

***L'APPROCCIO PLACE-BASED
DELLE POLITICHE EUROPEE DI SVILUPPO REGIONALE:
FONDAMENTI E SPUNTI PER L'AZIONE***

di Fabrizio Barca*

RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA

- Nell'ottobre 2011 la Commissione Europea ha avanzato una **proposta di riforma della politica di coesione europea** per il 2014-2020 che, pure con limiti, compie un **forte passo verso un modello di sviluppo territoriale place-based**.
- Il Regolamento proposto, che sarà oggetto di un serrato negoziato:
 - **cambierà le modalità di impiego dei fondi strutturali comunitari,**
 - **influenzerà le politiche nazionali di sviluppo territoriale in tutta Europa.**
- **Nella mia relazione:**
 - illustrerò il **modello concettuale** della “politica di sviluppo *place-based*” mostrando come esso risolve i problemi dei modelli alternativi,
 - discuterò i **principi di questa politica** e come il Regolamento comunitario contribuisce (in parte) ad **attuarli**.

APPROCCI ALTERNATIVI ALLO SVILUPPO

Confusi nel rumore della gravissima crisi in atto si confrontano oggi a livello internazionale ed europeo **cinque concezioni assai diverse** sull'intervento pubblico per promuovere lo sviluppo:

- **Modello delle istituzioni perfette.**
- **Modello delle agglomerazioni perfette.**
- **Modello compensativo.**
- **Modello comunitario (o dello sviluppo locale).**
- **Modello rivolto ai luoghi (*place-based*).**

L'esito del confronto è importante per la misura e la qualità dello sviluppo futuro europeo e italiano.

MODELLO DELLE ISTITUZIONI PERFETTE

Contributo

- Le istituzioni dei mercati del lavoro, delle merci e dei capitali e della PA sono un fattore primario di sviluppo.

Ipotesi

- Le istituzioni “adatte” allo sviluppo - regole del mercato del lavoro, sistema pensionistico, sistema di governo societario, etc. - sono univocamente identificate (*best practices*), note e indipendenti dai contesti.

Raccomandazione

- La politica di sviluppo deve promuovere la crescita attraverso le istituzioni perfette.

Proponenti

- *Washington consensus; Frankfurt consensus; EC Secretariat-General and DG ECFIN.*

Problemi

- I tecnocrati hanno una conoscenza assai limitata.
- Non esistono “istituzioni perfette” (*best practices*). Contano comportamenti e contesti (nazionali, regionali, locali).
- Il ruolo delle elite locali (ignorato) è determinante.

MODELLO DELLE AGGLOMERAZIONI

Contributo

- Le agglomerazioni (attorno alle città) sono un volano dello sviluppo, e richiedono grandi investimenti pubblici.

Ipotesi

- Esiste una mappa unica e perfetta delle agglomerazioni.
- Le grandi imprese (o le reti di piccole imprese) detengono la conoscenza su quali siano gli investimenti privati e pubblici necessari per realizzare questa mappa, bilanciando equamente gli interessi di tutti gli attori.
- Il benessere tende “naturalmente” a diffondersi dalle agglomerazioni a tutti i cittadini (via migrazioni e domanda).

Raccomandazione

- La politica di sviluppo deve finanziare gli investimenti nella misura e nei luoghi richiesti dalle imprese e dalle elites urbane.

Proponenti

- *World Bank (parte); mega-lobbies urbane; centri finanziari.*

Problemi

- Le grandi imprese o reti-di-imprese non bilanciano gli interessi né detengono la conoscenza adeguata. La fiducia riposta in questi due errati convincimenti costituisce una delle principali cause dell'attuale crisi (Daron Acemoglu).
- La crescita non produce automaticamente inclusione sociale.
- Sulle scelte delle elite locali pesano fortemente gli interessi distributivi.

MODELLO COMPENSATIVO

Contributo

- Le agglomerazioni producono esclusione sociale al proprio interno e con l'esterno.

Versione pro-mercato

Ipotesi

- Ne sono minacciati pace sociale e mercati.

Raccomandazione

- La politica di sviluppo deve compensare questi effetti attraverso aiuti a imprese e persone e opere pubbliche.

Proponenti

- *Una lettura riduttiva del modello di "economia sociale di mercato".*

Versione "utopica"

Ipotesi

- La convergenza piena dei livelli di sviluppo è possibile

Raccomandazione

- La politica di sviluppo deve mirare alla convergenza.

Proponenti

- *Politica di coesione europea (interpretazione prevalente).*

Problemi

- La compensazione produce dipendenza e favorisce elite locali conservatrici, che non hanno incentivo a innovare.
- L'inclusione sociale è obiettivo in sé.
- Il potenziale di crescita differisce fra i luoghi: il mondo è tendenzialmente *spiky*.

MODELLO COMUNITARIO (O DELLO SVILUPPO LOCALE)

Contributo

- L'inclusione sociale, relativa alle molteplici dimensioni del benessere, è obiettivo in sé, come la crescita (sviluppo = crescita + inclusione sociale).
- Conoscenza, preferenze e valori degli agenti locali sono un fattore primario di sviluppo.
- Il contesto influenza i bisogni e l'efficacia di istituzioni e investimenti

Ipotesi

- Molta della conoscenza sul che fare è "incorporata" nei luoghi.

Raccomandazione

- La politica di sviluppo consiste nella promozione da parte di agenti esterni di processi locali di "auto-scoperta" (di conoscenza e valori).

Proponenti

- *World Bank (minoranza), NGO's, politica di coesione europea (minoranza).*

Problemi

- La conoscenza incorporata nei luoghi è insufficiente se non c'è apertura a conoscenze esterne.
- Il riferimento ai soli valori locali produce "auto-confino comunitaristico".
- I processi di auto-scoperta sono generalmente insufficienti a intaccare l'egemonia di elites locali conservatrici.

E' DUNQUE NECESSARIO UN ... MODELLO RIVOLTO AI LUOGHI (PLACE-BASED)

Contributo

Alla condivisione dei contributi degli altri quattro modelli aggiunge:

- L'innovazione (nuova conoscenza) è un fattore primario di sviluppo.
- Il confronto e il conflitto pubblico e aperto fra interessi, conoscenze e valori diversi è condizione assieme di giustizia (Amartya Sen) e di innovazione.

Ipotesi

- Le trappole del sottosviluppo e l'arresto dello sviluppo si producono quando le elites locali sono incapaci, contrarie (per propri interessi distributivi) o insufficienti a realizzare le condizioni per lo sviluppo.
- La conoscenza necessaria al disegno di istituzioni e investimenti non pre-esiste alle azioni di sviluppo, ma richiede incontro e conflitto con la conoscenza e i valori esterni.

Raccomandazione

- **La politica di sviluppo consiste nel promuovere nei singoli luoghi progetti integrati di cambiamento istituzionale e di investimento attraverso l'interazione e il conflitto creativo fra attori esogeni e endogeni e fra attori endogeni che rompano l'equilibrio economico e sociale. Il conflitto va composto e orientato da una *governance* multi-livello.**

ALCUNE IMPLICAZIONI DI UNA POLITICA PLACE-BASED

- Poiché nessuno – né grandi imprese o reti di imprese, né tecnocrati o burocrati (europei, centrali o regionali) – possiede conoscenze adeguate sul “che fare”, è necessario **far competere in modo pubblico strategie alternative di intervento** sulla base di un principio di ragionevolezza (e quindi sulla base della qualità delle informazioni prodotte e delle argomentazioni sul nesso fra azioni e risultati attesi).
- Politiche volte a **trattenere le persone nei luoghi** compensandole per il più alto costo del vivere o del fare impresa rispetto ad altri luoghi sono errate (salvo quando l’obiettivo generale sia di assicurare che quei luoghi siano curati da una presenza umana residenziale). Ma politiche volte a **favorire concentrazioni urbane** in nome di presunte tendenze naturali dei flussi di popolazione e di capitale sono altrettanto errate, e sono anche odiose (negano un principio di “libertà sostanziale”).
- Le politiche di sviluppo territoriale dovrebbero viceversa dare alle persone in tutti i luoghi gli strumenti sia per muoversi, sia per valorizzare le risorse locali, offrendo quindi loro la “**libertà sostanziale**” (*capability*) di decidere **se restare o muoversi**.

I PRINCIPI DI UNA POLITICA DI SVILUPPO PLACE-BASED

- La politica *place-based* richiede di attuare i seguenti principi:
 1. **Concentrazione** degli interventi su priorità tematiche non settoriali.
 2. Promozione dell'**integrazione** fra territori e della **mobilitazione** degli attori locali.
 3. Moderna **metrica** dei risultati, come guida per le azioni e per il confronto pubblico.
 4. Contratti fondati su **condizionalità** *ex-ante* verificabili.
 5. Motivazioni e incentivi per la **qualità dell'azione esogena**.

- La proposta di Regolamento per la politica di coesione 2014-2020 innova su questi cinque fronti, in modo ancora incompleto ma assai significativo.

1. CONCENTRAZIONE TEMATICA DEGLI INTERVENTI

PRINCIPIO

- Il livello esogeno di governo (europeo, centrale o regionale) deve promuovere una **concentrazione degli interventi sulle questioni/temi** dello sviluppo che ritiene fondamentali per il benessere e il progresso dei cittadini: Innovazione, Migrazioni, Invecchiamento, Clima, Giovani, Competenze, etc.
- Non deve realizzare invece una concentrazione o una ripartizione di fondi di tipo **settoriale** (Trasporti, Istruzione, Formazione, Imprese, etc.), che frenano l'integrazione multi-settoriale necessaria ad affrontare ogni tema nei territori.

PRASSI

- Il Regolamento (art. 9) è molto insoddisfacente a questo riguardo. Dopo tre anni di dibattito, ciò segnala una difficoltà assai forte a superare la **logica delle filiere settoriali verticali** Bruxelles - capitali nazionali - capitali regionali - città.

2. PROMOZIONE DELL'INTEGRAZIONE FRA TERRITORI E DELLA MOBILITAZIONE DEGLI ATTORI LOCALI

PRINCIPIO

- La strategia esogena (che in ambito europeo è predisposta dai livelli di governo nazionale e regionale su indirizzo della Commissione) deve rendere esplicito se e in quale modo la scelta di obiettivi e azioni tenga conto degli **specifici contesti territoriali** e deve **legare** gli interventi rivolti alle singole aree con quelli rivolti ad aree vaste, anche interregionali o transnazionali.
- L'alleanza fra unità amministrative locali diverse va promossa senza predeterminare zone secondo criteri rigidi, amministrativi, funzionali o di altra natura: **i confini dei progetti territoriali nascono dai progetti territoriali stessi**. Ma la sfasatura eccessiva fra “città *de jure*” e “città *de facto*” – cfr. Calafati – rende in Italia assai complesso questo percorso.
- La partecipazione dei soggetti privati in forma associata va promossa attraverso prassi che favoriscano **spazi informati di conflitto**, discussione e proposta e **la sperimentazione** di nuove soluzioni.
- L'organizzazione di soggetti pubblici e privati per il conseguimento di scopi progettuali definiti (***special purpose local institutions***) va favorita, ma la *governance* di questi “patti” deve disincentivare attività di *rent-seeking* e tensioni con i canali democratici di governo delle pubbliche risorse (tensioni aggravate dalla “Calafati syndrome”).

2. PROMOZIONE DELL'INTEGRAZIONE FRA TERRITORI E DELLA MOBILITAZIONE DEGLI ATTORI LOCALI

PRASSI

- Il Regolamento prefigura un **forte passo in avanti** in questa direzione (artt. 11, 14, 28-31, 87, 93, 99, etc.), ma andrebbe reso più forte e chiaro il ruolo di indirizzo del “*Common Strategic Framework*” (artt. 10-11) predisposto dalla Commissione.
- L'effettiva realizzazione del principio del “partenariato”, spesso solo formale, è affidato alla scrittura da parte della Commissione di un ***European Code of Conduct*** (art. 5): passaggio molto importante da aprire al pubblico dibattito.
- La realizzazione di patti fra soggetti pubblici e privati è fortemente promossa dalla previsione di uno strumento *ad hoc*, il ***Community led local development*** (artt. 28-31). Ma la necessità di evitare le derive indicate richiede un **più attivo ruolo delle autorità esogene di governo** (nazionali o regionali) e **garanzie contro la cattura** da parte di interessi privati locali particolari. La necessità di favorire lo sperimentalismo domanda più **flessibilità e rinegoziabilità dei progetti**.

3. UNA MODERNA METRICA DEI RISULTATI, COME GUIDA PER LE AZIONI E PER IL CONFRONTO PUBBLICO

PRINCIPIO

- La programmazione e la progettazione - e gli atti formali che le descrivono – devono **partire dalla identificazione dei risultati** che si intendono conseguire in termini di miglioramento del benessere dei cittadini, misurati da appropriati **“indicatori di risultato”** e da **“valori obiettivo”**. Ad esempio:
 - minore tempo di trasporto (**non** km di strada),
 - minore durata della disoccupazione (**non** ore di formazione),
 - minore razionamento del credito delle PMI (**non** investimenti realizzati),
 - riduzione dell’ “impatto ambientale” (**non** progetti ambientali realizzati).
- Programmazione e progettazione devono descrivere **perché le azioni annunciate dovrebbero produrre i risultati attesi**.
- L’effettivo contributo delle azioni ai risultati (**“impatto”**) deve essere valutato *ex post*, avviando la valutazione assieme alla programmazione.
- “Indicatori”, “valori obiettivo”, “progressi verso tali valori”, e “impatto valutato” vanno **comunicati al partenariato e ai cittadini** perché sono condizione essenziale sia del confronto pubblico fondato su un principio di ragionevolezza, sia dello sperimentalismo.

3. UNA MODERNA METRICA DEI RISULTATI, COME GUIDA PER LE AZIONI E PER IL CONFRONTO PUBBLICO

PRASSI

- Il Regolamento:
 - introduce una **chiara distinzione fra “realizzazione” e “risultato”** (art. 24),
 - mette gli indicatori di risultato e i “valori obiettivo” al **centro degli atti di programmazione** (artt. 24, 44, Annex I),
 - stabilisce i **requisiti** di affidabilità di tali indicatori (Annex IV, general conditionality n.7).
- Ma ancora **non chiede in modo adeguato di esplicitare il legame fra azioni proposte e risultati attesi** (artt. 14, 24 e 87).
- E lega al conseguimento dei “valori obiettivo” **meccanismi premiali/sanzionatori** (art. 20 e Annex I) che possono essere gravemente distorsivi (invitano a scarsa ambizione negli obiettivi).
- E' assai debole nella parte relativa alla **valutazione ex-post** (art. 50) e non chiarisce il concetto di **“impatto”**.
- **Non** offre ancora garanzie adeguate di pubblicità e circolazione delle informazioni.

4. CONTRATTI FONDATI SU CONDIZIONALITA' EX-ANTE VERIFICABILI

PRINCIPIO

- L'approvazione dei programmi e progetti del soggetto attuatore da parte del soggetto esogeno (dello Stato Membro da parte della Commissione, della Regione da parte di Stato Membro e Commissione, degli altri enti locali da parte della Regione), in un "contratto" che li lega, deve essere subordinata alla soddisfazione delle **condizioni istituzionali affinché il programma sia efficace**.
- Tali condizioni devono essere indicate *ex-ante* da parte del soggetto esogeno nella veste di "**principi di condizionalità**" **validi per tutti i soggetti attuatori**, che dovranno poi essere **adattati** ai contesti, traducendoli in "condizionalità" all'interno dei singoli contratti.

NB. Se i principi sono vaghi e procedurali ("piani", "strategie", etc.), essi sono inutili e fonte solo di costi amministrativi e parcelle per i consulenti. Se i principi sono troppo dettagliati, essi ricadono nell'errore del modello delle istituzioni perfette e sono distorsivi o al meglio inutili.

4. CONTRATTI FONDATI SU CONDIZIONALITA' EX-ANTE VERIFICABILI

PRASSI

- Il Regolamento introduce il **sistema delle condizionalità ex-ante** (art. 17 e Annex IV)
- Ma la maggior parte di esse prevedono la predisposizione di “piani” e “strategie” (Annex IV) e sono dunque **costose e inutili**.
- Inoltre, la scadenza per la loro soddisfazione è la fine del secondo anno di programmazione (art. 17), ossia quattro anni da oggi: un **tempo esorbitante** che non serve ad accelerare le necessarie trasformazioni istituzionali.

5. MOTIVAZIONI E INCENTIVI PER LA QUALITA' DELL'AZIONE ESOGENA

PRINCIPIO

- Il successo dell'azione esogena (della Commissione, dello Stato Membro, della Regione) dipende dalla qualità e motivazione dei suoi amministratori/tecnici. Questa, a sua volta, largamente dipende dalla **motivazione del corrispondente quadro dirigente politico**, ossia dalla misura in cui esso è esposto sul mercato politico per i risultati che saranno conseguiti. E' dunque necessario che il quadro dirigente politico responsabile per l'azione esogena sia **chiamato a rispondere dei progressi verso i risultati previsti nelle sedi che detengono il potere legislativo e di fronte ai cittadini**.
- Pertanto, nell'uso dei fondi europei, alla Commissione dovrebbe essere assegnato un ruolo di **piena responsabilità** nei Comitati per il monitoraggio dei programmi.
- Commissione, Stati Membri e Regioni dovrebbero inoltre essere chiamati a dare conto dei **risultati** – non come oggi, solo dello stato di attuazione finanziaria e dei dati sulle frodi – di fronte al Consiglio Europeo e al Parlamento Europeo.
- Questa esposizione indurrebbe Commissione Stati Membri e Regioni a realizzare un forte, necessario rinnovamento del capitale umano.

5. MOTIVAZIONI E INCENTIVI PER LA QUALITA' DELL'AZIONE ESOGENA

PRASSI

- Il ruolo più forte assunto dalla Commissione Europea secondo il Regolamento (e di cui la “cooperazione rafforzata” con l'Italia approvata dal Consiglio Europeo del 2 ottobre è anticipazione) non è accompagnato né dalla costituzione di un **Comitato di monitoraggio generale per il cosiddetto Contratto di partenariato** – fra Commissione e Stato Membro – né da un **potere di voto della Commissione** nei Comitati di Monitoraggio dei Programmi Operativi (art. 42). Questi due requisiti appaiono invece indispensabili.
- E' previsto che i Rapporti sui progressi compiuti, predisposti dai Paesi Membri nel 2017 e 2019, siano inviati a Parlamento Europeo e Consiglio Europeo (art. 46). Bene. Ma non basta. I Rapporti devono essere **annuali** e devono essere accompagnati da una **Opinione della Commissione**. Inoltre, Parlamento Europeo e Consiglio Europeo devono avere la possibilità di **audire i singoli paesi** e di emettere **raccomandazioni**.
- Simile, più elevata, responsabilità politica devono assumere il **Governo nazionale di fronte al Parlamento nazionale** e il **Governo regionale di fronte al Consiglio Regionale**.
- Vengono dalla Commissione primi segnali di una **volontà di rinnovamento delle risorse umane**.

CONCLUSIONE (oltre l'emergenza)

- La politica di sviluppo *place-based* rappresenta una **risposta forte alla crisi dell'Europa e allo stallo di produttività dell'Italia**, del Centro-Nord come del Sud.
- La riforma in atto nella politica di coesione europea può essere il **punto di riferimento** per attuare davvero i principi che l'approccio *place-based* richiede.
- Il negoziato del 2012 sulla proposta di Regolamento dovrebbe dunque diventare **occasione di confronto pubblico**.
- **La preparazione dei Programmi comunitari 2014-2020 nei prossimi due anni è l'occasione da non perdere per realizzare un cambio di passo nella politica di sviluppo regionale di tutte le Regioni europee.**