

Genova, 14-17 Settembre 2011

***LA POLITICA DI COESIONE EUROPEA
AIUTERA' UNA SVOLTA NELLO SVILUPPO?***

di Fabrizio Barca*

PERCHE' (PRE) OCCUPARSI DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA?

Tre ragioni motivano i vostri “stati generali” sulle città in Europa a occuparsi – come vedremo preoccuparsi – della politica di coesione:

- La **dimensione europea**, inter-regionale e transnazionale è necessaria ad affrontare le questioni al centro del vostro dibattito.
- Specie con le attuali ristrettezze di bilancio, i **fondi** della politica di coesione sono necessari per attuare molte delle vostre idee.

Inoltre e soprattutto:

- La politica di coesione europea contiene i principi e la potenzialità per un **nuovo modello di politica per lo sviluppo** – una politica di sviluppo rivolta ai luoghi (“place-based”) – necessaria per affrontare la grave crisi economica e sociale in corso.

LE DOMANDE ALLE QUALI VORREMMO RISPONDERE

- Nel disegnare le strategie per le città europee vorremmo/vorreste sapere **se la politica di coesione manterrà le promesse; se darà spazio alle potenzialità che non ha sinora espresso.**

- La risposta è assai **difficile** essendo legata alla “vicenda euro” di queste settimane. Perché:
 - proprio la questione dello **sviluppo** è al centro di questa vicenda;
 - l’attenzione al rigore di bilancio e all’emergenza acutizzano lo **scontro culturale sui modelli di sviluppo**;
 - il **clima moralista e sanzionatorio** di queste ore spinge a concepire il bilancio europeo come “ostaggio” per indurre “comportamenti virtuosi” anziché come strumento di sviluppo (lettera Merkel-Sarkozy).

LE DOMANDE A CUI E' POSSIBILE RISPONDERE

- **Rinunzierò a una (arbitraria) risposta alla “vostra” domanda ...** anche perché le indicazioni strategiche sul 2014-2020 fornite dalla Commissione europea a luglio, assieme ai numeri del bilancio, sono assolutamente vaghe.

- Proverò invece a rispondere alle seguenti domande:
 - **Quali modelli alternativi di politica per lo sviluppo si confrontano oggi, e perché il modello “rivolto ai luoghi” è superiore?**
 - **Quali sono gli ostacoli a che gli indirizzi operativi e di governance del modello “rivolto ai luoghi” per la politica di coesione?**
 - **Quali sono le possibilità che ciascuno di questi indirizzi sia adottato? E che fare perché lo siano?**

5. APPROCCI ALTERNATIVI ALLO SVILUPPO

Nel dibattito internazionale ed europeo si confrontano oggi cinque concezioni dell'intervento pubblico per promuovere lo sviluppo:

- **Modello delle istituzioni perfette.**
- **Modello trainato dalle agglomerazioni.**
- **Modello redistributivo/compensativo.**
- **Modello comunitario.**
- **Modello rivolto ai luoghi.**

COSA HANNO IN COMUNE (O QUASI) I MODELLI?

- Tutti gli approcci concordano con la geografia economica (antica e moderna) che le **agglomerazioni** di persone e attività economica sono un volano fondamentale della crescita.
- Tutti gli approcci (salvo uno) concordano che, il mondo è fondamentale “**spiky**”, non è piatto.
- Tutti gli approcci (salvo uno) concordano che l’azione pubblica per lo sviluppo deve tenere conto **dei contesti**.

COSA DISTINGUE I MODELLI?

La differenza riguarda tre questioni:

1. La **conoscenza**: quali attori sanno cosa fare, dove e quando? Alternative:

- lo Stato (gli amministratori pubblici).
- Le grandi imprese.
- Gli attori locali.
- Nessuno di questi: la conoscenza è prodotta ex-novo attraverso il confronto/conflitto fra tutti gli attori.

2. L'**obiettivo**. Alternative:

- Crescita.
- La convergenza dei redditi pro-capite.
- L'inclusione sociale (equità).
- Crescita e inclusione sociale.

3. Il ruolo delle **elite locali**. Alternative:

- Ruolo trascurato.
- Le elites locali operano nell'interesse collettivo.
- Le elites locali operano anche per il proprio interesse distributivo.

MODELLO DELLE ISTITUZIONI PERFETTE

Contributo

- Le istituzioni sono un fattore primario di sviluppo

Ipotesi

- Le istituzioni “adatte” allo sviluppo sono univocamente identificate (*best practices*), conosciute e indipendenti dai contesti.

Raccomandazione

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

Problemi

- I tecnocrati hanno una conoscenza assai limitata e l'efficacia delle istituzioni dipende dai contesti (le *best practices* non esistono).
- Sviluppo = crescita + inclusione sociale.
- Il ruolo delle elite locali è ignorato.

MODELLO TRAINATO DALLE AGGLOMERAZIONI

Contributo

- Le agglomerazioni sono un fattore primario di sviluppo, e ...
- ... richiedono grandi investimenti pubblici.

Ipotesi

- Esiste una mappa unica delle agglomerazioni ottimali.
- Le grandi imprese, bilanciando al loro interno gli interessi di attori diversi (managers, azionisti, lavoratori, clienti, fornitori) producono la conoscenza sugli investimenti privati e pubblici necessari per realizzare quella mappa.

Raccomandazione

- La politica di sviluppo deve finanziare gli investimenti nella **misura e nei luoghi richiesti dalle grandi imprese**. La popolazione che vive fuori delle agglomerazioni beneficia delle agglomerazioni (via migrazioni o domanda).

Problemi

- Le grandi imprese non bilanciano gli interessi né detengono la conoscenza necessaria. La fiducia riposta in questa conoscenza è la causa principale dell'attuale crisi.
- La crescita non produce automaticamente inclusione sociale.
- Gli interessi distributivi influenzano le scelte delle elite locali.

MODELLO REDISTRIBUTIVO/COMPENSATIVO

Contributo

- Le agglomerazioni producono divari di reddito p.c. con l'esterno e al proprio interno

Versione pro-mercato

Ipotesi

- Se i divari sono “eccessivi” saranno minacciati pace sociale e agglomerazioni.

Raccomandazione

- La politica di sviluppo deve **compensare** i divari eccessivi attraverso aiuti a imprese e persone e opere pubbliche.

Versione compassionevole

Ipotesi

- Il mondo è tendenzialmente piatto = la convergenza dei redditi p.c. è possibile

Raccomandazione

- La politica di sviluppo deve **compensare** i divari e **promuovere la convergenza**.

Problemi

- L'inclusione sociale non è strumento della crescita ma obiettivo in sé.
- Il potenziale di crescita differisce fra i luoghi.
- Conoscenza ed elites sono ignorate.

MODELLO COMUNITARIO

Contributo

- Conoscenza, preferenze e valori degli agenti locali sono un fattore primario di sviluppo.
- L'inclusione sociale, relativa alle molteplici dimensioni del benessere è obiettivo in sé dell'azione per lo sviluppo.

Ipotesi

- Il contesto influenza i bisogni e l'efficacia di istituzioni e investimenti.
- Molta conoscenza sul che fare è "incorporata" nei luoghi .

Raccomandazione

- La politica di sviluppo deve consistere nella promozione da parte di agenti esterni di **processi locali di "auto-scoperta"**.

Problemi

- La conoscenza incorporata nei luoghi non è sufficiente se mancano apertura e confronto con valori e conoscenze esterni.
- L'obiettivo della crescita è trascurato.

E' DUNQUE NECESSARIO UN ... MODELLO RIVOLTO AI LUOGHI

Contributo

- L'innovazione (nuova conoscenza) è un fattore primario di sviluppo.
- Il disegno di istituzioni e investimenti adatti ai contesti richiede l'interazione di elite locali e di agenti esterni.

Ipotesi

- Gran parte della conoscenza necessaria al disegno di istituzioni e investimenti non pre-esiste alle azioni di sviluppo.
- La conoscenza e i valori locali contribuiscono allo sviluppo solo confrontandosi con conoscenza e valori esterni.
- Le trappole del sottosviluppo dipendono dal fatto che le elites locali sono incapaci, contrarie (per propri interessi distributivi) o insufficienti per realizzare le condizioni dello sviluppo.

Raccomandazione

- La politica di sviluppo di un dato luogo deve promuovere istituzioni e investimenti integrati e relazioni a rete con altri luoghi attraverso l'interazione fra attori e processi esogeni e endogeni che **destabilizzi l'equilibrio economico e sociale del luogo**. Il conflitto fra queste forze va composto e orientato da una *governance* multi-livello.

INNOVARE LA POLITICA DI COESIONE

- L'adesione a un approccio rivolto ai luoghi richiede profonde innovazioni dell'attuale impianto della politica di coesione.

- Dopo il Rapporto “*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*”, queste innovazioni sono state raccolte nel testo di principi con cui la Commissione Europea ha introdotto il V Rapporto sulla coesione nel luglio 2010:
 1. **Concentrazione**, degli interventi.
 2. Contratti fondati su **condizionalità** ex-ante verificabili.
 3. Una moderna **metrica** dei risultati.
 4. Promozione dello **sperimentalismo** e del ruolo di governi e reti sociali locali.
 5. Innalzamento del **rango politico** della politica di coesione.

A CHE PUNTO SIAMO? CHE FARE?

1. Concentrazione.

- L'opposizione delle burocrazie nazionali e regionali, mosse dal modello redistributivo, è stata fortissima.
- Non si è saputa smontare la tradizionale tematizzazione per "settori" (Ricerca & Sviluppo, Trasporto, Occupazione, Infrastrutture, etc.) che traduce la concentrazione in una "trappola settoriale" contraria alla logica di integrazione.

CHE FARE?

Promuovere una tematizzazione alternativa (Innovazione, Invecchiamento, Migrazione, Servizi sociali, Competenza, etc.) che permetta la coerenza fra concentrazione e integrazione.

2. Condizionalità

- L'obiettivo è subordinare l'approvazione di un programma alla realizzazione delle condizioni istituzionali necessarie affinché il programma sia efficace. Ma tale scelta si è scontrata con il burocratismo della Commissione europea e con l'attuale clima sanzionatorio.
 - Il burocratismo conduce a individuare come “principi di condizionalità” atti cartolari (approvazione di strategie, procedure) anziché la realizzazione di requisiti sostanziali
 - Il clima sanzionatorio dà rilievo all'uso del bilancio come “ostaggio” per realizzare riforme che nulla hanno a che vedere con l'efficacia della policy, ovvero per promuovere il rigore di bilancio

CHE FARE?

Modificare in modo appropriato i principi di condizionalità durante il negoziato.

A CHE PUNTO SIAMO? CHE FARE?

3. Metrica

- La Commissione sta realizzando una svolta nel disegno del processo di monitoraggio e valutazione:
 - chiedendo ai paesi di tradurre gli obiettivi dei programmi in indicatori di risultato, misurabili e misurati.
 - promuovendo la valutazione controfattuale degli impatti.

CHE FARE?

Presidiare il rigore della metrica e costruire per tutti i progetti sistemi adeguati di indicatori di risultato e di valutazione di impatto.

4. Sperimentalismo

- Potrebbe essere reintrodotta una linea di programmazione innovativa gestita dalla Commissione e promossa la realizzazione di progetti urbani integrati. Ma non basta.

CHE FARE?

Promuovere il rilancio dei Comitati di sorveglianza, l'apertura e il coinvolgimento delle organizzazioni della cittadinanza attiva e altre forme di mobilitazione dei cittadini.

5. Rango politico della coesione

- Nel confronto interno alla Commissione e nel dibattito intergovernativo, la politica di coesione continua a essere considerata “un costo da pagare”, non una politica a cui chiedere e da cui pretendere un contributo allo sviluppo.
- Il legame con i targets di Europa 2020 è generalmente gestito in modo formale e proceduralistico.
- Viene così a mancare per i governi nazionali e regionali l’incentivo politico a perseguire i risultati.

CHE FARE?

Cogliere l’occasione della richiesta di più forte coordinamento delle politiche economiche europee per chiedere una sessione annua del Consiglio Europeo sui risultati della politica di coesione.

CONCLUSIONE

Non si esce dalla crisi in atto perseverando nei modelli di sviluppo che l'hanno prodotta.

Il negoziato europeo dei prossimi 15 mesi sulla politica di coesione sarà un test della capacità di cambiare.

Il suo esito dipenderà anche dalla voce delle istituzioni, delle associazioni, degli intellettuali riuniti in questa sala.

Per approfondimenti :

- *F. Barca (2011) "Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences" in OECD Regional Outlook.*
- *F. Barca, P. Mc Cann, A. R. Pose. (2001) "The Case for Regional development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches" in Journal of Regional Science.*