



Gruppo CLAS

EXPERT ITALIA

Servizio di Valutazione del Programma Operativo "Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione", parte FESR, 2007-2013, Regione Lombardia

ALLEGATO AL RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA

Terza Parte: Il dibattito sulla futura politica di coesione: evoluzione, posizioni e prospettive

31 ottobre 2010

IL DIBATTITO SULLA FUTURA POLITICA DI COESIONE: EVOLUZIONE, POSIZIONI E PROSPETTIVE	5
1. INTRODUZIONE	5
2. IL CONTESTO PER IL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE	7
2.2 Il dibattito sul bilancio comunitario per il periodo 2014-2020	7
2.3 La Strategia Ue2020	11
3. IL LAVORO PREPARATORIO	14
3.1 Dal rapporto Barca al <i>paper</i> Samecki	14
3.2 Il lavoro di valutazione: le valutazioni <i>ex post</i> dei programmi 2000-06 e le valutazioni tematiche per la Quinta relazione sulla coesione	15
2.7 L'insediamento nuova Commissione: dall'emergenza crisi, alle proposte di riforma, ai passaggi futuri.....	17
4. LE QUESTIONI PRINCIPALI DEL DIBATTITO E LE POSIZIONI DI STATI MEMBRI E REGIONI.....	21
4.1 Il rafforzamento dell'impostazione strategica della politica: le priorità della politica di coesione per il periodo 2014-20	21
4.2 Una maggiore concentrazione nell'uso delle risorse.....	22
4.3 Un maggiore orientamento al risultato	24
4.3.2 MONITORAGGIO E VALUTAZIONE.....	26
4.4 SEMPLIFICAZIONE, REPORTISTICA E CONTROLLO FINANZIARIO	28
5. CONCLUSIONI: ALCUNE PROSPETTIVE, CRITICITÀ E CONSIDERAZIONI PER LA REGIONE LOMBARDIA	30
APPENDICE 1: INTERVISTE REALIZZATE PRESSO LA REGIONE LOMBARDIA	33
APPENDICE 2: CHECKLIST UTILIZZATA PER LE INTERVISTE PRESSO REGIONE LOMBARDIA.....	34

Il dibattito sulla futura politica di coesione: evoluzione, posizioni e prospettive

1. Introduzione

Il dibattito sul futuro della politica di coesione Ue è entrato nel vivo da ormai circa un anno e mezzo, in parallelo con l'avviarsi delle discussioni sul futuro bilancio Ue e del rilancio della strategia di Lisbona (Strategia Ue2020) e con l'avvio, da parte della D.G. Regio, della valutazione *ex post* sui programmi del periodo 2000-06. Già il Quarto Rapporto sulla Coesione, pubblicato nel 2007, quindi all'inizio dell'attuale periodo di programmazione, aveva anticipato alcuni spunti di riflessione sul futuro. Che la politica di coesione Ue debba essere riformata radicalmente è un fatto sul quale vi è consenso universale; le opinioni sui contenuti e la direzione di questa riforma, tuttavia, sono ben più polarizzati.

Alcuni Paesi vedrebbero necessaria una "rinazionalizzazione" della politica (come già nel 2005-06, durante il negoziato per il periodo di programmazione attuale); altri, favorirebbero maggiormente lo *statu quo*. Ancora, tuttavia, la maggior parte dei paesi Ue non ha formulato posizioni formali, in attesa della pubblicazione da parte della Commissione della Quinta relazione sulla coesione, attesa per novembre.

Questo documento pone in rassegna le posizioni emergenti, presso gli Stati membri e le regioni d'Europa, sulla base di una ricerca empirica condotta dall'EPRC nell'ambito di due dei suoi progetti di ricerca di lungo periodo e sulla base di interviste realizzate con alcuni funzionari della Regione Lombardia nel mese di luglio 2010.

Come anche altre regioni europee, la Regione Lombardia è intervenuta nel dibattito europeo sulla Strategia Ue2020 e sulla *governance* multi-livello; ma non si è ancora espressa, con una posizione ufficiale, sul futuro della politica di coesione.¹ Il presente *position paper* ha l'obiettivo di fornire delle solide basi informative e degli spunti di riflessione utili alla Regione Lombardia per il proprio posizionamento in seno a questo dibattito. Esso realizza un quadro dell'evoluzione del dibattito, delle questioni principali e delle posizioni emerse sinora (sia nei documenti ufficiali che con riferimento alle opinioni dei *policy-maker*).

Il *paper* inizia con una rassegna del contesto alla base del dibattito, con riferimento in particolare alla revisione del bilancio e alla Strategia Ue2020. Passa poi a discutere i passaggi chiave del dibattito, dal Rapporto Barca alle recenti misure per il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Dopodiché, si concentra sulle tre questioni chiave

¹ Si vedano i seguenti documenti di lavoro: Regione Lombardia *Proposta di documento di posizionamento della Regione Lombardia* (risposta alla consultazione del Comitato delle Regioni sulla *governance* multi-livello); Regione Lombardia, *Documento di lavoro della Commissione. Consultazione sulla futura strategia "UE2020". Posizionamento della Regione Lombardia, "work in progress"* (risposta alla consultazione sulla Strategia Ue2020); Regione Lombardia, risposta alla consultazione delle regioni e delle città europee su Europa 2020 del Comitato delle Regioni, aprile 2010.

identificate dal rapporto finale del programma di valutazione *ex post* dei programmi 2000-06, ovvero: (i) il rafforzamento dell'impostazione strategica della politica; (ii) il tema della concentrazione delle risorse; (iii) l'orientamento al risultato. Per ciascuna di queste tre tematiche vengono presentate una sintesi delle posizioni riscontrabili nei documenti ufficiali ed una rassegna delle posizioni emergenti presso Stati membri e regioni Ue, incluse le opinioni riscontrate durante i colloqui con gli amministratori della Regione Lombardia. Il *paper* termina con una serie di conclusioni.

Il lavoro per la realizzazione di questa ricerca ha comportato tre distinti passaggi:

- Ricerca desk (documentazione concernente il dibattito sulla riforma della politica di coesione: documenti comunitari e, laddove disponibili, degli Stati membri);
- Ricerca sul campo presso oltre 20 autorità nazionali e regionali di 16 Stati membri (realizzate principalmente nell'ambito del programma di ricerca IQ-Net);
- Ricerca sul campo presso la Regione Lombardia. Tale ricerca ha interessato i funzionari elencati nell'allegato 1 ed ha affrontato le domande elencate nell'allegato 2 (a grandi linee le stesse domande affrontate anche durante la ricerca europea).

Va sottolineato che durante tutte le interviste realizzate (sia quelle presso la Regione Lombardia che quelle presso i responsabili di amministrazioni nazionali o di programmi cofinanziati dai Fondi strutturali in altri paesi), gli interpellati hanno espresso opinioni personali e non la posizione ufficiale delle proprie amministrazioni (che nella maggior parte dei casi, peraltro, non esiste ancora).

Il presente *paper* è stato redatto da Laura Polverari, ma sulla base di un lavoro di ricerca comparata realizzato anche da John Bachtler e Carlos Mendez, e che ha anche coinvolto, per la ricerca presso altri Stati membri e regioni d'Europa, quasi tutti i ricercatori EPRC ed alcuni consulenti esterni². Un sentito ringraziamento va a tutti coloro che hanno contribuito alla ricerca, in Lombardia così come negli altri paesi Ue.

² Sara Davies, Martin Ferry, Frederike Gross, Stefan Kah, Rona Michie, Katja Mirwaldt, Douglas Yuill, Heidi Vironen (EPRC) e Victoria Chorafa, Dimitrios Llanos, Henrik Halkier, Csaba Novák, Gabriella Borbás, Éva Koti, Lucie Jungwiertová e Marie Macešková (consulenti esterni).

2. Il contesto per il dibattito sulla riforma della politica di coesione

Una compiuta considerazione delle tematiche che stanno animando il dibattito sulla riforma della politica di coesione non può prescindere dal considerare nel contempo anche i paralleli sviluppi in relazione alla riforma del bilancio Ue e alla definizione della nuova strategia di lungo periodo dell'Unione europea, la Strategia Ue2020.

2.2 Il dibattito sul bilancio comunitario per il periodo 2014-2020

In parallelo al dibattito sulla futura politica di coesione, è stato anche avviato il dibattito sul futuro bilancio Ue, con la pubblicazione a settembre 2007, di un “*consultation paper*”, come base per la consultazione di Stati membri, regioni e *stakeholder*, conclusa a fine 2008. Il *paper* anticipava la necessità di una riforma radicale del bilancio Ue, rappresentando la base non solo per la consultazione degli Stati membri ma anche per la comunicazione della Commissione sul nuovo bilancio. Tale comunicazione, dopo numerosi rinvii, è stata pubblicata il 19 ottobre 2010.

Le decisioni che verranno prese in merito al bilancio comunitario – e al peso della politica di coesione al suo interno – avranno un ruolo fondamentale nel definire i parametri del dibattito sulla politica di coesione 2014-20; è opportuno, quindi, ripercorrere le tappe principali anche di questo dibattito.

Dopo la chiusura della consultazione a fine 2008, una prima anticipazione delle idee della Commissione sul nuovo bilancio poteva essere rintracciata negli “Orientamenti politici per la prossima Commissione”³, presentati dal Presidente Barroso all’inizio del suo secondo mandato (a settembre 2009) e, successivamente, in una bozza di Comunicazione sulla riforma del bilancio Ue⁴, circolata in via ufficiosa nell’ottobre 2009.

Negli “Orientamenti”, Barroso proponeva “una riforma radicale del bilancio dell’Ue per ristrutturarlo in funzione delle nuove priorità”, sulla base di tre principi chiave: (i) la concentrazione su attività con reale valore aggiunto europeo (efficienza della spesa); (ii) la definizione di un quadro finanziario di portata generale, anziché centrato sui saldi netti; (iii) una maggiore flessibilità, per permettere all’Unione di far fronte alle nuove sfide (come, evidentemente, la crisi economica e finanziaria che ha colpito i Paesi dell’Unione negli ultimi mesi). Gli orientamenti anticipavano anche un ripensamento del sistema di risorse proprie dell’Ue, nell’ottica di una semplificazione e di una maggiore efficienza.

³ José Manuel Barroso (2009) Orientamenti politici per la prossima Commissione, 3 settembre 2009, http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090903_IT.pdf.

⁴ CEC (2009) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A Reform Agenda for a Global Europe [Reforming the Budget, Changing Europe]. The 2008/2009 EU Budget Review [Draft 06-10-2009].

Nella Bozza di Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla riforma del bilancio, datata 6 ottobre 2009, la Commissione ribadiva che *“le priorità di spesa dell’Ue devono essere ridefinite”* e identificava cinque principi chiave per la riforma del bilancio:

- la concentrazione su attività che producono i più alti livelli di valore aggiunto europeo, inteso come: (i) *“policy relevance”*, ovvero come la capacità della spesa di rispondere alle politiche chiave identificate dai Trattati e al programma politico definito dalle istituzioni comunitarie; (ii) sussidiarietà; (iii) proporzionalità, nel senso che *“qualunque azione dell’Unione non dovrà andare aldilà di quanto necessario per realizzare gli obiettivi del Trattato”*;
- la concentrazione su poche priorità chiave, tramite una riorganizzazione della spesa su tre *“assi”*: crescita ed occupazione sostenibili, cambiamento climatico ed energia, un’Europa globale;
- una maggiore flessibilità e *“responsività”* del bilancio, da realizzarsi principalmente tramite una riduzione del periodo di programmazione finanziaria da sette a cinque anni;
- la semplificazione e l’aumento dell’efficienza dei meccanismi di attuazione, tramite la riorganizzazione e la semplificazione delle modalità sia di programmazione che di attuazione;
- l’equità (*fairness*) ed il valore aggiunto del bilancio, da realizzarsi da un lato attraverso il graduale abbandono dei numerosi meccanismi correttivi finora vigenti e, dall’altro, attraverso l’introduzione di una nuova risorsa propria europea, in sostituzione del complesso sistema attuale basato sull’IVA, in modo tale da evitare la consueta enfasi sui saldi netti.

Il documento non discuteva la dimensione complessiva del futuro bilancio Ue e delle varie componenti di spesa in esso contenute, notando però che *“è ovvio, tuttavia, che la dimensione e l’importanza delle nuove priorità di spesa richiederanno o un aumento del bilancio Ue o un significativo spostamento dalle aree di spesa tradizionali alle nuove”*. Alla luce delle nuove priorità ed essendo un aumento della dimensione complessiva del bilancio, nei fatti, fuori discussione, si capisce come la CAP e la politica di coesione sarebbero state presumibilmente le vittime principali del nuovo approccio.

La bozza considerava anche nello specifico la politica di coesione, per la quale venivano proposti dei cambiamenti radicali, nell’ottica di *“un aumento di concentrazione, condizionalità e performance”*. Prima di tutto si prospettava un fondamentale ripensamento dell’intervento della politica nelle aree della c.d. Convergenza, proponendo il ribaltamento dell’attuale approccio basato sulla convergenza tra regioni (come stabilito dall’articolo 174 del Trattato), in favore di un approccio volto a sostenere gli Stati membri con basso reddito. Al tempo stesso, si proponeva però di mantenere un sostegno anche per gli Stati che, pur essendo al di sopra della soglia di convergenza, presentassero una situazione di disparità regionali interne particolarmente significative (come l’Italia). Il tutto sarebbe stato corredato da criteri di condizionalità per legare la spesa alla realizzazione di obiettivi condivisi e misurabili, e da un rafforzamento della performance attraverso irrobustiti meccanismi valutativi, affiancati sia da meccanismi premiali (riserve di premialità) che da misure sanzionatorie (quali *“clausole di tramonto”*, volte a ridurre il sostegno agli Stati membri che non realizzassero gli obiettivi concordati). In queste aree si proponeva anche di continuare ad investire per un rafforzamento istituzionale multi-livello,



attraverso iniziative come *capacity building* e reti, e di coniugare maggiormente gli investimenti con la Direttiva Ue per le energie rinnovabili.

Il documento prospettava dei cambiamenti fondamentali soprattutto per l'intervento della politica nelle aree non rientranti nel c.d. obiettivo Convergenza, per le quali si proponeva un riorientamento della spesa su iniziative transnazionali e transfrontaliere, selezionate su basi competitive da esperti indipendenti, e l'abolizione dell'attuale impianto regionale della politica (ovvero, l'abolizione degli attuali POR). Venivano anche proposti il rafforzamento delle sinergie con le politiche per la ricerca, l'innovazione e le reti trans-europee ed un maggiore accento sulle iniziative transfrontaliere ai confini esterni dell'Ue.

Per quanto riguarda la politica di coesione, quindi, la bozza segnava una forte frattura con il passato, ed è forse stata proprio questa forte ambizione riformatrice che ne ha segnato l'abbandono (quanto meno temporaneamente). Dopo le critiche del Comitato delle Regioni, della Conferenza delle Regioni periferiche e marittime e del Comitato REGI del Parlamento Europeo, il Presidente Barroso si è dissociato dal documento. Dopo questo inizio 'deciso', il dibattito ha sostanzialmente conosciuto una fase di stallo, per via non soltanto della necessità di tenere presente le numerose critiche ricevute sul documento dell'ottobre 2009, ma anche a causa della crisi economica e della necessità di fornire una risposta rapida al collasso dell'economia greca e prevenire un ulteriore indebolimento dell'euro, fattori che hanno contribuito a spostare l'attenzione verso queste priorità.

La comunicazione della Commissione sul bilancio Ue è stata pubblicata, in forma di *draft*, il 19 ottobre.⁵ Il documento conferma un'impostazione del bilancio ancorata fermamente alle priorità di Ue2020 e che vede l'intervento comunitario legato necessariamente alla presenza di un valore aggiunto europeo. In particolare, viene sostenuta una concentrazione della spesa negli investimenti di R&I, nelle infrastrutture internazionali e nelle tecnologie e servizi "verdi". Per quanto concerne la politica di coesione, il documento conferma l'intenzione di un riorientamento tematico della politica sulle priorità di Ue2020, anticipando anche una copertura universale della politica, specificando che

*"[l]a politica di coesione dovrebbe diventare il portatore standard degli obiettivi di una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile della strategia Europa 2020 in tutte le regioni"*⁶.

La Comunicazione assegna alla politica così non solo il ruolo di stimolo alla convergenza delle regioni più povere, ma anche l'obiettivo di contribuire alla crescita dell'intera Ue. Si cita anche l'ipotesi di un "menù" di priorità allineate agli Obiettivi di Ue2020 per assicurare massima concentrazione nell'uso delle risorse.

Quali sono le posizioni emergenti degli Stati membri circa la riforma del bilancio? Gli Stati membri hanno risposto alla consultazione del 2007/08⁷, ma da allora non hanno ancora formulato

⁵ European Commission (2010) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, the EU Budget Review*, Strasburgo, 19.10.2010, COM(2010) 700 final – Provisional. Traduzione ad opera dell'autrice.

⁶ *Ibidem*, p. 12.

posizioni ufficiali, in attesa della Comunicazione sopraccitata. La maggior parte di essi però, Italia inclusa, ha continuato a lavorare su questo tema, in modo da avere pronte le proprie posizioni negoziali non appena questa fosse resa stata pubblica. Le questioni principali possono sintetizzarsi in tre: dimensione complessiva del bilancio, valore aggiunto della spesa e priorità future.

Sulla dimensione complessiva, non ultimo visto il clima di austerità finanziaria, la maggior parte degli Stati che sono contribuenti netti sembra per lo più orientarsi verso un ridimensionamento del bilancio intorno all'1 per cento del PNL comunitario (come era stato tentato anche nella passata tornata di negoziato sul bilancio); mentre sul piano della spesa sembra emergere un sostegno diffuso, ma non unanime, alla necessità di riorientare il bilancio sulle priorità della strategia Ue2020. Alcuni paesi, tuttavia, in particolare la Polonia e la Spagna, hanno sollevato obiezioni a questo allineamento, in difesa delle politiche tradizionali finanziate dal bilancio Ue.⁸ Non è questa la sede per una disamina dettagliata delle posizioni dei vari Paesi Ue sui vari titoli del bilancio (ad esempio la PAC), peraltro prematura; ma una riflessione sulle questioni principali dalla prospettiva della politica di coesione è utile al fine di avere una più complessiva comprensione degli scenari futuri che si aprono per questa politica.⁹

Riguardo al peso della politica di coesione, il posizionamento dei vari paesi era già chiaro dalle risposte alla consultazione del 2007-2008: Paesi Bassi a favore di una riduzione della spesa, Regno Unito e Svezia fautrici di un riorientamento della spesa sulle nuove priorità Ue; Paesi Ue12 più Spagna ed Italia (nonostante lo status di contribuenti netti di queste ultime) a favore del mantenimento di un "adeguato" livello di risorse per la politica, in linea con il passato.

Un elemento di discussione strettamente connesso al livello complessivo di risorse da destinare alla politica è relativo alla copertura territoriale della stessa, ovvero se questa debba concentrarsi solo sulle regioni (o i Paesi) più poveri, o se invece essa debba avere una copertura universale. Paesi come Finlandia, Francia e Germania si sono espressi a favore del secondo approccio, mentre altri, come Estonia, Repubblica Ceca, Svezia, Romania e Regno Unito, a favore della prima. In questo contesto, mentre l'approccio attuale alle aree Convergenza è largamente condiviso (cioè il sostegno a regioni con un PIL pro capite al di sotto del 75 per cento del PIL Ue), il destino del supporto alle regioni CRO è più controverso, ma comunque sostenuto da un nutrito gruppo di paesi (tra cui Finlandia, Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna). Si sta anche discutendo la possibilità di differenziare tra livelli di sostegno nelle regioni CRO, in ragione dei

⁷ Si vedano per maggior dettaglio: Bachtler J., Mendez C. and Wishlade F. (2008) *Ideas for Budget and Policy Reform: Reviewing the Debate on Cohesion Policy 2014+*, EoRPA Paper 08/4, European Policies Research Consortium, EPRC, University of Strathclyde, Glasgow; Bachtler J., Mendez C. and Wishlade F. (2009) *Challenges, Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate*, EoRPA Paper 09/6, European Policies Research Consortium, EPRC, University of Strathclyde, Glasgow.

⁸ Posizione del Governo della Repubblica di Polonia sul futuro della politica di coesione dopo il 2013, "La politica di coesione come risposta efficiente, efficace e territorialmente differenziata alle sfide di sviluppo Ue", adottata dal Consiglio dei Ministri il 18 agosto 2010.

⁹ Per una rassegna dettagliata in merito si veda Mendez C., Bachtler J. e Wishlade F. (2010) *Setting the stage for the reform of Cohesion policy after 2013*, EoRPA Paper 10/5, European Policies Research Consortium, EPRC, University of Strathclyde, Glasgow.

differenti livelli reddituali,¹⁰ mentre sta anche crescendo il supporto all'idea di forme di sostegno transitorio per le regioni in uscita dall'Obiettivo Convergenza, laddove Germania, Grecia, Polonia e Spagna sono fautori di questa ipotesi, che conta anche sull'appoggio del Comitato delle Regioni.¹¹

L'inclusione o meno delle regioni CRO nella politica di coesione è una questione fondamentale, considerato se non altro che, stando ad alcune simulazioni EPRC sui dati di PIL/PNL più recenti,¹² la copertura in termini di popolazione di questo Obiettivo aumenterebbe dal 60,9 percento attuale al 68,1 percento.¹³ Se si dovesse optare per il mantenimento del supporto alle aree al di fuori della Convergenza, sarà cruciale anche la quantificazione delle risorse destinate ad esse, poiché un eventuale mantenimento della stessa percentuale attuale di risorse (15,9 percento, incluse le regioni Phasing-in) verrebbe essere diviso tra un numero più numeroso di beneficiari.

2.3 La Strategia Ue2020

A marzo 2010, inoltre, è stata approvata la nuova strategia di Lisbona, la "Strategia Ue2020". Il documento rappresenta la nuova strategia di lungo periodo dell'Unione e, di conseguenza, una base importante per la politica di coesione del futuro¹⁴ (se non altro, in ragione del fatto che, come ricordato dal D.G. Anher ai recenti Open Days, per il momento il finanziamento della Strategia Ue2020 è inteso da realizzarsi tramite gli strumenti finanziari esistenti¹⁵).

La strategia parte dalla considerazione dell'impatto della crisi, delle carenze strutturali dell'economia europea e delle sfide poste dalla crescente globalizzazione, per proporre un nuovo

¹⁰ Presidenza Spagnola del Consiglio (2010) *Orientation document for the debate on the future of Cohesion Policy*, Incontro informale dei Ministri della politica regionale, Saragozza, 19 Febbraio 2010.

¹¹ Opinione del Comitato delle Regioni sul Quinto Progress Report sulla coesione, C 76, 31.03.2009.

¹² PIL 2005-07 e PNL 2006-08, simulazioni effettuate applicando la stessa metodologia utilizzata per il periodo attuale. Si veda Mendez C. *et al* (2010) *Op. Cit.*

¹³ Si veda per maggior dettaglio Mendez C. *et al* (2010) *Op. Cit.*, pp. 21-30. Si noti che con ogni probabilità questi calcoli verranno effettuati sui dati di PIL relativi al periodo 2007-09 e di PNL 2008-2010 (ancora non disponibili). Sempre sulla base delle stesse simulazioni, l'Obiettivo Convergenza passerebbe dal 31,7 percento al 24,4 percento della popolazione UE27, con una copertura concentrata in 15 anziché 18 Stati membri. L'Italia sarebbe insieme alla Grecia l'unico Paese a guadagnare copertura, grazie al fatto che la Basilicata tornerebbe in Obiettivo Convergenza (dall'attuale *Phasing-out*). Il Molise rientrerebbe nella categoria del *Phasing-out*.

¹⁴ Il documento era stato presentato dalla Commissione al Consiglio a inizio marzo 2010 ed approvato dal Consiglio, con l'eccezione di alcuni "traguardi", a fine marzo 2010. La versione definitiva del documento è stata approvata dal Consiglio il 17 giugno. Il Consiglio ha approvato le linee guida integrate il 7 luglio. Commissione europea (2010) *Comunicazione della Commissione EUROPA 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles 3.3.2010, COM(2010) 2020; Consiglio europeo (2010) *Conclusioni*, 17 giugno 2010, COR EU9, CONCL 2; Council of the European Union (2010) *Recommendation for a Council Recommendation on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union*, Bruxelles, 7 luglio 2010, (OR. en) 11646/10.

¹⁵ Intervento del D.G. Dirk Ahner a chiusura del seminario "EU budget reform post 2013: Should better off regions receive cohesion policy funding?", Open Days 2010, Bruxelles, 7 ottobre 2010.

modello di “*economia di mercato sociale europea per il XXI secolo*”, ancorato su tre priorità principali e sette iniziative “faro”, miranti alla realizzazione dei seguenti obiettivi (la versione italiana del documento li definisce “traguardi”):

- L’aumento del tasso di occupazione delle persone in età da lavoro (20-64 anni) dall’attuale 69 per cento ad almeno il 75 per cento;
- Il mantenimento dell’obiettivo del 3% di spesa pubblica destinata a R&S, ma accompagnato da un indicatore per misurare l’innovazione;
- L’obiettivo 20/20/20 in materia di riduzione di emissioni di gas a effetto serra (- 20% almeno rispetto ai livelli del 1990), di quota di energia da fonti rinnovabili (20% del totale consumo finale di energia) ed efficienza energetica (+20%)
- La riduzione dell’abbandono scolastico (dall’attuale 15% al 10%) e l’aumento della popolazione in età compresa tra i 30 e i 34 anni con diploma di scuola superiore (dall’attuale 31% al 40%)
- La riduzione di un quarto del numero di cittadini europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali e la fuoriuscita dalla povertà di almeno 20 milioni di persone.

L’idea di fondo alla base della strategia è quella di una crescita intelligente (economia della conoscenza e dell’innovazione), sostenibile (economia verde) ed inclusiva (un’economia ad alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale).

Dopo l’approvazione della strategia da parte del Consiglio, la Commissione ha proceduto con la stesura delle linee guida per i prossimi Piani Nazionali di Riforma. Il Consiglio si è espresso a favore anche di queste ultime, inoltrando al Parlamento europeo una bozza di decisione (al momento non ancora approvata). Le linee guida affrontano i temi della sostenibilità della finanza pubblica, degli squilibri macroeconomici, degli squilibri dell’area euro, dell’ottimizzazione del sostegno a RS&I, dell’uso efficiente delle risorse (ivi inclusa la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra), del miglioramento del contesto economico per imprese e consumatori (compresa la modernizzazione della base industriale europea), dell’aumento della partecipazione al mercato del lavoro, della promozione di lavoratori qualificati ed in linea con le esigenze dell’economia, del miglioramento del sistema dell’istruzione e della promozione dell’inclusione sociale e della lotta alla povertà.

La strategia Ue2020 introduce delle innovazioni rispetto alla precedente Strategia di Lisbona anche sul piano della *governance*, in particolare attribuendo al Consiglio un ruolo di coordinamento, introducendo la possibilità in capo alla Commissione di fornire agli Stati membri raccomandazioni e avvertimenti, e un sistema di reportistica maggiormente integrato con quello relativo al Patto di Stabilità e Crescita.

La Strategia ha naturalmente suscitato reazioni miste. Ad esempio, sono state criticate l’arbitrarietà e, in alcuni casi, anche aleatorietà di alcuni degli obiettivi fissati (ad esempio la fuoriuscita dalla povertà di 20 milioni di cittadini Ue); la mancanza di solida evidenza valutativa alla base di alcune delle scelte proposte; la non sufficiente attenzione prestata al carattere contraddittorio di alcuni degli obiettivi tra loro; l’aver trascurato gli effetti della crisi sulla capacità di raggiungimento degli obiettivi fissati. Tra gli aspetti maggiormente apprezzati vi sono invece il

rilancio della politica industriale e la più stringente reportistica rispetto a quanto previsto per la precedente strategia di Lisbona.¹⁶ Un elemento importante da chiarire per quanto riguarda la politica di coesione – e che verrà discusso nel capitolo 4 del presente lavoro – è se la Strategia sia effettivamente idonea a rappresentare il punto di riferimento per la politica di coesione, visto che quest'ultima ha obiettivi specifici, definiti nel Trattato.

¹⁶ Mendez C. *et al* (2010) *Op. Cit.*

3. Il lavoro preparatorio

3.1 Dal rapporto Barca al *paper* Samecki

Ad avviare il dibattito sulla riforma della politica di coesione è stata la D.G. Regio, con la pubblicazione di una serie di documenti – dal c.d. Rapporto Barca (aprile 2009)¹⁷ ai *paper* di riflessione e di orientamento degli ex Commissari Hübner (aprile 2009)¹⁸ e Samecki (dicembre 2009)¹⁹ – che sono stati oggetto di dibattito in una serie di riunioni interministeriali con i rappresentanti delle amministrazioni nazionali competenti in materia di sviluppo regionale presso gli Stati membri (in particolare gli incontri informali dei Ministri incaricati della politica regionale di Mariánské Lázně, ad aprile 2009, di Kiruna, a dicembre 2009, e di Saragozza, nel febbraio 2010). Sempre su iniziativa della D.G. Regio sono stati creati un “Gruppo di alto livello” composto da funzionari senior degli Stati membri, per discutere in maniera informale alcune delle proposte di riforma, ed una “Task force” sulla semplificazione amministrativa, anch’essa composta da funzionari senior delle amministrazioni nazionali.²⁰

Un punto cardine dei dibattiti in queste sedi è stato rappresentato dalla discussione del rapporto Barca, la cui questione centrale, ripresa anche dai *paper* Hübner e Samecki, è stata rappresentata dal connotare la politica di coesione come politica *place-based* (basata sui luoghi), orientata al superamento dei fallimenti del mercato tramite la mobilitazione del capitale endogeno dei territori e l’erogazione di servizi pubblici. A livello concettuale, uno dei messaggi principali del rapporto era rappresentato dall’argomentazione della necessità di distinguere concettualmente tra

“interventi di policy miranti ad aumentare il reddito e la crescita (gli obiettivi di “efficienza” nella terminologia del Rapporto) e quelli miranti alla riduzione delle disuguaglianze (nel Rapporto, obiettivi “inclusione sociale”), se non altro per essere in grado di monitorare e valutare i risultati”.²¹

¹⁷ Barca F. (2009) *An Agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, by Fabrizio Barca, aprile 2009.

¹⁸ Hübner D. (2009) *Reflection paper on future Cohesion Policy*, Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Mariánské Lázně, 22-24 aprile 2009.

¹⁹ Samecki P. (2009) *Orientation paper on future Cohesion Policy*, Paweł Samecki, European Commissioner in charge of Regional Policy, dicembre 2009.

²⁰ Anche la D.G. Occupazione ha creato un Gruppo di lavoro sul futuro del Fondo Sociale Europeo ed anche organizzato una conferenza su questo tema nel giugno 2010 (“Shaping the future of ESF – ESF and Europe 2020”, Bruxelles, 23-24 giugno).

²¹ Barca F. (2009) *Op. Cit.*, p. x. Traduzione in italiano ad opera dell’autrice.

Il rapporto argomentava anche in favore di una forte necessità di riforma della politica, secondo un programma articolato in dieci punti chiave:

- concentrazione su poche priorità e attribuzione delle risorse ai territori di tipo “conservatore”;
- un nuovo “Quadro strategico”;
- un nuovo rapporto di tipo contrattuale tra Commissione e Stati membri, centrato sulla performance e sulle condizioni istituzionali necessarie a garantire un’adeguata attuazione della politica;
- la definizione di condizionalità *ex ante*, relative al quadro istituzionale necessario alla realizzazione delle priorità strategiche, legato ad un sistema di monitoraggio dei risultati ottenuti;
- la promozione di tipologie di spesa addizionali, innovative e flessibili;
- la promozione di forme di *governance* sperimentali, capaci di mobilitare gli attori locali, tramite un fondo per azioni innovative territoriali gestito dalla Commissione europea;
- la promozione della valutazione di impatto, tramite la metodologia contro-fattuale, che abbia una funzione di apprendimento e possa essere utilizzata a supporto delle scelte di policy;
- il riorientamento del ruolo della Commissione europea come “centro di competenza”, supportato da un programma estensivo di formazione dello staff incaricato di seguire la politica di coesione e da una maggiore collaborazione tra le diverse Direzioni Generali interessate dalla politica;
- l’efficientamento delle procedure di gestione e controllo finanziario; e, da ultimo,
- un maggiore dibattito politico di alto livello, da realizzarsi anche tramite la creazione di un Consiglio formale dedicato alla politica stessa.

Le successive relazioni dei Commissari Hübner e Samecki hanno ripreso molti aspetti dei punti programmatici del Rapporto Barca ed alcuni di questi, come si vedrà, sembrano anche esser stati recepiti nella Quinta relazione sulla coesione. Tuttavia, allo stesso tempo, la Strategia Ue2020 sembra rilanciare un approccio tematico/settoriale, più che place-based (anche se secondo molti, la Commissione *in primis*, i due approcci non sono antinomici ma, anzi, complementari).

3.2 Il lavoro di valutazione: le valutazioni *ex post* dei programmi 2000-06 e le valutazioni tematiche per la Quinta relazione sulla coesione

In questo stesso periodo, la D.G. Regio ha proseguito il suo lavoro di valutazione *ex post* dei programmi 2000-06 e pubblicato il rapporto di sintesi dell’intero programma di valutazione ad aprile.²² In questa tornata, la D.G. Regio ha adottato un approccio diverso rispetto a quello

²² Applica, Iseri Europa, WiiW (2010) *Ex post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions, Synthesis Report*, aprile 2010.

adottato per i programmi 1994-99. La valutazione è stata organizzata sulla base di 11 macro-progetti tematici, anziché per Obiettivo.

Oltre a consolidare i risultati dei programmi FESR – tra cui spiccano la creazione di 710.000 posti di lavoro nelle regioni Obiettivo 1 e di 730.000 posti di lavoro nelle regioni Obiettivo 2 ed un aumento del PIL dal 2000 al 2009 nelle aree Obiettivo 1 dello 0,5 percento nei Paesi Ue15 e del 3,7 percento nei Paesi Ue10 – la relazione conclusiva della valutazione propone anche alcuni elementi di riflessione per la riforma della politica, sintetizzati nella tabella seguente.²³

Tabella 1 – Le raccomandazioni (*policy implications*) della valutazione *ex post* dei programmi FESR 2000-06

Obiettivi	<ul style="list-style-type: none"> • Necessità di maggiore chiarezza all'interno dei programmi sulle priorità assegnate ai diversi obiettivi; • Necessità di una maggiore concentrazione della spesa, in maniera da garantire una massa critica; • Opportunità di definire gli obiettivi e le misure dal basso, ma tenendo conto di strategie ed obiettivi Ue e nazionali.
Copertura territoriale	<ul style="list-style-type: none"> • Determinazione o coordinamento della politica al livello territoriale più appropriato (diverso a seconda dell'area di intervento); • Necessità di porre maggiore attenzione sulla questione dell'equilibrio territoriale all'interno delle regioni.
Definizione e della valutazione politica	<ul style="list-style-type: none"> • Necessità di indicatori migliori per catturare e misurare gli obiettivi di policy, in particolare per misurare concetti multi-dimensionali come la coesione sociale e gli effetti ambientali; • Necessità di migliorare la base informativa relativa alle risorse nazionali; • Necessità di considerare, nel design e nella valutazione delle politiche, l'impatto del pendolarismo nei calcoli del PIL pro capite nelle regioni NUTS II.
Raccomandazioni relative a specifiche aree di policy	<ul style="list-style-type: none"> • Supporto alle imprese: necessità di maggiori studi di impatto, considerare se sia utile attribuire risorse FESR alle grandi imprese visto il significativo effetto di <i>deadweight</i>, necessità di mirare maggiormente il supporto alle PMI; • Trasporti: maggior sostegno a progetti di trasporto urbano e intermodale; Maggiore attenzione, nell'UE12, all'impatto ambientale; necessità di considerare l'opportunità di continuare a finanziare nell'UE15 progetti come le linee ferroviarie ad alta velocità, la modernizzazione e l'ampliamento di aeroporti e porti regionali, la costruzione/il mantenimento di strade, visto lo scarso ritorno che questi progetti danno in termini di sviluppo e ambiente; • Progetti in materia di ambiente: necessità di giustificare e chiarire maggiormente questo tipo di interventi e di legare gli interventi infrastrutturali più chiaramente agli obiettivi di sviluppo regionale.
Gestione ed attuazione dei programmi	<ul style="list-style-type: none"> • Maggiore uso della valutazione sugli effetti (piuttosto che su procedure e spesa), da effettuarsi con metodi rigorosi; • Necessità di sviluppare indicatori direttamente collegati agli obiettivi dei programmi sin dalla fase di preparazione dei programmi (non necessariamente uniformi attraverso l'Ue); • Necessità di assicurare la regolare raccolta e pubblicazione di dati, per permettere il monitoraggio della performance dei programmi;

²³ Applica *et al* (2010) *Ibid*.

	<ul style="list-style-type: none">• Rendere il monitoraggio e la valutazione una parte integrante del processo decisionale;• Necessità di un negoziato maggiormente dettagliato e nel merito tra Commissione e Stati membri;• Concentrare le risorse su un numero limitato di obiettivi;• Necessità di un maggiore dibattito e di una maggiore attenzione da parte del pubblico su obiettivi e performance;• Ripensare la regola N+2;• Ripensare la pratica di assegnare risorse a progetti già finanziati;• Obbligatorietà della produzione di dati sul costo unitario dei grandi progetti, per permettere la comparazione tra regioni e paesi;• Creazione di un database presso D.G. Regio sui costi dei grandi progetti;• Incoraggiare lo scambio di esperienze ed il <i>networking</i> tra le autorità responsabili dell'attuazione della politica per un mutuo apprendimento.
--	--

La D.G. Regio è anche stata impegnata in una serie di studi tematici, a supporto della redazione della Quinta relazione sulla coesione. Questi studi hanno coperto un'ampia gamma di tematiche che hanno spaziato dagli obiettivi della politica, agli aspetti di *governance*, alle sfide future per lo sviluppo regionale.²⁴

2.7 L'insediamento nuova Commissione: dall'emergenza crisi, alle proposte di riforma, ai passaggi futuri

La nuova Commissione si è insediata a febbraio di quest'anno, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in un contesto di forte peggioramento e vera e propria emergenza per l'economia della zona euro. Ciò ne ha condizionato fortemente l'operato.

²⁴ GHK (2010) *Social Mobility and Intra-Regional Income Distribution across EU Member States*, Rapporto finale, D.G. Regional Policy, European Commission, Bruxelles; CSIL (2010) *Impact of Additionality on the Real Economy of the EU Member States: Open questions, some facts and a review of the literature*, Rapporto finale, D.G. Regional Policy, European Commission, Bruxelles; Cambridge Econometrics (2010) *Pilot Study on the Estimation of Regional Capital Stocks*, Rapporto finale, D.G. Regional Policy, European Commission, Bruxelles; Ismeri-Europa e Applica (2010) *Distribution of Competences in relation to Regional Development Policies in the Member States of the European Union*, Rapporto finale, D.G. Regional Policy, European Commission, Bruxelles; SWECO (2010) *Regional governance in the context of globalisation: The administrative costs of EU Cohesion policy*, Rapporto finale, D.G. Regional Policy, European Commission, Bruxelles; IGEAT, Politecnico di Milano, UMS Riate (2008) *The impact of globalisation and increased trade liberalisation on European regions*, D.G. Regional Policy, European Commission, Bruxelles; Politecnico di Milano, Università Bocconi e IGEAT (2010) *Regions benefiting from Globalisation and Increased Trade*, Vol. 1, Rapporto finale, D.G. Regional Policy, European Commission, Bruxelles; Wintjes R. and Hollanders H. (2010) *The regional impact of technological change in 2020*, Rapporto di sintesi finale, D.G. Regional Policy, European Commission, Bruxelles.

A maggio e giugno 2010 la Commissione ha pubblicato due Comunicazioni sul rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.²⁵ In esse, per quanto riguarda il versante della politica di coesione, la Commissione ha posto l'accento sul ruolo che tale politica dovrà ricoprire nel rafforzare le pubbliche amministrazioni e il livello di capacità istituzionale degli Stati membri e proposto l'introduzione di condizionalità *ex ante*, che leghino le erogazioni dal bilancio comunitario alla realizzazione di riforme strutturali ed istituzionali.

Questi messaggi sono stati recepiti nella bozza delle conclusioni del Quinta relazione sulla coesione, trapeolata in internet a inizio ottobre (il rapporto dovrebbe essere pubblicato a novembre).²⁶ Il documento riconosce che la politica di coesione nell'ultimo decennio ha contribuito a migliorare le disparità economiche, sociali e territoriali all'interno della Ue, ma anche che il problema delle disparità è ancora ben presente ed, anzi, è stato esacerbato dalla recente crisi. Su queste basi, il rapporto afferma la continua necessità di una politica per la coesione economica, sociale e territoriale, in linea con quanto enunciato dal Trattato. Tuttavia, si osserva, la politica ha bisogno di essere riformata e maggiormente mirata perché

*“durante questi tempi di vincoli di bilancio, ogni Euro deve essere utilizzato al suo massimo effetto. Di conseguenza, la politica di coesione deve diventare più selettiva. I programmi futuri dovranno mirare solo a poche priorità legate strettamente alla strategia Europa 2020 cosicché ogni priorità riceva abbastanza finanziamento da assicurare un impatto reale”.*²⁷

La bozza articola le proprie proposte di riforma su quattro pilastri:

- allineare la politica agli obiettivi di Europa 2020;
- realizzare il nuovo obiettivo della coesione territoriale puntando soprattutto sul ruolo delle città, dello sviluppo locale e delle strategie macro-regionali (sembrerebbe, quindi, scomparire il riferimento ad aree rurali e montane dell'articolo 174 del Trattato);²⁸

²⁵ Commissione europea (2010) *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, Bruxelles, 12.5.2010, COM(2010) 250 definitivo. Commissione europea (2010) *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*, Bruxelles, COM(2010) 367/2.

²⁶ http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/279343-en.pdf.

²⁷ Versione in bozza delle conclusioni del Quinto Rapporto sulla Coesione, *Investire nel futuro dell'Europa*, reperibile in internet (http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/279343-en.pdf), traduzione in italiano ad opera dell'autrice.

²⁸ Il concetto di coesione territoriale è stato introdotto nel Trattato con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Benché non definito nel Trattato, questo concetto potrebbe essere particolarmente importante in un contesto come quello lombardo, visto il riconoscimento delle aree montane tra le aree che meritano un'attenzione particolare da parte della politica. Ciò detto, l'antepresa delle conclusioni della Quinta relazione sembrerebbe non prestare particolare attenzione alle aree montane.

L'art. 174 del Trattato recita: *“Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna”*. Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento

- rafforzare il valore aggiunto comunitario, anche tramite sistemi di condizionalità e incentivi sia di natura strutturale-istituzionale, sia di natura macroeconomica (legati al Patto di stabilità e crescita);
- semplificare il sistema di gestione ed attuazione.

Le proposte di riforma includono una nuova architettura per la politica, basata su un “Quadro Strategico Comune”, adottato a livello comunitario, per tutte le politiche Ue di sviluppo territoriale: politica di coesione, per lo sviluppo rurale e della pesca. Tale quadro rappresenterebbe la base per la formulazione da parte degli Stati membri di strategie comprensive di sviluppo, coerenti con i Piani di Riforma Nazionale e con le raccomandazioni per ciascun paese sulla strategia Ue2020. Questa strategia verrebbe consolidata in un “Contratto di sviluppo” siglato dallo Stato membro con la Commissione, che formerebbe la base dei futuri programmi operativi. Un approccio non troppo dissimile - ma più integrato, strategicamente mirato e vincolante - rispetto a quello attuale, basato su QSN e PO.

Un'altra innovazione importante è rappresentata dal prevedere l'inclusione nel “Contratto” di tutte quelle riforme di carattere strutturale e istituzionale che sono ritenute necessarie per una efficace attuazione della politica (un obiettivo chiaramente ambizioso e per molti versi controverso). A questo elemento si legherebbe una seconda importante innovazione, l'introduzione di condizionalità ed incentivi. Questi si riferiscono a quattro pilastri:

- (i) la realizzazione delle pre-condizioni necessarie all'attuazione della politica (in aree direttamente legate alla politica, come l'innovazione, la protezione dell'ambiente e la “flexicurity”²⁹) con sanzioni nel caso di mancato raggiungimento, ed il vincolare i pagamenti dal bilancio comunitario al rispetto delle condizioni del Patto di stabilità e crescita;
- (ii) la semplificazione e flessibilizzazione del requisito di addizionalità degli interventi;
- (iii) la possibile rimodulazione dei livelli di cofinanziamento nazionale (in linea con i diversi livelli di PIL);
- (iv) l'introduzione di strumenti premiali per rafforzare ulteriormente l'efficacia della politica, come ad esempio una riserva di premialità di livello europeo sui *target* della Strategia Ue2020.

Altre proposte riguardano il rafforzamento del processo di valutazione – articolato come oggi in valutazione *ex ante*, *on-going* ed *ex post* – ma rendendo obbligatori i piani di valutazione, da redigere sulla base di linee guida della Commissione (attualmente facoltativi). Viene anche

dell'Unione europea, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GUCE C 83, 30 marzo 2010, Titolo TITOLO XVIII, Coesione economica, sociale e territoriale, art. 174, co. 3.

²⁹ La parola *flexicurity* è un neologismo creato con la fusione delle due parole inglesi *flexibility* e *security*. Il concetto è proprio della Strategia europea per l'occupazione e fa riferimento alla realizzazione di una sintesi tra le esigenze dei lavoratori (di certezza del posto di lavoro) e dei datori di lavoro (di flessibilità e competitività). Gli interventi per la *flexicurity* includono l'apprendimento continuo, il supporto a chi cerca lavoro, le misure in materia di pari opportunità e parità di genere. Si veda <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=it>.

proposta l'introduzione dell'obbligo per i programmi di produrre a cinque anni dall'inizio del periodo un documento di sintesi sulla performance, realizzato sulla base della valutazione *on-going* effettuata. Si propongono anche l'estensione dell'uso degli strumenti di ingegneria finanziaria e nuove regole per la gestione ed il controllo finanziari dei programmi, tra cui spicca il rafforzamento dell'approccio attuale tramite un sistema di accreditamento per l'organismo responsabile del controllo finanziario dei programmi.

Dopo la pubblicazione della Relazione (prevista, come è stato già ricordato, per novembre), i successivi passaggi dell'iter di riforma della politica comprenderanno il forum della coesione a inizio 2011 e la presentazione delle prime proposte legislative da parte della Commissione nella primavera del 2011. Vi è quindi ancora tempo per le regioni e le amministrazioni nazionali di intervenire nel dibattito e proporre la propria visione su come la politica di coesione debba essere riformata, sia sul piano degli obiettivi che su quello della gestione. Le pagine a seguire presentano una sintesi delle posizioni riscontrate presso sia la Regione Lombardia che altre autorità di gestione e nazionali appartenenti alla rete IQ-Net (o relative a Paesi inclusi nella rete).



4. Le questioni principali del dibattito e le posizioni di Stati membri e regioni

4.1 Il rafforzamento dell'impostazione strategica della politica: le priorità della politica di coesione per il periodo 2014-20

Il Rapporto Barca aveva anticipato una concentrazione della politica di coesione su un numero limitato di priorità principali, proponendo che ogni programma scegliesse due/tre priorità tra quelle identificate come prioritarie a livello comunitario (il Rapporto proponeva quelle di innovazione, clima, competenze, migrazione, invecchiamento e infanzia). La prospettiva della Commissione europea, e della D.G. Regio in seno ad essa, è quella di un forte allineamento futuro della politica di coesione con la Strategia Ue2020 e, quindi, con l'obiettivo di un'economia intelligente, verde e inclusiva. Le ragioni citate a favore di questo allineamento sono essenzialmente due: primo, la coerenza sul piano dei contenuti; secondo, la considerazione dell'impianto attuativo della politica di coesione (basato sulla sussidiarietà, sulla *governance* multi-livello e sul partenariato), come utile alla realizzazione della strategia. Come sottolineato dal D.G. Ahner in un recente intervento:

*“La politica di coesione costituirà uno strumento chiave per l'attuazione di Europa 2020 ... Le priorità della politica [di coesione] sono perfettamente in linea con le tre aree di azione incluse in questa strategia ... la politica di coesione sosterrà l'attuazione della Strategia Europa 2020 con il suo specifico approccio territoriale ... Con il suo forte accento su innovazione, conoscenza, capitale umano, economie verdi, siamo fiduciosi che essa contribuirà a rafforzare le opportunità di sviluppo in futuro. E perché funziona a livello regionale e locale, più vicino ai cittadini che qualunque altra politica UE, noi crediamo anche che aiuterà a mobilitare il popolo dell'UE su queste priorità che sono centrali per affrontare le sfide di domani”.*³⁰

Di parere simile il Comitato delle Regioni che, nel sottolineare

“che per il successo della nuova strategia è di importanza fondamentale adottare su scala europea una politica di coesione adeguatamente finanziata che coinvolga tutte le regioni d'Europa”

vede la politica di coesione come utile alla realizzazione della strategia Ue2020, anche al fine di superare le carenze che hanno caratterizzato, sul piano della *governance*, l'attuale strategia di Lisbona (ritenuta non aver riconosciuto adeguatamente il carattere multi-livello ed il ruolo di autorità regionali e locali per la sua realizzazione).³¹

³⁰ Ahner D. (2010) Discorso su “Cohesion policy: tackling the challenges of the EU and its regions”, tenuto alla conferenza della Regional Studies Association “Regional Responses and Global Shifts: Actors, Institutions and Organisations”, del 24 maggio 2010, Pécs, Ungheria. Traduzione in italiano ad opera dell'autrice.

³¹ Comitato delle Regioni (2010) *Parere del Comitato delle regioni su «Il futuro della strategia di Lisbona dopo il 2010*, (2010/C 141/02), GuUe C 141, del 29.05.2010. Il parere “rileva che la politica di coesione dell'UE dispone già

Le indagini realizzate dall'EPRC presso le autorità nazionali e regionali, inclusa la Regione Lombardia, evidenziano che vi è un ampio consenso sull'opportunità di allineare la politica di coesione agli obiettivi di Europa 2020. Ciò è visto come una continuazione dell'approccio già inaugurato nel periodo di programmazione attuale di allineamento con la strategia di Lisbona. Tuttavia, questo consenso non è unanime e non mancano le critiche all'adozione della strategia Ue2020 come base per la politica di coesione. Tra queste vi sono: la mancanza, nella strategia, di una dimensione territoriale; l'eccessiva concentrazione su settori all'avanguardia e sulle aree d'Europa maggiormente avanzate (piuttosto che la promozione di uno sviluppo equilibrato del territorio europeo); il fatto che la genericità della Strategia non si presta ad una "declinazione" regionale *place-based* (anche se in realtà la D.G. Regio argomenta proprio l'opposto). Sono anche state sollevate perplessità sul fatto che la Strategia possa contribuire a minare la prospettiva di lungo termine della politica di coesione, promuovendo l'estromissione dalle strategie di sviluppo regionale di quei tipi d'intervento che non sono inclusi tra i temi e le priorità della Strategia.

Un messaggio di fondo emerso dalla ricerca sul campo è relativo alla necessità di interpretare le priorità della Strategia Ue2020 in maniera flessibile, in modo da permettere che la scelta del giusto equilibrio tra diverse forme di intervento (tra le tre priorità) avvenga dal basso, in linea con le esigenze del territorio. Su un piano più concreto, alcuni hanno rimproverato alla Strategia un'attenzione troppo limitata ai temi del cambiamento demografico, degli handicap geografici e ad un concetto più ampio di innovazione (non soltanto intesa come innovazione tecnologica, sul piano dell'offerta, ma anche come innovazione dal lato della domanda).

Ad ogni modo la preoccupazione forse principale è se sia adeguato intendere la politica di coesione come strumento per la strategia Ue2020. Pur concordando sull'opportunità che la politica di coesione contribuisca ad essa, alcuni tra gli intervistati hanno osservato che la politica di coesione ha obiettivi propri, derivanti dal Trattato e di per sé ambiziosi, e che assegnarle obiettivi più ampi, come quelli di Ue2020, potrebbe risultare irrealistico, se non addirittura controproducente.

4.2 Una maggiore concentrazione nell'uso delle risorse

Nel periodo attuale, i programmi – ivi incluso il POR Competitività della Regione Lombardia - hanno mostrato una maggiore concentrazione rispetto al passato, anche grazie al requisito dell'*earmarking* sugli obiettivi di Lisbona e all'allineamento dei Quadri Strategici Nazionali (introdotti, come l'*earmarking*, nel 2007) con i Piani Nazionali di Riforma. I programmi, soprattutto quelli CRO, sono già strutturati su poche priorità (spesso due o tre) e spesso ciascuna priorità contiene un numero di linee di intervento minore che in passato. Ciononostante, sia il Rapporto

di una struttura consolidata di governance multilivello per l'attuazione dei programmi dei fondi strutturali e afferma che la nuova strategia dovrebbe utilizzare queste strutture di partenariato preesistenti per rimediare agli attuali punti deboli delle strutture amministrative".



Barca, che i *paper* Hübner e Samecki, che il lavoro del Gruppo di alto livello presso D.G. Regio hanno perorato la necessità di maggiore (e migliore) concentrazione.³²

Ad esempio, il processo di *earmarking* non è stato privo di criticità, come discusso nel parallelo approfondimento tematico di questa valutazione su questo aspetto. La Commissione stessa ha ammesso, ad esempio, che le categorie di spesa sono troppo ampie. Il dibattito sulla riforma ha perciò discusso ampiamente come la desiderata maggiore concentrazione possa essere realizzata.

Tra le misure proposte, oltre all'*earmarking*, vi sono l'introduzione di un menù di priorità legato alla concentrazione della spesa su un numero limitato di esse (da concordare in un processo congiunto tra Commissione e Stati membri) e l'introduzione di vincoli legati non alla spesa, ma al raggiungimento di specifici *'target'* (come nel caso dei *Single Outcome Agreements* introdotti di recente in Scozia, per citare un esempio). Il Rapporto Barca aveva proposto la concentrazione di ciascun programma per il 55-65 per cento su poche priorità, concordate all'inizio della programmazione con la Commissione e con una forchetta di flessibilità per ciascuna priorità (e percentuali minime diversificate per i programmi Convergenza e CRO).

Tra le autorità di gestione interpellate vi è un certo consenso sulla opportunità di mantenere un meccanismo di *earmarking* simile a quello attuale, riconoscendo che l'*earmarking* ha non solo facilitato la concentrazione tematica, ma anche "protetto" la spesa *earmarked* da tagli e pressioni politiche. Anzi, alcuni tra gli interpellati si sono spinti fino a ritenere opportuno che venga associata all'*earmarking* una maggiore coerenza visto che, attualmente, non vi sono sanzioni associate al mancato rispetto di questo meccanismo (una opinione non unanime e comunque fermo restando la necessità di certi parametri di flessibilità, per non irrigidire troppo i programmi di fronte a possibili cambiamenti di contesto, come nel caso della recente crisi).

Le interviste realizzate hanno evidenziato un notevole supporto alla possibilità di concentrare la spesa sulla base di un menù di priorità comuni adottate a livello comunitario, il che è in linea con quanto proposto dalla già citata Comunicazione sulla revisione del bilancio e con quanto dovrebbe essere proposto dalla Quinta relazione sulla coesione:

"i Regolamenti stabiliranno un menu tematico di priorità direttamente legato alle priorità, alle Linee guida integrate e ai progetti faro di Europa 2020 e rispecchiando le specificità della politica di coesione (es. grandi opere infrastrutturali negli Stati membri e nelle regioni meno sviluppate). A seconda dell'ammontare di fondi comunitari in questione, i paesi e le regioni dovranno puntare su un numero maggiore o minore di priorità. Alle regioni più sviluppate potrebbe essere richiesto, ad esempio, di attribuire l'intera

³² Hübner D. (2009) *Reflection paper on future Cohesion Policy*, Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Mariánské Lázně, 22-24 April 2009; Samecki P. (2009) *Orientation paper on future Cohesion Policy*, Paweł Samecki, European Commissioner in charge of Regional Policy, December 2009; D.G. Regio (2010) Gruppo di alto livello per la riflessione sul futuro della politica di coesione, Incontro n. 3, 2 gennaio 2010, Bruxelles.

attribuzione finanziaria su due/tre priorità, mentre quelle meno sviluppate potrebbero selezionarne di più.³³

Le interviste realizzate in Lombardia confermano la validità del principio della concentrazione, in continuità con l'approccio adottato nella programmazione comunitaria attuale e con l'approccio del nuovo PRS (2010-15) che è calibrato e mirato sugli obiettivi della Strategia Ue2020. Concentrazione però, è stato osservato in una delle interviste, significa anche limitare il numero dei beneficiari e quindi la necessità di operare su basi di sussidiarietà e partenariato, al fine di gestire le scelte in maniera condivisa con il territorio.

4.3 Un maggiore orientamento al risultato

Un ulteriore tema fondamentale del dibattito sulla futura politica di coesione fa riferimento alla necessità di un maggiore orientamento al risultato. Questo tema comprende vari aspetti: in primo luogo, la previsione di misure premiali o sanzionatorie legate alla performance dei programmi; in secondo luogo, la riforma dei metodi e delle pratiche di monitoraggio e valutazione; in terzo luogo, la possibilità di introdurre obblighi differenziati per diversi tipi di programmi; infine, la necessità di semplificare l'attuazione.

4.3.1 Premi o sanzioni?

Sia il Rapporto Barca, che i contributi che gli hanno fatto seguito hanno enumerato una serie di meccanismi possibili, sia di tipo premiale che sanzionatorio (condizionalità nella terminologia proposta nel Rapporto Barca). Questo tipo di meccanismi è già stato sperimentato. Un meccanismo premiale – la riserva di performance – era già stato introdotto nei regolamenti per il periodo 2000-06, legato alla valutazione intermedia dei programmi, solo per essere “retrocesso” a misura facoltativa dai regolamenti attuali. Similmente, i programmi sono sottoposti ad una forte condizionalità sul piano della spesa, tramite la regola del c.d. disimpegno automatico.

Il dibattito ha tuttavia evidenziato la necessità di rafforzare questi meccanismi, legandoli non tanto a spesa e procedure, quanto ai risultati conseguiti. Le opzioni discusse sono principalmente tre: (i) l'introduzione di condizionalità macroeconomiche (legate ad esempio al rispetto del Patto di stabilità e crescita); (ii) la previsione di un maggiore livello di addizionalità (insieme ad una revisione del metodo di verifica della stessa, ad esempio per permettere di scontare l'andamento del ciclo); (iii) l'introduzione di condizionalità legate al raggiungimento di certi obiettivi prioritari, stabiliti *ex ante*, legando a questo requisito i pagamenti del programma (una delle raccomandazioni del Rapporto Barca).

Le interviste realizzate hanno registrato un generale supporto, a livello di principio, per l'introduzione di misure di condizionalità legate alla performance dei programmi,³⁴ anche se

³³ Versione in bozza delle conclusioni del Quinto Rapporto sulla Coesione, *Investire nel futuro dell'Europa*, reperibile in internet (http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/279343-en.pdf), p. 5, traduzione in italiano ad opera dell'autrice.



subordinato all'introduzione di misure per la semplificazione amministrativa dei programmi e pur con varie perplessità relativamente ai metodi attraverso cui tali condizionalità verrebbero effettivamente attuate. In breve, insieme a questo sostegno all'idea di fondo, la ricerca condotta ha registrato non poche perplessità legate alla fattibilità di questo tipo di misure. Ad esempio, vi potrebbero essere casi in cui i *target* non sono raggiunti per cause non imputabili al programma. È difficile valutare la performance su una cadenza temporale limitata come quella del periodo di programmazione. I sistemi di monitoraggio spesso non forniscono le informazioni necessarie alla realizzazione di analisi comparate su risultati e impatti. Vi sono questioni legate alla definizione dei *target* da raggiungere e alla loro comparabilità: le A.d.G. più caute potrebbero essere premiate per la loro cautela piuttosto che per la loro performance, ed altre, che magari realizzano una migliore performance ma hanno identificato *target* più ambiziosi, essere penalizzate). Tra le critiche vi sono anche alcune perplessità relative al fatto che le condizionalità possano finire per danneggiare quei programmi e quei contesti che, in quanto più arretrati, di per sé avrebbero maggior necessità di sostegno. Un ulteriore dubbio sollevato da alcuni intervistati, infine, si riferisce alle implicazioni "politiche" legate all'attuazione di un sistema condizionale: i politici a capo delle singole regioni o degli Stati membri, è stato osservato, non vedono di buon occhio i tagli ai loro bilanci (magari a vantaggio dei bilanci di altri colleghi, regioni o paesi). L'approvazione di misure che comportano un rischio finanziario di questo tipo appare quindi piuttosto improbabile.

Anche per quanto concerne le misure premiali, i riscontri ottenuti sono stati nel complesso abbastanza variegati. Alcuni degli interpellati si sono espressi positivamente rispetto alla possibilità di introdurre riserve o *bonus* legati alla performance, ma provvisto che tali riserve vengano assegnate sulla base di un processo di selezione rigoroso e basato sul merito. Le interviste realizzate presso la Regione Lombardia hanno evidenziato un certo consenso sulla introduzione di forme di premialità, ipotizzando le seguenti opzioni:

- una riserva di premialità su base comunitaria per premiare i programmi con performance particolarmente rimarchevoli o legata alla realizzazione di iniziative per la semplificazione burocratica (ad esempio per le imprese);
- una premialità relativa alla modifica dei tassi di cofinanziamento tra misure, sulla base non della performance finanziaria (di spesa) o procedurale dei programmi, ma sulla base delle "eccellenze" (ad esempio sulla semplificazione);
- un sistema premiale rivolto non ai programmi, ma agli operatori che gestiscono le misure (ad esempio tramite sistemi di accreditamento legati a valutazioni della performance in termini di risultati conseguiti).

Tutti questi possibili tipi di condizionalità, tuttavia, sono intesi come subordinati a tre fattori: prima di tutto, ad una semplicità di fondo dei sistemi utilizzati per assegnare le risorse aggiuntive (in

³⁴ Anzi, in alcuni casi, ad esempio in Italia e Portogallo, dei meccanismi premiali legati alla performance dei programmi sono stati introdotti nelle programmazioni attuale e passata, in aggiunta a quanto richiesto dai regolamenti. Ci si riferisce agli attuali Obiettivi di servizio e alla riserva di premialità nazionale del QCS 2000-06 per il Mezzogiorno italiano e al meccanismo utilizzato nella scorsa programmazione in Portogallo per premiare i programmi con le migliori performance con ulteriori risorse, assegnate verso la fine del periodo di programmazione.

modo che tali procedure non aggiungano un ulteriore onere alle già esigenti procedure di gestione); in secondo luogo, al parallelo lavoro di rafforzamento del processo di valutazione (una questione che verrà discussa in maggior dettaglio nel paragrafo a seguire)³⁵ e, infine, ad un cambiamento di prospettiva di fondo (spostando l'attenzione dalle procedure e dalla spesa, ai risultati).

Come si è già visto, la Quinta relazione sulla coesione sembrerebbe prospettare un sistema di condizionalità basato su quattro possibili obiettivi: (i) la realizzazione delle pre-condizioni necessarie all'attuazione della politica; (ii) la semplificazione e flessibilizzazione del requisito di addizionalità degli interventi; (iii) la possibile rimodulazione dei livelli di cofinanziamento nazionale; (iv) l'introduzione di strumenti premiali, come una riserva di premialità di livello europeo sui *target* della Strategia Ue2020. Per le perplessità discusse, è legittimo aspettarsi che su questi temi il dibattito diventi particolarmente acceso nei prossimi mesi e non si può non osservare il carattere potenzialmente rischioso di alcune delle misure proposte, che legherebbero l'ottenimento di risorse comunitarie per la politica di coesione alla realizzazione di obiettivi che esulano dalla stessa. Chiaramente, tuttavia, un'adeguata riflessione su questi temi sarà possibile solo dopo una lettura di dettaglio delle proposte della Commissione, una volta che la Quinta relazione sulla coesione sia stata resa pubblica.

4.3.2 MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Un'ulteriore serie di riflessioni riguarda le procedure di monitoraggio e valutazione. Realizzare una programmazione maggiormente orientata al risultato richiede implicitamente la disponibilità di informazioni tramite cui valutare i risultati ottenuti. Fermo restando che la politica di coesione è stata, e continua ad essere in molti contesti, all'avanguardia in quanto a monitoraggio e valutazione rispetto ad altre politiche, sia nazionali che europee, e senza nulla togliere ai progressi realizzati nel periodo 2000-06³⁶, le riflessioni sul futuro hanno evidenziato che degli aspetti di criticità permangono anche in questi ambiti.

Ancora dopo decenni (in alcuni casi) di esperienza di attuazione della politica, alcuni programmi mostrano problemi legati all'identificazione di *target* realistici o di *baseline* attendibili, dati di monitoraggio non sempre comparabili e aggregabili (specialmente per quanto riguarda gli

³⁵ Uno degli intervistati in Regione Lombardia ha anche sottolineato che la condizionalità in un certo senso è implicita nell'approccio seguito nella programmazione: nel momento in cui si identificano *ex ante* priorità e obiettivi, fissando *target* di impatto, e si definisce un percorso di attuazione (ovvero il cosa si farà per realizzare tali impatti: quali interventi e con quante risorse), condiviso tra l'A.d.G. e la Commissione europea, tutto il processo di attuazione di per sé tende alla realizzazione di questi obiettivi ed è pertanto stringente: partendo da questa ottica, è la valutazione che deve essere rafforzata.

³⁶ Ad esempio l'utilizzo di un numero più ridotto di indicatori, i miglioramenti nella raccolta e qualità dei dati e delle valutazioni realizzate (spesso anche in aggiunta a quanto richiesto dai regolamenti). Si veda Applica, Ismeri Europa, WiiW (2010) *Ex post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions, Synthesis Report*, April 2010; Bachtler J., Polverari L., Oraže H., Clement K. and Tödting-Schönhofer (2009) *Ex post Evaluation of the management and implementation of Cohesion policy, 2000-06 (ERDF)*, Report to D.G. Regio, European Commission, Brussels; Polverari L., Mendez C., Gross F. and Bachtler J (2007) *Making Sense of European Cohesion Policy: 2007-13 On-going Evaluation and Monitoring Arrangements*, IQ-Net Thematic Paper 21(2), University of Strathclyde, Glasgow.



indicatori fisici), problemi con la raccolta dati tramite i sistemi informatizzati di monitoraggio. La tardiva disseminazione delle linee guida della Commissione e l'introduzione dei 'core indicators' dopo che i programmi erano già stati approvati sono state naturalmente delle aggravanti.

Per quanto riguarda la valutazione, il periodo attuale fornisce alle A.d.G. la possibilità di maggiore flessibilità nella definizione delle domande di valutazione, della tempistica degli input della valutazione e nei metodi, rispetto al periodo 2000-06.³⁷ Anche in questo caso, tuttavia, sono riscontrabili una serie di criticità. La valutazione *ex ante*, innanzi tutto, nella realtà dei fatti è spesso più una valutazione di scelte programmatiche già definite, piuttosto che la base per la definizione delle strategie dei programmi, ciò perché spesso la preparazione dei programmi e la valutazione *ex ante* vengono realizzate in parallelo anziché in successione e perché le strategie dei programmi, specialmente in ambito CRO, sono sempre più ancorate a politiche domestiche già definite. Più in generale, inoltre, in alcuni casi la valutazione continua ad essere percepita dalle A.d.G. come un onere imposto dai regolamenti, piuttosto che come uno strumento per migliorare i programmi e la loro gestione. I rapporti di valutazione non presentano sempre il desiderato livello di qualità (spesso a causa della mancanza di dati) e vi può essere una tendenza ad utilizzare le valutazioni per "giustificare" quanto i programmi realizzano, piuttosto che per fornire una prospettiva critica su quanto realizzato (un'osservazione emersa anche durante le interviste condotte in Lombardia). Anche il dibattito sui risultati delle valutazioni è spesso carente.

Esaminiamo quindi le proposte emerse nel dibattito su questi aspetti. Per quanto riguarda il tema del monitoraggio, le proposte principali hanno riguardato la obbligatorietà dei 'core indicator' (*paper* Samecki) ed una maggiore armonizzazione degli indicatori che permetta la realizzazione di sintesi e analisi comparate a livello di Ue (ad esempio, tramite la pubblicazione di linee guida da parte della Commissione). La bozza di conclusioni della Quinta relazione sulla coesione non sembra prevedere particolari misure per il rafforzamento del monitoraggio, ma include il riferimento al fatto che "gli indicatori fisici e finanziari permetterebbero di monitorare il progresso verso la realizzazione dei target fissati nei Contratti di Sviluppo e Programmi Operativi".³⁸

La valutazione è stata oggetto di un maggior numero di proposte. Il Rapporto Barca proponeva la realizzazione di valutazioni *ex ante* più rigorose e l'utilizzo del metodo controfattuale per determinare gli impatti *ex post* dei programmi (o di parti di essi). La Quinta relazione sulla coesione sembrerebbe recepire la proposta del Rapporto Barca di irrobustire la valutazione *ex ante*, che diverrebbe la base per la definizione dei Contratti di Sviluppo e dei Programmi Operativi (e dei relativi obiettivi). Verrebbe anche proposto un rafforzamento della valutazione *on-going* (tramite metodologie rigorose e la previsione dell'obbligatorietà dei piani di valutazione, come già ricordato) e l'uso delle informazioni fornite dalla valutazione *on-going* per realizzare delle sintesi della performance di ciascun programma a cinque anni dall'approvazione. La relazione, però, sembra scostarsi dalle proposte del Rapporto Barca sulla valutazione *ex post*, prevedendo che questa avvenga sulla base delle relazioni di performance dei programmi (un esercizio pertanto presumibilmente di carattere compilativo anziché analitico).

³⁷ Polverari L. *et al* (2007) *Op. Cit.*

³⁸ Versione in bozza delle conclusioni del Quinto Rapporto sulla Coesione, *Investire nel futuro dell'Europa*, reperibile in internet (http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/279343-en.pdf), p. 5, traduzione in italiano ad opera dell'autrice.

Le opinioni riscontrate durante le interviste realizzate, incluse quelle condotte presso la Regione Lombardia, hanno evidenziato un certo scetticismo circa la proposta di un maggior uso di analisi di tipo controfattuale. Questa metodologia è ritenuta interessante come metodologia, ma non necessariamente adeguata alla valutazione dei programmi nella loro interezza, anche in considerazione del loro orizzonte temporale di lungo periodo e della loro interdipendenza con fattori esterni ad essi. Si sono invece riscontrati: un discreto sostegno all'idea del rafforzamento della valutazione *ex ante* (magari 'fusa' con la valutazione ambientale strategica, per ridurre il peso amministrativo); un interesse diffuso verso una maggiore flessibilità nella scelta delle domande di valutazione (ad esempio, per permettere un maggior uso di valutazioni tematiche); una diffusa consapevolezza della necessità di una maggiore disseminazione dei risultati anche al di fuori dai Comitati di Sorveglianza. Anche l'investimento in attività specifiche per l'accrescimento delle competenze in quest'area presso le amministrazioni responsabili dei programmi sarebbe visto di buon occhio.

4.4 SEMPLIFICAZIONE, REPORTISTICA E CONTROLLO FINANZIARIO

Infine, la riflessione sulla futura politica di coesione ha anche toccato i temi della semplificazione amministrativa, della reportistica (in particolar modo con riferimento ai Rapporti Strategici) e del controllo finanziario. Vale la pena richiamare alcune delle principali questioni emerse anche su questi aspetti.

Il consenso sulla necessità di semplificare l'onere burocratico associato alla gestione dei programmi comunitari è unanime e non è un caso che la D.G. Regio abbia creato una "task force" su questo tema. Il dibattito su questo tema si sta articolando su tre questioni principali: il livello tollerabile di rischio di errore, i Sistemi di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.)³⁹ e la gestione finanziaria dei programmi. Sul primo versante, un'ipotesi avanzata dalla D.G. Regio è quella di separare gli errori derivanti dalle norme su aiuti di stato, appalti e ambiente dagli errori direttamente associati alla gestione ed attuazione dei programmi.

Per quanto riguarda le procedure di gestione finanziaria, un'ipotesi in discussione è quella di legare gli oneri imposti sui programmi alla loro entità finanziaria (proporzionalità) o all'efficienza dei sistemi di gestione pregressi (questa seconda ipotesi sembrerebbe essere ventilata nella Quinta relazione sulla coesione). Presso il Gruppo di alto livello, in particolare, è stata avanzata la proposta di esentare dalla necessità di approvazione dei Si.Ge.Co. da parte della Commissione i programmi con un ammontare di risorse inferiore ai duecentocinquanta milioni di euro. Ciò interesserebbe circa la metà dei programmi, ma una porzione relativamente minima del volume totale di risorse. Un'altra proposta in discussione, e sulla quale si è riscontrato un consenso quasi universale, è la sottoscrizione di "contratti di fiducia" (*contract of confidence*), che esenterebbero dai controlli della Commissione quei programmi o paesi ritenuti avere sistemi di controllo adeguati. Altre proposte di semplificazione includono la semplificazione delle procedure relative a

³⁹ In Lombardia, in particolare, è stato osservato che il Si.Ge.Co. era nato come un'idea buona, ma nella prassi si è rivelato un limite, poiché irrigidisce procedure e frena l'innovazione gestionale (si pensi ad esempio nel contesto del POR FSE, al sistema della dote, che fa perno sulla possibilità di personalizzazione degli interventi e quindi su una flessibilità di fondo).

specifici tipi di intervento (es. progetti di piccole dimensioni o particolarmente innovativi, particolari tipi di beneficiari ecc.), la flessibilizzazione della regola del disimpegno automatico (ad esempio escludendo dal calcolo certe tipologie di spesa o applicando la regola a livello nazionale piuttosto che di singolo programma) e l'incentivazione di chiusure parziali dei programmi.

Per quanto riguarda la reportistica, e in particolare l'esercizio del Rapporto Strategico 2009, la ricerca condotta ha evidenziato un forte scetticismo verso l'utilità effettiva di questo strumento.⁴⁰ Sia presso le autorità intervistate in altri paesi, che presso coloro che sono stati interpellati in Regione Lombardia, l'opinione riscontrata è stata che il Rapporto Strategico ha avuto una limitata valenza strategica, risolvendosi in un semplice adempimento burocratico. Inoltre, il dibattito su questi rapporti in seno al CO.CO.F. e presso il Consiglio Affari Generali è stato breve e generico, senza una vera e propria riflessione "strategica" appunto.

⁴⁰ A fine 2009 tutti gli Stati membri hanno consegnato alla Commissione i loro Rapporti Strategici, secondo quanto previsto dagli articoli 29 e 30 del regolamento generale sui Fondi strutturali (Regolamento del Consiglio 1083/2006). Per una sintesi dei messaggi di fondo dei Rapporti Strategici di tutti i Paesi Ue, si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Politica di coesione: relazione strategica 2010 sull'attuazione dei programmi 2007-2013, SEC(2010)360, Bruxelles, 31.03.2010, COM(2010)110 definitivo.

5. Conclusioni: alcune prospettive, criticità e considerazioni per la Regione Lombardia

Le pagine che precedono queste conclusioni hanno posto in rassegna alcuni dei temi principali del dibattito sulla riforma della politica di coesione per il periodo 2014-20, contestualizzandole nell'ambito del più ampio contesto di riforma del bilancio e delle priorità di lungo periodo dell'Unione. Sulle questioni principali, è stata presentata una sintesi delle posizioni riscontrate, sia presso l'amministrazione lombarda che presso le amministrazioni di altri Stati membri. L'intendimento è stato quello di fornire una base informativa di ampio respiro che possa essere utile alla Regione Lombardia nel definire il proprio posizionamento in questo dibattito.

Da quanto discusso emergono una serie di riflessioni di fondo, alcune delle quali si riferiscono al contesto europeo, altre al contesto regionale:

- **Le implicazioni del nuovo bilancio Ue** - La riforma della politica sarà naturalmente condizionata dalle decisioni in materia di bilancio comunitario. Come si è visto, alcune proposte iniziali sul nuovo bilancio prevedevano una revisione radicale che avrebbe potuto risultare dirompente per la politica di coesione (segnandone la fine per le regioni al di fuori dell'Obiettivo Convergenza). Tuttavia, le passate tornate di negoziato sul bilancio e la necessità di ottenere voto unanime presso il Consiglio sulle scelte effettuate in merito portano ad anticipare un quadro di mantenimento sostanziale dello *statu quo* (o almeno un certo mantenimento dello *statu quo*). In questo contesto, il forte sostegno all'idea di una politica che continui ad operare su tutto il territorio Ue e l'idea che la politica di coesione diventi uno strumento per la Strategia Ue2020, confermati dalla recente Comunicazione sulla revisione del bilancio, sembrano indicare che anche per il periodo 2014-20 tutte le regioni d'Europa continueranno a beneficiarne. Anche se dovesse essere così, tuttavia, resta da chiedersi quanto sarà l'ammontare di risorse che verrebbe attribuito alle regioni CRO, visto che ad un maggior gruppo di regioni e ad una maggiore popolazione, non si accompagnerà molto probabilmente anche una maggiore attribuzione percentuale di risorse. Questa considerazione porta a un secondo tema, quello della concentrazione delle risorse e della sinergia tra politiche.
- **Maggiore concentrazione e sinergia tra politiche** – La concentrazione di risorse e la sinergia tra politiche sono alcuni tra gli obiettivi principali e maggiormente condivisi nell'ambito del dibattito sulla riforma della politica. A livello comunitario, la Quinta relazione sembrerebbe anticipare un Quadro strategico unico per tutte le politiche di sviluppo (visto peraltro con favore sia da alcuni intervistati in Lombardia che da molti degli intervistati europei). In Lombardia, concentrazione e sinergia sono garantite dall'integrazione a monte della programmazione comunitaria all'interno del PRS. In futuro, tale sinergia potrà essere ancora più marcata, data la recente riorganizzazione trasversale del PRS per obiettivi. Questa riorganizzazione del PRS è stata valutata positivamente da tutti gli intervistati (pur con il riconoscimento che un progetto così ambizioso rappresenta una sfida) ed è considerata favorevole anche al fine di dare maggiore visibilità ed *ownership* a quelle

iniziative che in seno alla programmazione comunitaria hanno finora avuto un ruolo più di nicchia, in particolare nell'ambito della cooperazione territoriale. Le interviste hanno anche confermato un apprezzamento di fondo per il lavoro di coordinamento dei differenti fondi assicurato ormai da anni dalla Presidenza. Un ulteriore vantaggio di questo approccio integrato a monte è infatti rappresentato dalla integrazione strategica tra FESR e FSE, pur nel contesto di una programmazione comunitaria monofondo (un problema che invece è emerso in altri programmi europei). Anzi, è stato osservato che la separazione operativa dei fondi, nel contesto di un'integrazione strategica a monte, è un fattore positivo perché permette una maggiore professionalizzazione. Tuttavia, questo approccio integrato porta a sollevare la questione dell'addizionalità degli interventi; andrebbe cioè dimostrato che le risorse comunitarie non svolgono una funzione meramente sostitutiva e non finanziano interventi che verrebbero realizzati comunque con le risorse del bilancio regionale.

- **Allineamento con la Strategia Ue2020** – Un ulteriore obiettivo della riforma, secondo la prospettiva della Commissione, è l'allineamento dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali con la Strategia Ue2020; un tema che ha riscontrato, come si è visto, un ampio (anche se non unanime) consenso. In Lombardia il nuovo PRS è già compiutamente allineato all'impianto di Ue2020 e, pertanto, la coerenza di un eventuale futuro programma FESR con le tematiche della Strategia Ue2020 sarebbe un corollario naturale di questa scelta programmatica. Alcune delle tematiche di Ue2020, però, sono nuove e complesse e dalle interviste realizzate è emerso l'auspicio di maggiori opportunità di scambio con altre amministrazioni europee; ad esempio, su come si possa incoraggiare il passaggio da A.T.I a contratti di rete veri e propri, oppure sui meta-distretti. È su questo tipo di attività, di confronto delle "eccellenze", che un supporto da parte della Commissione europea, ad esempio con funzioni di "brokeraggio" e scambio di buone pratiche, sarebbe visto con particolare interesse.
- **Orientamento al risultato ed efficienza amministrativa** – L'orientamento al risultato è connesso all'impostazione del PSR che lega alla performance delle linee di intervento dei programmi operativi in esso contenuti ad un sistema premiale per i dirigenti responsabili. L'attenzione alla performance si accompagna quindi ad una responsabilizzazione di coloro che la devono realizzare. Questo approccio basato sulla responsabilizzazione non è applicato soltanto all'amministrazione regionale ma anche, nell'ambito del POR FSE, agli operatori che gestiscono alcune delle misure, tramite il sistema dell'accreditamento. Vi è la fiducia che questo approccio basato sulla responsabilizzazione degli attori del sistema sia strumentale ad assicurare una buona performance. Tuttavia, vari intervistati, nel sottolineare la necessità di una semplificazione a livello di regole Ue, hanno anche menzionato i problemi legati ad alcuni aspetti del sistema amministrativo regionale. Ciò fa riferimento in particolare a due distinti aspetti: alcune scelte attuative che hanno determinato una maggiore complessità dell'architettura di attuazione del POR 2007-13 rispetto a quella dei Docup dei periodi passati ed il frequente turnover di dirigenti che inibisce la continuità amministrativa. Alla metà del periodo di programmazione, inoltre, sono presenti delle criticità importanti, in particolare: la non piena operatività del sistema di monitoraggio ed un avanzamento delle spese non soddisfacente. Questi nodi dovranno essere affrontati tempestivamente per assicurare non

solo una chiusura soddisfacente del programma attuale, ma anche un rapido ed efficace avvio della programmazione futura.

Appendice 1: interviste realizzate presso la Regione Lombardia

- **Pietro Buonanno**, ex Autorità di Gestione del POR FESR, intervista in loco, 25 febbraio 2010.
- **Viviane Iacone**, D.G. Ambiente, energia e reti U.O. Risorse idriche e programmazione, Struttura pianificazione acque, regolazione servizi e garante, responsabile asse 2 del POR FESR, intervista in loco, 7 luglio 2010.
- **Benedetta Sevi**, Dirigente U.O. Progetti integrati e paesaggio – D.G. Sistemi verdi e paesaggio, responsabile del programma Italia-Svizzera, e **Cinzia Margiocco**, intervista in loco 7 luglio 2010.
- **Federica Marzuoli**, Dirigente Struttura programmazione comunitaria e attuazione PAR FAS, e **Paolo Zaggia**, Finlombarda, intervista in loco 7 luglio 2010.
- **Renato Pirola**, D.G. Istruzione, Formazione e Lavoro, U.O. Programmazione strategica e Autorità di Gestione del POR FSE, e **Michelangelo Penna**, A.T. al POR FSE, intervista in loco 7 luglio 2010.
- **Cristina De Ponti**, Struttura Innovazione, economia della conoscenza e reti d'impresa, Direzione Generale Industria, artigianato, edilizia e cooperazione, Priorità 1, intervista telefonica, 22 luglio 2010.

Appendice 2: checklist utilizzata per le interviste presso Regione Lombardia

Riforma della politica di coesione

Qual è la sua valutazione dei vari *paper* prodotti sul tema della riforma della politica (es. relazioni Barca, Hübner, Samecki)?

Com'è coinvolta la Regione Lombardia nella definizione della posizione nazionale?

Qual è la Sua valutazione complessiva di come la Commissione (e più precisamente DG REGIO) ed il governo nazionale stanno gestendo il dibattito sulla riforma della politica?

Cambiamenti proposti alla politica di coesione

Priorità: quali dovrebbero essere le priorità della futura politica di coesione? Come valuta l'eventuale allineamento con la strategia Ue2020? Come possono/devono essere adattate le priorità strategiche agli specifici contesti nazionali e regionali? Quali metodi dovrebbero essere usati per assicurare che vi sia concentrazione tematica?

Performance e risultati: quali tipi d'incentivi o condizionalità ritiene che sarebbero maggiormente appropriati per aumentare l'orientamento alla performance della politica?

Rapporto strategico: sarebbe opportuno introdurre un dibattito strutturato di alto livello c/o il Consiglio sull'attuazione dei programmi? Come valuta il Rapporto strategico prodotto dall'Italia a fine 2009? Il Rapporto strategico deve essere migliorato? Come?

Capacità istituzionale: esiste un problema di capacità istituzionale in Regione Lombardia (o altrove)? Sarebbe opportuno che venissero introdotte forme di supporto (finanziario o da parte della Commissione) per migliorare tali capacità?

Coerenza strategica tra politiche e strumenti: Come si può migliorare questa coerenza in pratica? L'Italia ha introdotto nel 2007 la politica regionale unitaria: vi sono lezioni che si possono trarre da questa esperienza (sulla base dell'esperienza lombarda)?

Fondi strutturali e sviluppo rurale: Come si può realizzare maggiore complementarietà tra queste due fonti di finanziamento? Vi sono lezioni che si possono trarre dall'esperienza di Regione Lombardia in merito?

Coesione/cooperazione territoriale: Come valuta le esperienze di cooperazione territoriale che sono state attuate finora e le proposte di riforma che sono state avanzate sia nell'ambito del dibattito sulla riforma della politica che in quello sul libro verde sulla coesione territoriale?

Semplificazione: come valuta l'idea di introdurre obblighi differenziati per diversi stati membri o regioni, magari sulla base di standard dell'amministrazione pubblica o di proporzionalità (ad es. in materia di gestione e controllo finanziario, N+2, ingegneria finanziaria, interventi innovativi ecc.)? Su che aree in particolare andrebbero introdotti tali obblighi differenziati?

Monitoraggio e valutazione: Qual è la sua opinione dell'approccio alla valutazione dell'attuale politica di coesione? Come potrebbe essere migliorato tale approccio? (es. uno dei suggerimenti recenti è un maggior uso dell'analisi controfattuale).

Governance e partenariato: Come valuta l'attuazione del principio del partenariato? Vi sono cambiamenti che potrebbero essere apportati ai regolamenti al fine di migliorare la modalità di attuazione di tale principio?

Ruolo della Commissione: a Suo avviso, la Commissione dovrebbe avere un ruolo maggiormente strategico e magari "ritirarsi" da alcune aree? Quali?