 2006 “EU Social Policy after Lisbon”, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, pp. 461-481.
- Daly, M. 2008 “Whither EU Social Policy? An account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process”, in *Journal of Social Policy*, Vol. 37, No. 1, pp. 1-19.
- David, P.A. 1994 “Why Are Institutions the ‘Carriers of History’? Path Dependence and the Evolution of Conventions, Organizations and Institutions”, in *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 5, No. 2, pp. 205-220.
- De la Fuente, A. 2002 “The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish Regions: An Assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF”, in *CEPR Discussion Papers*, No. 3673.
- De la Fuente, A. and Vives, X. 1995 “Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain”, in *Economic Policy*, No. 20, pp. 13-51.
- De la Fuente, A., Doménech, R. and Jimeno, J.F. 2003 “Human Capital as a Factor of Growth and Employment at the Regional Level. The Case of Spain”, in Unitat de Fonaments de l’Anàlisi Econòmica (UAB) and Institut d’Anàlisi Econòmica (CSIC), *UFAE and IAE Working Papers*, No. 610.04.
- De la Fuente, A., Doménech, R. and Rant, V. 2008 *Addressing the Net Balances Problem as a Prerequisite for EU Budget Reform: A Proposal*, paper presented at the BEPA

Conference on Public Finances in the European Union, Brussels, 3-4 April 2008, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/conference_docs/de_la_fuente_net_balance_budget.pdf.

- De Rynck, S. and McAleavey, P. 2001 “The Cohesion Deficit in Structural Fund Policy”, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 4, pp. 541-557.
- Delors, J. 1989 “Regional implications of economic and monetary integration”, in *Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Collection of papers submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union*, Committee for the study of Economic and Monetary Union, Luxembourg, p. 81.
- Derlien, H.-U. and Rist, R.C. 2002 “Policy Evaluation in International Comparison”, in Furubo, J.-E., Rist, R.C. and Sandahl, R. (eds.), *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, pp. 439-455.
- Diez, M.A. 2002 “Evaluating New Regional Policies. Reviewing the Theory and Practice”, in *Evaluation*, Vol. 8, No. 3, pp. 285-305.
- Dillinger, W. 2007 “Poverty and Regional Development in Eastern Europe and Central Asia”, in *World Bank Working Papers*, No. 118, Washington.
- Dixit, A. 1999 “Mancur Olson – Social Scientist”, in Blackwell Publishing, *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 456, pp. F443-F452.
- Dixit, A. and Londregan, J. 1998 “Fiscal Federalism and Redistributive Politics”, in Elsevier, *Journal of Public Economics*, Vol. 68, No. 2, pp. 153-180.
- Dorf, M.C. and Sabel, C.F. 1998 “A Constitution of Democratic Experimentalism” in *Columbia Law Review*, Vol. 98, No. 2.
- Drabenstott, M. 2005 *A Review of the Federal Role in Regional Economic Development*, Monograph, Federal Reserve Bank of Kansas City, http://www.kansascityfed.org/RegionalAffairs/Regionalstudies/FederalReview_RegDev_605.pdf.
- Drabenstott, M. 2006 “Rethinking Federal Policy for Regional Economic Development”, in *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, First Quarter.
- Duch Brown, N., Montolio Estivill, N. and Mediavilla, M. 2007 “Evaluating the Impact of Public Subsidies on a Firm’s Performance: A Quasi-Experimental Approach”, in Universitat de Barcelona, Espai de Recerca en Economia, *Working Papers in Economics*, No. 181.
- Duflo, E., Glennerster, R. and Kremer, M. 2006 “Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit”, in *C.E.P.R. Discussion Papers*, No. 6059.
- Dufresne, A. and Raveaud, G. 2004 *Capabilities, Emploi et Salaire*, <http://www.idhe.ens-cachan.fr/Ric0408.pdf>.
- Dühr, S., Stead, D. and Zonneveld, W. 2007 “The Europeanization of Spatial Planning through Territorial Cooperation”, in Routledge, *Planning, Practice and Research*, Vol. 22, No. 3, pp. 291-307.
- Durlauf, S.N. and Fafchamps, M. 2004 “Social Capital”, in *NBER Working Papers*, No. 10485, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Durlauf, S.N., Johnson, P.A. and Temple, J.R.W. 2005 “Growth Econometrics”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 555-677.

- Easterly, W. 2005 “National Policies and Economic Growth: A Reappraisal”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 1015-1059.
- Eckey, H.-F. and Türck, M. 2006 “Convergence of EU-Regions: A Literature Review”, in University of Kassel, Institute of Economics, *Discussion Paper in Economic*, No. 86/06, Kassel.
- Ecorys 2006 *Strategic Evaluation on Transport Investment Priorities under Structural and Cohesion Funds for the Programming period 2007-13*, Synthesis Report to the European Commission (DG REGIO), ECORYS Nederland BV, Rotterdam.
- Ecorys 2008 *A Study on EU Spending. Final Report*, ECORYS Nederland BV, Rotterdam, http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf.
- Ecotec 2000 *Final report of the On-going Evaluation of the Regional Innovation Strategies under Article 10 of the ERDF*, Ecotec Research and Consulting Ltd.
- Ecotec 2003 *Ex-Post Evaluation of Objective 1, 1994-1999*, Final Report to the European Commission (DG REGIO), Ecotec Research and Consulting Ltd.
- Ederveen, S., de Grot, H.L.F. and Nahuis, R. 2006 “Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy”, in Blackwell Publishing, *Kyklos*, Vol. 59, No. 1, pp. 17-42.
- Ederveen, S., Gorter, J., de Mooij, R. and Nahuis, R. 2003 “Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy”, in *ENEPRI Occasional Papers*, No. 3.
- Einstein, A. 1960 *Einstein on Peace*, NY, Nathan, O. and Heinz Norden, H. (eds.), New York, Schocken Books.
- Ekinci, M.F., Kalemli-Ozcan, S. and Sorensen, B.E. 2007 “Financial Integration within EU Countries: The Role of Institutions, Confidence and Trust”, in *NBER Working Papers*, No. 13440, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Elias, A. 2008 “Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics”, in *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, No. 5, pp. 483-492.
- Elster, J. 1991 “Local Justice. How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens”, in Elsevier, *European Economic Review*, Vol. 35, No. 2-3, pp. 273-291.
- EPRC and Metis 2009 *Ex Post Evaluation of the Management and Implementation of Cohesion Policy, 2000-2006*, Report to the European Commission (DG REGIO), Glasgow/Vienna.
- Esposti, R. and Bussoletti, S. 2008 “Impact of Objective 1 Funds on Regional Growth Convergence in the European Union: A Panel-data Approach”, in Routledge, *Regional Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 159–173.
- ESRI and GEFRA 2002 *An Examination of the Ex-Post Macroeconomic Impacts of CSF 1994-99 on Objective 1 Countries and Regions. Final Report*.
- Eurocap (Europe and the politics of Capabilities) 2006 *Social dialogue, employment and territories. Towards a European Politics of Capabilities*, October, http://www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap/def_%20Final%20Report%20July%202006%20Version%20Def22.pdf.
- European Commission 1984 *The European Regions: Second Periodic Report on the Economic and Social Situation in the Regions of the Community*, Luxembourg.

- European Commission 2000 *Performance Reserve: Analysis of the situation in the Member States - Objectives 1 and 2. Synthesis Report*, DG REGIO Evaluation Unit, Brussels.
- European Commission 2002 *Regional Innovation Strategies under the European Regional Development Fund. Innovative Actions 2000-2002*, DG Regional Policy.
- European Commission 2004a *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf>.
- European Commission 2004b *Joint Report on Social Inclusion 2004*, Employment & Social Affairs, Social Security and Social Inclusion, Luxembourg.
- European Commission 2004c *Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*, Employment & Social Affairs, Luxembourg.
- European Commission 2004d *Report on the Performance Reserve and Mid-Term Evaluation*, Report by DG REGIO to the Committee on the Development and Conversion of the Regions, Commission of the European Communities, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/tech_report_en.pdf.
- European Commission 2006a *Innovation in the National Strategic Reference Frameworks*, Working document of the Directorate General for Regional Policy, 31 October.
- European Commission 2006b *Innovative Strategies and Actions: Results from 15 Years of Regional Experimentation*, European Commission Working Document, Brussels.
- European Commission 2006c *Report on Verification of Additionality in the Objective 1 Regions for 2000-2006*.
- European Commission 2006d *The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*, Working Document No. 2.
- European Commission 2006e *The New Programming Period 2007-2013. Methodological Working Papers – Draft Working Paper ‘Indicators for Monitoring and Evaluation: a Practical Guide*, January 23.
- European Commission 2006f *The New Programming Period 2007-2013. The Verification of Additionality for the Convergence Objective*, Working Document No. 3.
- European Commission 2007a *EQUAL and ESF Article 6: Innovative and Socially Responsible Restructuring. European Social Fund*, http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/esf-isr-restructuring_en.pdf.
- European Commission 2007b *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission 2008a *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current Status and Way Forward*, The Social Protection Committee, Luxembourg.
- European Commission 2008b *European Innovation Scoreboard Innovation 2007. Comparative Analysis of Innovation Performance*, DG for Enterprise and Industry, http://www.proinno-europe.eu/admin/uploaded_documents/European_Innovation_Scoreboard_2007.pdf.

- European Commission 2008c *Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits. Final Report.*
- European Commission 2008d *How to Improve the Implementation of 2007-2013 ERDF Programmes and What Lessons Can Be Learned with Regard to European Regional Policy beyond 2013*, Report of the Internal Reflection Group on European Region Policy.
- European Commission 2008e “Looking back to 1988. A debate between officials of European Commission”, in *Inforegio Panorama*, No. 26, pp. 26-35.
- European Commission 2008f *Regional Focus*, No. 2.
- European Commission 2008g *TEN-T Trans-European Transport Network. Implementation of the Priority Projects. Progress Report*, DG Energy and Transport, Brussels.
- European Commission 2008h *Fostering the urban dimension: analysis of the operational programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*, Working Document of the Directorate General for Regional Policy, Brussels, 25 November 2008.
- European Communities 1972 *Rapport Fait au nom de la Commission Politique sur le Resultats de la Conference au Sommet des Chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats Membres de la Communaute Elargie qui s'est tenue a Paris le 19 et 20 octobre 1972*, EP Session Documents 194/72.
- European Court of Auditors 2008 *Response by the European Court of Auditors to the Commission's Communication 'Reforming the Budget, Changing Europe'.*
- European Parliament 2005 *Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives. Study*, No. IP/B/REGI/ST/2004-008.
- European Parliament, Council and Commission 2006 “Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management”, in *Official Journal of the European Union*, 2006/C 139/01, June 14.
- Eurostat 2004 *Population Statistics*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BP-04-001/EN/KS-BP-04-001-EN.PDF.
- Ezcurra, R. 2007 “Is Income Inequality Harmful for Regional Growth? Evidence from the European Union”, in Routledge, *Urban Studies*, Vol. 44, No. 10, pp. 1953-1971.
- Ezcurra, R. and Pascual, P. 2007 “Regional Polarisation and National Development in the European Union”, in *Urban Studies*, Vol. 44, No. 1, pp. 99-122.
- Fabbrini, S. and Brunazzo, M. 2003 “Federalizing Italy: The Convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization”, in Routledge, *Regional and Federal Studies*, Vol. 13, No. 1, pp. 100-120.
- Fahey, T., Whelan, C.T. and Maître, B. 2005 *First European Quality of Life Survey: Income Inequalities and Deprivation*, European Foundation for the Improvements of Living and Working Conditions, Dublin.
- Farole, T., Rodríguez-Pose, A. and Storper, M. 2009 *Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions*, Report Working Paper.

- Farthing, S. and Carrière, J.P. 2007 “Reflections on Policy-Oriented Learning in Transnational Visioning Processes: The Case of the Atlantic Spatial Development Perspective”, in *Planning, Practice and Research*, Vol. 22, No. 3, pp. 329-345.
- Feldstein, M.S. and Inman, R.P. 1986 *The Economics of Public Services: Proceedings of a Conference Held by the International Economic Association at Turin, Italy*, Feldstein M.S. and Inman R.P. (eds.), Basingstoke, London, Macmillan.
- Ferry, M. and Gross, F. 2005 *The Future of Territorial Cooperation in an Enlarged EU*, Paper prepared for 2nd International Conference, Benchmarking Regional Policy in Europe, Riga, 24-26 April.
- Ferry, M., Gross, F., Bachtler, J. and McMaster, I. 2007 “Turning strategies into projects: The implementation of 2007-13 Structural Funds programmes”, in EPRC, University of Strathclyde, *IQ-Net Thematic Paper*, No. 20(2), [http://www.eprc.strath.ac.uk/ignet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/ThematicPaper20\(2\)Final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/ignet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/ThematicPaper20(2)Final.pdf).
- Fitoussi, J.P. and Le Cacheux, J. 2007 *L'état de L'Union Européenne 2007. L'Europe des biens publics*, Fayard - Presses de Sciences Po, Paris.
- Foray, D. 2008 *Understanding “Smart Specialisation”*, Report prepared for the ITPS Barcelona seminar, 30 June.
- Foray, D. and Van Ark, B. 2007 “Smart Specialisation in a Truly Integrated Research Area is the Key to Attracting more R&D to Europe”, in *Knowledge Economists Policy Brief*, No. 1.
- Förster, M., Jesuit, D. and Smeeding, T. 2005 “Regional Poverty and Income Inequality in Central and Eastern Europe: Evidence from the Luxembourg Income Study”, in Kanbur, R. and Venables, A.J. (eds.), *Spatial Inequality and Development*, Oxford University Press.
- Gallup, J.L., Sachs, J.D. and Mellinger, A.D. 1998 “Geography and Economic Development”, in *NBER Working Papers*, No. 6849, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Galor, O. 2005 “From Stagnation to Growth: Unified Growth Theory”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 171-293.
- Gambetta, D. 1988 “Can we trust?”, in Gambetta, D. (ed.), *Trust: Making and Breaking of Cooperative Relations*, New York, Basil Blackwell, pp. 213-238.
- Gancia, G. and Zilibotti, F. 2005 “Horizontal Innovation in the Theory of Growth and Development”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 111-170.
- García-Peñalosa, C. 2007 *The Economics of Distribution and Growth: Recent Issues*, paper presented at the 2007 DG-ECFIN Annual Research Conference on “Growth and income distribution in an integrated Europe: does EMU make a difference?”, Brussels, 11-12 October, http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2007/researchconf1110/garciapenalosa_paper_en.pdf.
- GHK (2003) Ex post evaluation of URBAN Community Initiative 1994-99, Final Report to DG REGIO, GHK Brussels/London.

- Giannakourou, G. 2005 “Transforming Spatial Planning Policy in Mediterranean Countries: Europeanization and Domestic Change”, in Routledge, *European Planning Studies*, Vol. 13, No. 2, pp. 319-331.
- Gillespie, S. 2004 “Scaling Up Community-Driven Development: A Synthesis of Experience”, in International Food Policy Research Institute, Food Consumption and Nutrition Division, *FCND Discussion Papers*, No. 181, <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp181.pdf>.
- Giovannini, E., Hall, J. and Mira d’Ercole, M. 2007 *Measuring Well-Being and Societal Progress*, background paper presented for the Conference “Measuring Progress, True Wealth and the Well-Being of Nations”, Brussels, 19-20 November, http://www.beyond-gdp.eu/download/oced_measuring-progress.pdf.
- Glaeser, E.L. and Shleifer, A. 2001 A Reason for Quantity Regulation, in American Economic Association, *American Economic Review*, Volume 91, No. 2, pp. 431-435.
- Gordon, R.J. 2007 *Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States*, paper presented at the 2007 DG-ECFIN Annual Research Conference on “Growth and income distribution in an integrated Europe: does EMU make a difference?”, Brussels, 11-12 October.
- Grant, C. 1994 *Delors: Inside the House that Jacques Built*, London, Nicholas Brealey Publishing.
- Greenbaum, R.T. and Bondonio, D. 2004 “Losing Focus: A Comparative Evaluation of Spatially Targeted Economic Revitalization Programmes in the US and the EU”, in Routledge, *Regional Studies*, Vol. 38, No. 3, pp. 319-334.
- Gren, J. 2002 “New Regionalism and West Sweden: the Factors of Change in the Regionalism Paradigm”, in Routledge, *Regional and Federal Studies*, Vol. 12, No. 3, pp. 79-101.
- Gros, D. 2008 *How to Achieve a Better Budget for the European Union*, paper presented at the BEPA Conference on Public Finances in the European Union, Brussels, 3-4 April 2008, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/conference_docs/gros_bepa_conference_final.pdf.
- Grossmann, V. and Steger, T.M. 2007 “Growth, Development, And Technological Change, in *CESifo Working Paper Series*, No. 1913.
- Gualini, E. 2004 *Multilevel Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Ashgate, Aldershot.
- Guiso, L., Sapienza, P. and Zingales, L. 2008 “Long Term Persistence”, in *Chicago GSB Research Paper*, No. 08-11.
- Guiso, L., Sapienza, P. and Zingales, L. 2008 “Social Capital as Good Culture”, in *Journal of the European Economic Association*, April-May, Vol. 6, No. 2-3, pp. 295-320.
- Hagen, T. and Mohl, P. 2008 “Which is the Right Dose of EU Cohesion Policy for Economic Growth?”, in *ZEW Discussion Paper*, No. 08-104, Mannheim.
- Halkier, H. 2001 “Regional Policy in Transition - A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark”, in Routledge, *European Planning Studies*, Vol. 9, No. 3, pp. 323-338.
- Hamlin, A.P. (ed.) 2006 *Ethics and Economics. Volume II*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

- Harjes, T. 2007 “Globalization and Income Inequality: A European Perspective”, in International Monetary Fund, *IMF Working Papers*, No. 07/169, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07169.pdf>.
- Hartwig, I. 1999 *Managing Structural Funds: Institutional Constraints to Efficiency*, Paper prepared for ECSA Conference, Pittsburgh, 2-5 June, http://aei.pitt.edu/2289/01/002620_1.PDF.
- Heckman, J.J., LaLonde, R.J. and Smith, J.A. 1999 “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs”, in Ashenfelter, O. and Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, pp. 1865-2097.
- Heidenreich, M. and Bischoff, G. 2008 “The Open Method of Co-ordination: a Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?”, in *JCMS*, Vol. 46, No. 3, pp. 497-532.
- Heinemann, F., Mohl, P. and Osterloh, S. 2008 *Who’s Afraid of an EU Tax and Why? Determinants of Tax Preferences in the European Parliament*, paper presented at the BEPA Conference on Public Finances in the European Union, Brussels, 3-4 April 2008, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/conference_docs/heinemann_afraid_eu_tax.pdf.
- Henderson, D. 2000 “EU Regional Innovation Strategies: Regional Experimentalism in Practice?”, in Sage Publications, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 7, No. 4, pp. 347-358, London.
- Henderson, J.V. 2005 “Urbanization and Growth”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1B, pp. 1543-1591.
- Hibbitt, K., Jones, P. and Meegan, R. 2001 “Tackling Social Exclusion: The Role of Social Capital in Urban Regeneration on Merseyside – From Mistrust to Trust?”, in Routledge, *European Planning Studies*, Vol. 9, No. 2, pp. 141-161.
- Hickey, S. and du Toit, A. 2007 “Adverse Incorporation, Social Exclusion and Chronic Poverty”, in *CPRC Working Papers*, No. 81, http://www.chronicpoverty.org/pdfs/81Hickey_duToit.pdf.
- HM Treasury 2007 *Review of Sub-National Economic Development and Regeneration*, London, http://www.hm-treasury.gov.uk/d/subnational_econ_review170707.pdf.
- Hooghe, L. (ed.) 1996 *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Hooghe, L. 1998 “Territorial Politics in Europe - A Zero-Sum Game? EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism”, in EUI, *RSCAS Working Papers*, No. 1998/41.
- Hooghe, L. 2003 “Europe Divided? Elites vs. Public Opinion on European Integration”, in *European Union Politics*, Vol. 4, No. 3, pp. 281-304.
- Hooghe, L. and Marks, G. 2001 *Multilevel Governance and European Integration*, Lanham/Oxford, Rowman & Littlefield Publishers.
- Hooghe, L. and Marks, G. 2003 “Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance”, in *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2, pp. 233-243.

- Hooghe, L. and Marks, G. 2008a “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, in *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 01, pp. 1-23.
- Hooghe, L. and Marks, G. 2008b “European Union?”, in *West European Politics*, Vol. 31, No. 1-2, pp. 108-129.
- House of Commons 1973 *Regional Development Incentives. Second Report*, Expenditure Committee, House of Commons Session 1973/4, HMSO, London.
- House of Lords – Economic Affairs 2002, *Globalisation*.
- House of Lords – European Union Committee 2008, *The Future of EU Regional Policy. Report with Evidence*, 19th Report, HL Paper No. 141.
- Imig, D. 2004 “Contestation in the Streets European Protest and the Emerging Euro-Polity”, in Marks, G. and Steenbergen, M.R. (eds.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- In’t Veld, J. 2007 *The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme*, European Commission, DG ECFIN.
- Inman, R.P. 1987 “Markets, governments, and the ‘new’ political economy”, in Auerbach A. J. and Feldstein M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, pp. 647-777.
- Inno 2005 *Ex-post Evaluation of the RIS, RTTs and RISI ERDF Innovative Actions for the Period. 1994-99. Final synthesis report*, http://www.innovating-regions.org/download/finalreport_post_erdf_94_99_en.pdf.
- Interact 2006 *Study on Indicators for Monitoring Transnational and Interregional Cooperation Programmes*, Interact Programme Secretariat, Vienna, <http://www.interact-eu.net/documentation/downloads/10/379>.
- Jesuit, D.K. 2008 “Subnational Analyses Using the Luxembourg Income Study (LIS) Data Archive”, in Luxembourg Income Study, *LIS Working Paper Series*, No. 494.
- Jesuit, D.K., Rainwater, L. and Smeeding, T. 2002 “Regional Poverty within Rich Countries”, in Luxembourg Income Study, *LIS Working Paper Series*, No. 318.
- John, P. 2000 “The Europeanisation of Sub-national Governance”, in *Urban Studies*, Vol. 37, No. 5-6, pp. 877-894.
- Jones, C.I. 2005 “Growth and Ideas”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1B, pp. 1063-1111.
- Jones, L.E. and Manuelli, R.E. 2004 “Neoclassical Models of Endogenous Growth: The Effects of Fiscal Policy, Innovation and Fluctuations”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 13-65.
- Jones, M. 2001 “The Rise of the Regional State in Economic Governance: ‘Partnership for Prosperity’ or New Scales of State Power?”, in *Environment and Planning A*, Vol. 33, No. 7, pp. 1185-1211.
- Jorgenson, D.W. 2005 “Accounting for growth in the Information Age”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 743-815.

- Jouen, M. 2008a “Endogenous Local Development Versus Foreign”, in Tönshoff, S. and Weida, A. (eds.), *Where top-down, Where bottom-up? Selected Issues for Regional Strategies in the European Union*, New York, Peter Lang Publishing.
- Jouen, M. 2008b “Social Experimentation in Europe: Towards a More Complete and Effective Range of the EU Actions for Social Innovation”, in *Notre Europe, Studies and Research*, No. 66.
- Jouen, M. 2008c “Territorial Cohesion: from Theory to Practice”, in *Notre Europe, Policy Paper*, No. 35.
- Jovanovic, B. and Rousseau, P.L. 2005 “General Purpose Technologies”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1B, pp. 1181-1224.
- Jütting, J., Kauffmann, C., Mc Donnell, I., Osterrieder, H., Pinaud, N. and Wegner, L. 2004 “Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact”, in OECD Development Centre, *OECD Development Centre Working Papers*, No. 236.
- Keating, M. 2008 “A Quarter Century of the Europe of the Regions”, in *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, No. 5, pp. 629-635,
<http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713636416~db=all~tab=issueslist~branches=18-v18>.
- Kelleher, J., Batterbury, S. and Stern, E. 1999 *The thematic evaluation of the partnership principle in the EU Structural Fund programmes 1994-1999: Final report*, Commission of the European Communities, Brussels.
- Kingdom, J.W. 2002 *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman Classics in Political Science, New York, Longman.
- Klenow, P.J. and Rodríguez-Clare Andrés 2005 “Externalities and Growth”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 817-861.
- Kleyn, W.H. and Bekker, M. 1997 “Integrated Regional Development under EU Regional Policy: The Dutch Experience”, in Bachtler, J and Turok, I. (eds.), *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*, London, Jessica Kingsley Publishers, pp. 260-273.
- Knott, A.M. and Posen, H.E. 2003 *Does Competition Increase Innovation? New Evidence from Old Industries*, The Wharton School of the University of Pennsylvania, Working Paper.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S. and Frey, T. 2006 “Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared”, in *PACTE CNRS Working Paper*, No. 1,
<http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf/Kriesi-Cahier-1.pdf>.
- Kunnunen, J. 2004 *The Dynamics of EU Cohesion Policy: The Structural Funds as a Vector of Change in Finland*, Centre for European Studies, University of Helsinki, OEUE Phase II, Occasional Paper 3.4-09.04, <http://www.oeue.net/papers/finlandthestructuralfundsave.pdf>.
- Lähteenmäki-Smith, K. and Dubois, A. 2006 *Collective Learning Through Transnational Cooperation: The Case of Interreg IIIB*, Nordregio, Stockholm.
- Lambert, P.J. 2007 “Positional Equity and Equal Sacrifice: Design Principles for an EU-wide Income Tax?” in *University of Otago Economics Discussion Papers*, No. 0706,
http://www.business.otago.ac.nz/econ/research/discussionpapers/DP_0706.pdf.

- Landabaso, M. 2000 *Reflection on U.S. Economic Development Policies: Meeting the 'New Economy' Challenge*, paper presented visiting scholar under the 'EU Fellowship' program to the University of North Carolina, Chapel Hill.
- Landabaso, M., Oughton, C. and Morgan, K. "Learning Regions in Europe: Theory, Policy, and Practice through the RIS Experience", in Gibson, D.V et al. (eds.), *Systems and policies for the global learning economy*, Westport, Connecticut and London, Praeger, pp. 79-110.
- Lane, D.A. and Maxfield, R.R. 2005 "Ontological Uncertainty and Innovation", in Springer-Verlag, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 15, No. 1, pp. 3-50.
- Lanzieri, G. 2006 "Long-term Population Projections at National Level", in Eurostat, *Statistics in Focus*, Population and social conditions, No. 3/2006.
- Lanzieri, G. 2007 "Long-term Population Projections at Regional Level. Ageing will Affect EU Regions to Differing Degrees", in Eurostat, *Statistics in Focus*, Population and Social conditions, No. 28/2007.
- Latham, S. 2008 *A European Union "Fit for Purpose" in the Global Age. Hydra, Greece 17-18 October 2008*, Workshop Report.
- Levine, R. 2004 "Finance and Growth: Theory and Evidence", in *NBER Working Papers*, No. 10766, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Levy, H., Lietz, C. and Sutherland, H. 2006 "A Basic Income for Europe's Children?", in *Euromod Working Papers*, No. EM4/06, http://doc.politiquessociales.net/serv1/A_basic_income_for_Europe_s_children.pdf.
- Liddle, R. 2007a *A New Social Europe*, Fabian Society, Freethinking Papers, http://domain1613123.sites.fasthosts.com/images/stories/pdfs/new_social_europe.pdf.
- Liddle, R. 2007b *Creating a Culture of Fairness. A Progressive Response to Income Inequality in Britain*, Policy Network Essay, http://doc.politiquessociales.net/serv1/Creating_a_culture_of_fairness.pdf.
- Mairate, A. 2006 "The 'added value' of European Union Cohesion Policy", in *Regional Studies*, Volume 40, No. 2, pp. 167-177.
- Majumdar, S.K. and Marcus, A.A. 2001 "Rules Versus Discretion the Productivity Consequences of Flexible Regulation", in *Academy of Management Journal*, Vol. 44, No. 1, pp. 170-179.
- Manzella, G.P. and Mendez, C. 2009 *The Turning Points of EU Cohesion Policy*, Report Working Paper.
- Marchante, A., Ortega, B. and López, J. 2002 "A Multicriteria Analysis of the Community Initiative INTERREG II Spain-Morocco (1994-1999)", in European Regional Science Association, *ERSA conference papers*, No. ersa02p109.
- Marks, G. 1992 "Structural Policy in the European Community", in Sbragia, A. (ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the New European Community*, Washington DC, Brookings Institute.
- Marks, G. 1993 "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in Cafruny, A.W. and Rosenthal, G.G. (eds.), *The State of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Vol. 2, pp. 391-410.

- Marks, G., Hooghe, L. and Schakel, A.H. 2008 “Patterns of Regional Authority”, in Routledge, *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, No. 2-3. pp. 167-181.
- Marks, G., Nielsen, F., Ray, L. and Salk, J. 1996 “Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilisation in the European Union”, in Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P. and Streek, W. (eds.) *Governance in the European Union*, London, Thousand Oaks, Sage Publications, pp. 40-63.
- Marlier, E., Atkinson A.B., Cantillon, B. and Nolan, B. 2007 *The EU and Social Inclusion. Facing the Challenges*, Bristol, The Policy Press.
- Martin, P. 1999 “Public Policies, Regional Inequalities and Growth”, in Elsevier, *Journal of Public Economics*, Vol. 73, No. 1, pp. 85-105.
- Martini, A. 2008 “How counterfactuals got lost on the way to Brussels”, in Fouquet, A. (eds.), *Evaluation des Politiques Publiques en Europe: Cultures et Futurs*, Forthcoming 2009.
- Maudos, J., Pastor, J.M. and Serrano, L. 2003 “Human Capital in OECD Countries: Technical Change, Efficiency and Productivity”, in Routledge, *International Review of Applied Economics*, Vol. 17, No. 4, pp. 419-435.
- Maza, A., Villaverde, J. and Hierro, M. 2009 “Regional Productivity Distribution in the European Union: Which are the Influencing Factors?”, in Routledge, *European Planning Studies*, Volume 17, No. 1, pp. 149-159,
<http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713417253~db=all~tab=issueslist~branches=17-v17>.
- MERIT (Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology) and Joint Research Centre 2006 *European Innovation Scoreboard 2006. Comparative Analysis of Innovation Performance*, http://www.proinno-europe.eu/doc/EIS2006_final.pdf.
- MERIT (Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology) 2009 *European Innovation Scoreboard 2008. Comparative Analysis of Innovation Performance*, http://www.proinno-europe.eu/EIS2008/website/docs/EIS_2008_Final_report.pdf.
- Milio, S. 2007 “Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy”, in Routledge, *Regional Studies*, Vol. 41, No. 4, pp. 429-442.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, *Evropský sociální fond, Program Iniciativy Společenství EQUAL*; and *Shrnutí Programu Iniciativy Společenství EQUAL*, <http://www.esfcr.cz/>.
- Ministry of Economic Development 2008 *Indicators and Regional Development Policies. The Italian Position and Current Practice*, Preliminary Draft Version, February, http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs/all/postion_paper_indicators%2029%2002%2008.pdf.
- Ministry of Regional Development 2008 *Cohesion Policy After 2013 Desired Directions for Reform. The Effectiveness of the Implementation System and Mechanisms at the EU Level*, non-paper, Warsaw.
- Mirwaldt, K., McMaster, I. and Bachtler, J. 2008 “Reconsidering Cohesion Policy: The Contested Debate on Territorial Cohesion”, in EPRC, University of Strathclyde, *EoRPA Paper*, No. 08/5.

- Mokyr, J. 2005 “Long-Term Economic Growth and the History of Technology”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1B, pp. 1113-1180.
- Molle, W. 2006 *Evaluating the EU Cohesion Policy*, Paper for the Regional Studies Association Conference, Leuven, 8-9 June,
<http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/leuven06/molle.pdf>.
- Molle, W. 2007 *European Cohesion Policy*, London, Routledge.
- Monfort, P. 2009 *Regional Convergence, Growth and Interpersonal Inequalities across EU*, Report Working Paper.
- Monk, H.B.A. and Monk, S.C. 2007 “Economic geography: the rising star of the social sciences”, in *Oxonomics*, The Oxonomics Society, Vol. 2, pp. 16-20.
- Moravcsik, A. 1991 “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, in *International Organisation*, Vol. 45, No. 1, pp. 19-56.
- Morgan, K. 2004 “Sustainable Regions: Governance, Innovation and Scale”, in Routledge, *European Planning Studies*, Volume 12, No. 6, pp. 871-889.
- Morton, M.H. 2009 *Applicability of Impact Evaluation to Cohesion Policy. A Resource Paper for the European Union*, Report Working Paper.
- Motte 1960 “Resolution of European Parliament of 2nd June 1960”, in *Official Journal of the European Community*, June 2, p. 827.
- Mrak, M. and Rant, V. 2008 *Financial Perspective 2007-2013: Domination of National Interests*, paper presented at the BEPA Conference on Public Finances in the European Union, Brussels, 3-4 April 2008,
http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/conference_docs/mrak_m_rant_dom_national_interests.pdf.
- Mueller, D. 2006 *Psychology and the Evolution of Democracy*, EPCS Conference Paper,
http://congress.utu.fi/epcs2006/docs/F2_mueller.pdf.
- Mueller, D. 2007 “European Union Expansion: A Constitutional Perspective”, in Eichengreen, B., Landesmann, M. and Stiefel, D. (eds.), *The European Economy in an American Mirror*, London and New York. Routledge.
- Musyck, B. and Reid, A. “Innovation and Regional Development, Do European Structural Funds Make a Difference?”, in Routledge, *European Planning Studies*, Vol. 15, No. 7, pp. 961-983.
- Nadin, V. and Shaw, D. 1998 “Transnational Spatial Planning in Europe: The Role of INTERREG IIC in the UK”, in *Regional Studies*, Vol. 32, No. 3, pp. 281-299.
- Neubauer, J., Dubois, A., Hanell, T., Lähteenmäki-Smith, K., Pettersson, K., Roto, J. and Steineke, J.M. 2007 *Regional Development in the Nordic Countries 2007*, Nordregio Report 2007:1, Stockholm.
- Niessen J. (ed.) 2001 *Policy Recommendations for EU Migration Policies (A Joint Document of 10 European and American Migration Experts)*, Brussels-Berlin, King Baudouin Foundation and German Marshall Fund of the US.

- North, D.C. 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, D.C. 1993 “The New Institutional Economics and Development”, in *EconWPA Economic History*, No. 9309002.
- Oakland, W.H. 1987 “Theory of Public Goods”, in Auerbach, A.J. and Feldstein, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, Amsterdam, North-Holland, Elsevier, Vol. 2, pp. 485-535.
- OECD 1996 *Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data, 2nd Edition*, Paris.
- OECD 2000a *OECD Economic Studies*, No. 31, Vol. 2000/II.
- OECD 2000b *OECD Proceedings. Policy Towards Full Employment*, SourceOECD Employment.
- OECD 2001a *OECD Growth Project: Background Papers 1*, SourceOECD, General Economics & Future Studies.
- OECD 2001b *The New Economy: Beyond the Hype. The OECD Growth Project. Economics*, SourceOECD General Economics & Future Studies.
- OECD 2003 *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, Paris.
- OECD 2005a *OECD Employment Outlook*, Paris.
- OECD 2005b *OECD Territorial Reviews: Seoul, Korea*, OECD Publishing.
- OECD 2005c *Regions at a Glance 2005*, Paris.
- OECD 2006a *Education at a Glance: OECD Indicators*, Paris.
- OECD 2006b *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, Paris.
- OECD 2007a *Economic survey of the European Union, 2007*, Paris.
- OECD 2007b *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, Paris.
- OECD 2007c *OECD Reviews of Regional Innovation. Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*, Paris.
- OECD 2007d *Regions at a Glance 2007*, OECD Publishing.
- OECD 2008a *Growing Unequal? Income Distribution and poverty in OECD Countries*.
- OECD 2008b “Making the Most of Regional Development Policy Through Multi-level Governance”, in *SourceOECD Urban, Rural and Regional Development*, Vol. 2008, No. 11, pp. 206-291.
- OECD 2009a *Regions at a Glance 2009*, Paris.
- OECD 2009b *TDPC Meeting at Ministerial Level (31 March 2009), Background Report*, GOV/TDPC/MIN(2009)2.

- OECD 2009c *TDPC Meeting at Ministerial Level (31 March 2009), Policy Report*, GOV/TDPC/MIN(2009)1.
- ÖIR – Managementdienste GmbH 2003 *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II*, Final Report for the DG Agriculture, European Commission, Brussels.
- ÖIR 2006 *Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes*. Final Report fo DG Agriculture, European Commission, Brussels
- ÖIR 2007 *The Leverage Effects of European Cohesion Policy under the Structural Funds*, Final Report to the Committee of the Regions, Österreichisches Institut für Raumplanung, Vienna.
- ÖIR, LRDP and IDOM 2003 *A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds*, Final Report to European Commission - DG REGIO, Österreichisches Institut für Raumplanung, Vienna.
- Oliver, S., Bagnall, A.M., Thomas, J. Shepherd, J. Sowden, A. White, I., Dinnes, J. Rees, R. Colquitt, J., Oliver, K. and Garrett, Z. 2008 *RCTs for Policy Interventions? A Review of Reviews and Meta-Regression*, http://www.pcpoh.bham.ac.uk/publichealth/methodology/docs/publications/JH09_Oliver_2008_RCTs_for_policy_interventions.pdf.
- Olson, M. 1983 *La Logica dell'Azione Collettiva: i Beni Pubblici e la Teoria dei Gruppi*, Milano, Feltrinelli.
- Omtzigt, D.J. 2009 *Survey on Social Inclusion: Theory and Policy*, Report Working Paper.
- Osterloh, S., Heinemann, F. and Mohl, P. 2008 *EU Budget Reform Options and the Common Pool Problem*, paper presented at the BEPA Conference on Public Finances in the European Union, Brussels, 3-4 April 2008, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/conference_docs/osterloh_heinemann_mohl%20budget_reform.pdf.
- Östhol, A. and Svensson, B. 2002 (eds.) *Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic States*, Nordregio Report 2002:06, Stockholm.
- Ostrom, E., Schroeder, L. and Wynne, S. 1993 *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*, Theoretical Lenses on Public Policy, Westview Press.
- Ottaviano, G. and Thisse, J.F. 2004 “Agglomeration and Economic Geography”, in Henderson, J.V. and Thisse, J.F. (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Amsterdam, North-Holland, Vol. 4, pp. 2564-2608.
- Overman, H.G. and Puga, D. 2002 “Unemployment Clusters across Europe’s Regions and Countries”, in Blackwell Publishing, *Economic Policy*, Vol. 17, No. 34, pp. 115-147.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative 2008 *Missing Dimensions of Poverty Data. Background Information on the Indicators and Survey Modules*, Oxford, OPHI, http://www.ophi.org.uk/pubs/Missing_Dimensions_Poverty_briefing_Aug_2008.pdf.
- Padoa-Schioppa, T., Emerson, M., King, M., Milleron, J.C., Paelinck, J.H.P., Papademos, L.D., Pastor, A. and Scharpf, F.W. 1987 *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Oxford, Oxford University Press.

- Paraskevopoulos, C.J. 2001 *Interpreting Convergence in the European Union: Patterns of Collective Action, Social Learning and Europeanisation among Greek Regions*, London, Macmillan.
- Paraskevopoulos, C.J. 2003 “Social Capital, Learning and EU Regional Policy Networks: Evidence from Greece”, in Blackwell Publishing, *Government and Opposition*, Vol. 36, No. 2, pp. 253-278.
- Parente, S.L. and Prescott, E.C. 2005 “A Unified Theory of the Evolution of International Income Levels”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1B, pp. 1371-1416.
- Perkmann, M. 1999 “Building Governance Institutions across European Borders”, in Routledge, *Regional Studies*, Vol. 33, No. 7, pp. 657-667.
- Piketty, T. 1995 “Social Mobility and Redistributive Politics”, in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CX, No.3, pp. 551-584.
- Piketty, T. and Saez, E. 2006 “The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective”, in *NBER Working Papers*, No. 11955, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Pollack, M. 1995 “Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy” in Rhodes, C. and Mazey, S. (eds.), *The State of the European Union, Vol. 3: Building a European Polity*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Pollack, M.A. 2008 *Member-State Principals, Supranational Agents, and the EU Budgetary Process, 1970-2008*, paper presented at the BEPA Conference on Public Finances in the European Union, Brussels, 3-4 April 2008, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/conference_docs/pollack_eu_budget.pdf.
- Polverari, L., Mendez, C., Gross, F. and Bachtler, J. 2007 “Making Sense of European Cohesion Policy: 2007-13 Ongoing Evaluation and Monitoring Arrangements”, in EPRC, University of Strathclyde, *IQ-Net Thematic Paper*, No. 21(2), Glasgow, [http://www.eprc.strath.ac.uk/ignet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/ThematicPaper21\(2\)Final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/ignet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/ThematicPaper21(2)Final.pdf).
- Puga, D. 2002 “European Regional Policy in Light of Recent Location Theories”, in *Journal of Economic Geography*, Vol. 2, No. 4, pp. 372-406.
- Pyke, F., Becattini, G., Sengenberger, W. (eds.) 1990 *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Ravallion, J. 2009 “Should the Randomistas Rule?”, in *Economists’ Voice*, Vol. 6, No. 2, <http://www.bepress.com/ev/vol6/iss2/art6/>.
- Rawls, J. 1999 *The Law of People: with “The Idea of Public Reason Revisited”*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- Regeringen 2003 *Den Regionale Vækststrategi*, København, Regeringen.
- Roberts, P. 2003 “Partnerships, Programmes and the Promotion of Regional Development: an Evaluation of the Operation of the Structural Funds Regional Programmes”, in Elsevier, *Progress in Planning*, Vol. 59, No. 1, pp. 1-69.

- Rodríguez-Pose, A. 2001 “Is R&D Investment in Lagging Areas of Europe Worthwhile? Theory and Empirical Evidence”, in Springer, *Papers in Regional Science*, Vol. 80, No. 3, pp. 275-295.
- Rodríguez-Pose, A. and Crescenzi, R. 2008 “Research and Development, Spillovers, Innovation Systems, and the Genesis of Regional Growth in Europe”, in Routledge, *Regional Studies*, Vol. 42, No. 1, pp 51 – 67, http://rsa.informaworld.com/srsa/title~content=t713393953~db=all~tab=issueslist~branches=42_v42.
- Rodríguez-Pose, A. and Fratesi, U. 2004 “Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions”, in Routledge, *Regional Studies*, Vol. 38, No. 1, pp. 97-113.
- Rodríguez-Pose, A. and Storper, M. 2006 “Better Rules or Stronger Communities? On the Social foundations of Institutional Change and its Economic Effects”, in *Economic Geography*, Vol. 82, No. 1, pp. 1-25.
- Rodrik, D. 1999 “Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses”, in *Journal of Economic Growth*, Vol. 4, No. 4, pp. 385-412.
- Rodrik, D. 2000 “Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them”, in *CEPR Discussion Papers*, No. 2370.
- Rodrik, D. 2002 “Institutions, Integration, and Geography: in Search of the Deep Determinants of Economic Growth”, in Rodrik, D. (ed.), *In Search of Prosperity: Analytical Country Studies on Growth*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2003.
- Rodrik, D. 2005 “Growth Strategies”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 967-1014.
- Rodrik, D. 2008a “Normalizing industrial policy”, in *Commission on Growth and Development*, Working Paper No. 3, Washington, DC.
- Rodrik, D. 2008b “Second-Best Institutions”, in *NBER Working Papers*, No. 14050, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Roemer, J.E. 1986 “Equality of Resources Implies Equality of Welfare”, in MIT Press, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 101, No. 4, pp. 751-784.
- Roemer J.E. 1998 *Equality of Opportunity*, Cambridge (MA), Harvard of University Press.
- Roemer J.E. 2009 “Concepts and theories of inequality”, in Salverda, W., Nolan, B. and Smeeding, T.M. (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford, Oxford University Press.
- Roine, J., Vlachos, J. and Waldenström, D. 2007 “What Determines Top Income Shares? Evidence from the Twentieth Century”, in Stockholm University, *Research Papers in Economics Working Paper*, No. 676, <http://swopec.hhs.se/hastef/papers/hastef0676.pdf>.
- Ross, G. 1995 *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, Polity.
- Rubio, E. 2008 “EU Budget Review: Addressing the Thorny Issues”, in *Notre Europe*, Policy Paper, No. 32.
- Sabel, C.F. 1996 *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*, Territorial Development, OECD, Paris.

- Sabel, C.F. and O'Donnell, R. 2000 *Democratic Experimentalism: What To Do about Wicked Problems after Whitehall (And What Scotland May Just Possibly Already Be Doing)*, paper presented to the OECD Conference on Devolution and Globalization Implications for Local Decision-makers, Glasgow, Scotland, 28-29 February 2000.
- Sabel, C.F. and Simon, W.H. 2004 "Destabilization Rights: how Public Law Litigation Succeeds", in *Harvard Law Review*, Vol. 117, No. 4, page. 1015-1101.
- Sabel, C.F. and Zeitlin, J. 2008 "Learning from Difference: the New Architecture of Experimentalist Governance in the EU", in Blackwell Publishing, *European Law Journal*, Vol. 14, No. 3, pp. 271-327.
- Sala-i-Martin, X. 1996 "The Classical Approach to Convergence Analysis", in Royal Economic Society, *Economic Journal*, Vol. 106, No. 437, pp. 1019-1036.
- Salais, R. 2003 "Work and Welfare in a New Economy: Emergent Patterns and Future Possibilities", in Zeitlin, J. and Trubek, D.M. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.
- Salvemini, M.T. and Pesce, O. 2007 "Un Bilancio Europeo per una Politica di Crescita", in *Quaderni IAI*, No. 27.
- Sapir, A. 2005 "Globalization and the Reform of European Social Models" in *Bruegel Policy Brief*, November.
- Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Viñals, J. and Fallace, H. 2003 *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High Level Study Group Established on the Initiative of the President of the European Commission,
http://www.swisscore.org/Policy%20docs/general_research/sapir_report_en.pdf.
- Saxenian, A.L. and Sabel, C. 2008 "Roepke Lecture in Economic Geography. Venture Capital in the 'Periphery': The New Argonauts, Global Search, and Local Institution Building", in *Economic Geography*, Vol. 84, No. 4.
- Scharpf, F.W. 1991 "Political institutions, decision styles, and policy choices", in Czada, R.M. and Windhoff-Heritier, A. (eds.), *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Boulder, CO, Westview Press, pp. 53-86.
- Scharpf, F.W. 2002 "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity", in *Max-Planck Institute Working Paper*, No. 02/8, July,
<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-8/wp02-8.html>.
- Scharpf, F.W. 2008 in the Presentation to the Workshop "A European Union 'fit for purpose' in the global age", organised by the Policy Network and Eliamep in Hydra, Greece, 17-18 October,
<http://www.policy-network.net/uploadedFiles/Events/Events/HYDRA%20ISLAND%20EUROPE%20FINAL.pdf>.
- Schot, J. and Geels, F.W. 2007 "Niches in Evolutionary Theories of Technical change. A Critical Survey of the Literature", in Springer-Verlag, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 17, No. 5, pp. 605-622.
- Scotchmer, S. 2002 "Local Public Goods and Clubs", in Auerbach, A.J. and Feldstein, M. (eds.), *Handbook of Public Economic*, Vol. n. 4, North-Holland Press.
- SCP 2004 *Unequal Welfare States: Distributive Consequences of Population Ageing in Six European Countries*, The Hague, Social and Cultural Planning Office.

- Sen, A. 1985 *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North Holland, Elsevier Science Publishers B.V.
- Sen, A. 1992 *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press.
- Sen, A. 1999 *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- Seravalli, G. 2006 *Né Facile, Né Impossibile: Economia e Politica dello Sviluppo Locale*, Donzelli, Roma.
- Seravalli, G. 2008 “Innovazione e Sviluppo Locale. Concetti, Esperienze, Politiche”, in Franco Angeli, *Economia e Politica Industriale*, No. 1.
- Seravalli, G. 2009 *Competitive European Regions through Research and Innovation. Different Theoretical Approaches to Innovation Policies*, Report Working Paper.
- Socintec and Inno 2005 *Ex-post evaluation of the RIS, RTTs and RISI ERDF innovative actions for the period 1994-99*, Final synthesis report to the European Commission.
- Sonn, J.W. and Storper, M. 2008 “The Increasing Importance of Geographical Proximity in Technological Innovation: An Analysis of U.S. Patent Citation, 1975-1997”, in *Environment and Planning A*, Vol. 40, No. 5, pp. 1020-1039.
- Stafford, B., Greenberg, D. and Davis, Abigail 2002 *A Literature Review of the Use of Random Assignment Methodology in Evaluations of US Social Policy Programmes*, Crown copyright, Her Majesty’s Stationary Office, <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/IH94.pdf>.
- Stewart, F., Saith, R. and Harriss-White B. (eds.) 2007 *Defining Poverty in the Developing World*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Stiglitz, J.E. 1989 “On the Economic Role of the State”, in Heertje, A. (ed.), *The Economic Role of the State*, Oxford, Blackwell.
- Stiglitz, J.E. 1997 “An Agenda for Development in the Twenty First Century”, in Pleskovic B. and Stiglitz J. E. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*, Washington, D.C.
- Stiglitz, J.E. 1998 “Distinguished Lecture on Economics in Government. The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions”, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 2, pp. 3-22.
- Stiglitz, J.E. 2003 “Information and the Change in the Paradigm in Economics Part 1”, in *The American Economist*, Vol. 47, No. 2, pp. 6-26.
- Storper, M. 2008 “Community and Economics”, in Amin, A. and Roberts, J. (eds.), *Community, Economic Creativity, and Organization*, Oxford, Oxford University Press.
- Storper, M. and Venables A.J. 2004 “Buzz: Face-To-Face Contact and the Urban Economy” in *Journal of Economic Geography*, Oxford University Press, Vol. 4, No. 4, pp. 351-370.
- Taylor, S., Olejniczak, K. and Bachtler, J. 2004 *A Study of the Mid-Term Evaluations of INTERREG Programmes for the Programming Period of 2000-06*, Report to the INTERREG Secretariat, EPRC, University of Strathclyde, Glasgow, <http://www.interact-eu.net/documentation/downloads/10/379>.
- Technopolis 2006 *Strategic Evaluation on Innovation and the Knowledge Based Economy in Relation to the Structural and Cohesion Funds, for the Programming Period 2007-2013*, Synthesis Report to the European Commission, DG REGIO.

- The Economist 2009 *A great migration into the unknown*, January 31st-February 6th.
- The Equalities Review 2007 *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review*, http://archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview/upload/assets/www.theequalitiesreview.org.uk/equality_review.pdf.
- The Gallup Organization 2008 *Citizens Perceptions of EU Regional Policy. Analytical Report*, Flash Eurobarometer No. 234 – EU Regional Policy.
- The Region Council of Päijät-Häme 2008 *Final Step to 2013+*, http://www.paijat-hame.fi/tehtavat/julkaisut/pdf/Final_step_to_2013.pdf.
- Tiebout, C.M. 1956 “A Pure Theory of Local Expenditures”, in *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 416-426.
- Tobin, J. 1970 “On Limiting the Domain of Inequality”, in The University of Chicago Press, *The Journal of Law and Economics*, Vol. 13, No. 2, pp. 263-277.
- Townsend, P. 1979 *Poverty in the United Kingdom, a Survey of Household Resources and Standards of Living*, London, Penguin Books and Allen Lane.
- United Nations 2001 *World Population Ageing: 1950-2050*, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Van Campen 1959 “Resolution of European Parliament of 9th February 1959”, in *Official Journal of the European Community*, February 9, p. 167.
- Vanhove, N. and Klassen, L.H. 1987 *Regional policy: A European approach*, Avebury, Aldershot.
- Van Miert, K. 1993 *High Level Group on the Trans-European Transport Network. Report*, Bruxelles.
- Ventura, J. 2005 “A Global View of Economic Growth”, in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1B, pp. 1419-1497.
- Verspagen, B. 2001 “Economic Growth and Technological Change: An Evolutionary Interpretation”, in OECD Directorate for Science, Technology and Industry, *STI Working Papers*, No. 2001/1.
- Volpe, M. 2004 “L’Addizionalità delle Risorse Comunitarie da Obbligo Regolamentare a Strumento di Politica Economica. La Verifica del Principio nella Programmazione 1994-99 e nella Programmazione 2000-2006”, in Svimez, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, Vol. 18, No. 3-4, pp. 345-371.
- Walker, R. 2007 *The price of inequality*, paper prepared for the Trades Union Congress.
- Walker, R., Hoggart, L. and Hamilton, G. 2008 “Random Assignment and Informed Consent: A Case Study of Multiple Perspectives”, in *American Journal of Evaluation*, Vol. 29, No. 2, pp. 156-174.
- Wallace, H. 1977 “The Establishment of the Regional Development Fund: Common Policy or Pork Barrel?” in Wallace, H., Wallace, W. and Webb, C. (eds.), *Policy-Making in the European Communities*, London, John Wiley and Sons, pp.137-163.

- Weil, D., Fung, A., Graham, M. and Fagotto, E. 2006 “The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies”, in Wiley Interscience, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 25, No. 1, pp. 155-181.
- Wilson, T.M. 2000 “Obstacles to European Union regional policy in the Northern Ireland borderlands”, in *Human Organization*, April.
- World Bank 2008 *World Development Report 2009 “Reshaping Economic Geography”*.
- World Health Organisation 2004 *International Plan of Action on Ageing: Report on Implementation. Report by the Secretariat*, EB115/29, http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB115/B115_29-en.pdf.
- Wostner, P. “The Micro-Efficiency of the EU Cohesion Policy”, in European Policies Research Centre, *European Policy Research Paper*, N. 64, http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_64_Wostner.pdf.
- Wren, C. 2005 “Regional Grants: Are they worth it?”, in Institute for Fiscal Studies, *Fiscal Studies*, Volume 26, No. 2, pp. 245-275.
- Yuill, D., Ferry, M., Vironen, H., McMaster, I. and Mirwaldt, K. 2008 “New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway”, in EPRC, University of Strathclyde, *EoRPA Paper*, No. 08/1.
- Zimmermann B. 2006 “Pragmatism and the Capability Approach. Challenges in Social Theory and Empirical Research”, in *European Journal of Social Theory*, Vol. 9, No. 4, pp. 467-484.