



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

FABRIZIO BARCA

POLITICA DI COESIONE: TRE MOSSE

Aprile 2018

ISSN: 2038-0623 © Istituto Affari Internazionali (IAI) e Centro Studi sul Federalismo (CSF)

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

L'agenda negoziale per la coesione post-2020 necessaria per aggredire le disuguaglianze territoriali crescenti che erodono le fondamenta dell'Unione europea è chiara: (i) considerare l'attuale spesa per la coesione una soglia minima non comprimibile; (ii) mantenere la politica per tutte le Regioni (non solo per quelle "meno sviluppate"); (iii) dare priorità all'obiettivo dell'inclusione sociale, per realizzare alcune promesse sinora tradite e costruire gradualmente i pezzi di un modello sociale europeo; (iv) attuare la svolta di metodo introdotta dai regolamenti del 2013, sinora bloccata dall'assenza di investimento politico e da inadeguate risorse umane; (v) evitare ogni forma di macro-condizionalità, esiziale per la coesione. Sul piano del metodo servono tre mosse. Primo, realizzare la sola vera "semplificazione", ossia confermare sostanzialmente, per la prima volta, i regolamenti esistenti (salvo quanto segue). Secondo, ridurre l'invasività/ridondanza della Commissione europea nel controllo di regolarità della spesa (da decentrare) e nella irragionevole segmentazione/moltiplicazione dei fondi settoriali (da unificare), e rafforzare invece il suo ruolo di sprone, verifica e affiancamento dei livelli locali di governo su contenuti e strategie, attraverso un massiccio investimento in risorse umane competenti. Infine, un atto politico di riconoscimento della politica di coesione come strumento per dare opportunità e voce alle persone nei luoghi: esso troverebbe sanzione formale nell'assegnazione al Semestre europeo di un valore aggiunto strategico, nella cornice dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, attraverso un "Programma di trasformazioni strutturali".

Keywords: Unione europea, Politica regionale, Politica di coesione, condizionalità, Italia

Fabrizio Barca, economista, è stato presidente del Comitato per le politiche territoriali dell'Ocse (1999-2006) e ministro per la Coesione del governo Monti (2011-2013).

E-mail: fabrizioarca@gmail.com

Documento preparato nell'ambito del progetto "Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e bilancio dell'Unione. Risorse, strumenti e possibili sviluppi", marzo 2018. Il progetto è condotto dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) e dal Centro Studi sul Federalismo (CSF) nell'ambito della partnership strategica con il programma International Affairs della Compagnia di San Paolo e con il sostegno del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci)

1. La ratio della politica di coesione e le crescenti disuguaglianze • 2. Gli errori dell'Unione europea e la svolta del 2013 • 3. Il giudizio sulla svolta del 2013 • 4. La strategia negoziale in tre mosse • 5. Politiche di coesione e macro-condizionalità • Conclusione

1. La ratio della politica di coesione e le crescenti disuguaglianze

Le decisioni sulla coesione post-2020¹ e la posizione negoziale italiana dovrebbero essere fondate sulla valutazione del ruolo di questa politica nell'affrontare le gravi e crescenti disuguaglianze che, dipanandosi lungo faglie territoriali, minano il senso e la sopravvivenza stessa dell'Unione europea. Servono analisi dei fatti, identificazione di priorità e chiarezza sul metodo. Nessuno di questi requisiti appare soddisfatto nella comunicazione della Commissione europea del 14 febbraio 2018², dove priorità e ipotesi sono affiancate senza analisi e di metodo non si fa parola.

Partiamo dai fondamentali. “Rafforzare la coesione” è dal Trattato di Maastricht lo strumento complementare all'unione monetaria e al mercato unico per raggiungere gli obiettivi di pace, benessere e inclusione sociale che motivano l'esistenza dell'Unione. I promotori dell'accelerazione del processo di unificazione sono subito consapevoli che questo processo tende ad aprire faglie territoriali di disuguaglianza e si preoccupano di costruire i mezzi per evitarlo e per convincere tutti i cittadini che “l'Unione conviene”. Da allora, trattati e strategie hanno ripetutamente ribadito che il trasferimento di poteri da parte degli stati membri sarebbe stato accompagnato da un impegno crescente ad assicurare in tutti i luoghi crescita di produttività e diritti sociali fondamentali, e che questo sarebbe stato il compito, oltre che del “coordinamento aperto” delle politiche nazionali e della tutela giudiziaria, di una politica: la politica di coesione.

Si spiega così che anche nell'ultimo bilancio 2014-20 alla coesione sia stato assegnato, attraverso i suoi cinque fondi (regionale, sociale, rurale, pesca e coesione nazionale) un terzo delle risorse disponibili: 352 miliardi di euro, impiegati per finanziare – nelle Regioni arretrate e in misura minore in ogni altra regione – ricerca, investimenti privati, infrastrutture, formazione, occupazione, istruzione, servizi sociali, aumento di capacità amministrativa.

Eppure, nonostante ciò e proprio come si era temuto, negli ultimi venti anni le disuguaglianze, soprattutto territoriali, sono fortemente cresciute.

Nel periodo 1994-2014, secondo stime Ocse, il divario di produttività fra Regioni (amministrative) più avanzate e più arretrate (ultimo decile) è cresciuto del 56 per cento. Ma soprattutto nuove faglie di disuguaglianza si sono prodotte all'interno di ogni Regione. Si sono prodotte all'interno

¹ I temi qui discussi sono stati affrontati una prima volta in *The European Union's Great Opportunity*, intervento dell'autore al Settimo forum sulla coesione, Bruxelles, 26-27 giugno 2017, <http://territori.formez.it/sites/all/files/barca-bruxelles-27-giugno.pdf>.

² Commissione europea, *Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020* (COM/2018/98), 14 febbraio 2018, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52018DC0098>.

dei grandi centri urbani, perché vantaggi e svantaggi di questi agglomerati³ interessano classi diverse di cittadini, in relazione al livello di ricchezza e di istruzione, all'estrazione sociale e al luogo di residenza. Faglie profonde sono poi maturate fra le aree rurali (dove vive in Europa il 28 per cento della popolazione) e quelle urbane. Esse riguardano, oltre al profilo economico, il profilo sociale, con un peggioramento progressivo (relativo e spesso assoluto) nell'accesso e nella qualità dei servizi fondamentali (istruzione, salute, mobilità) dei cittadini delle aree rurali. E investono il "riconoscimento" stesso di questi cittadini, che avvertono norme e valori minacciati, i propri territori trattati come luoghi di estrazione di risorse o di intrattenimento, i propri bisogni trascurati.

L'aumento delle disuguaglianze territoriali è diffuso in tutto il mondo occidentale e ha dato vita a una "dinamica autoritaria" fatta di intolleranza per le diversità, sfiducia in istituzioni ed esperti e richiesta di poteri forti⁴. In Europa questa dinamica mette a repentaglio l'esistenza stessa dell'Unione, perché una parte crescente dei cittadini europei percepisce l'Unione come parte del problema, non della soluzione.

2. Gli errori dell'Unione europea e la svolta del 2013

Ma l'Unione è effettivamente parte del problema? Ovvero, quali sono le cause di questa situazione? E, soprattutto, che ruolo ha svolto finora la politica di coesione? Sono queste le vere domande a cui rispondere per decidere cosa fare della coesione nel bilancio post-2020, su quali priorità puntare (e con quale metodo) e quindi impostare un confronto negoziale all'altezza dei problemi esistenti. Se invece l'Unione pensasse di contrastare le disuguaglianze e convincere i propri cittadini limitandosi ad enunciare i loro diritti, per poi invece trattare la politica di coesione come un mero trasferimento finanziario, discutendo di procedure e di riparto dei fondi o addirittura utilizzandola come ostaggio per raggiungere altri scopi (le cosiddette condizionalità "macro" o "politiche"), la dinamica autoritaria anti-europea sarebbe destinata a lievitare. Vediamo dunque le risposte alle domande che contano.

Le cause generali del peggioramento delle disuguaglianze territoriali in tutto l'Occidente sono presto dette. Non si tratta di un fenomeno inevitabile frutto delle tecnologie e della globalizzazione, ma piuttosto dell'effetto delle politiche errate che hanno accompagnato questi grandi processi. Come analizzato altrove⁵, sul banco degli imputati vi sono tre diverse politiche, i cui effetti negativi si sono cumulati:

- *Riforme strutturali cieche ai luoghi*. Si è ritenuto che i cambiamenti istituzionali, leva decisiva dello sviluppo, possano essere disegnati in solitudine da centri tecno-burocratici e

³ Si veda la relazione preparata dalla Direzione generale della Politica regionale e urbana della Commissione europea e dalla conferenza UN-Habitat: *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016, <http://europa.eu/!hV44XU>.

⁴ Per un approfondimento di questo profilo si veda Fabrizio Barca, *Inequalities, Anger and Territorial Dimension. The Rural-Urban Divide, Its Causes and the Italian Place-Based Strategy to Tackle It*, paper presentato alla conferenza organizzata dall'Istituto Carlo Cattaneo "Trends in Inequality: Social, Economic and Political Issues", Bologna, 2-4 novembre 2017.

⁵ Si veda Fabrizio Barca, "Alternative Approaches to Development Policies: Intersections and Divergencies", in *OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies*, Paris, Ocse, dicembre 2011, p. 215-225.

replicati in tutti i luoghi in modo indipendente dal contesto (il miraggio delle *best practices*): la sovrastima della conoscenza di quei centri, la rinuncia a usare le conoscenze diffuse nei luoghi, l'ipotesi di un impatto indipendente dai contesti hanno determinato l'insuccesso delle riforme, tanto maggiore quanto più grave era il deficit cognitivo.

- *Accomodamento passivo delle agglomerazioni urbane.* In questo approccio, consapevoli dei limiti cognitivi dei grandi centri di politica pubblica e viceversa della capacità di raccolta ed elaborazione di informazione da parte delle grandi imprese private (manifatturiere, terziarie e immobiliari), si è fatto totale affidamento su queste ultime, assecondando con grandi investimenti pubblici le loro scelte di localizzazione e di concentrazione metropolitana: ma tali scelte non rispondevano ovviamente a un'equilibrata ricerca dell'interesse generale, e dunque esse hanno sistematicamente ignorato gli effetti negativi della concentrazione, sia per le aree rurali che per le stesse aree urbane.
- *Compensazioni compassionevoli.* Nessuna "teoria dello sviluppo" sostiene questa terza soluzione, bensì la preoccupazione per gli effetti destabilizzanti delle disuguaglianze e delle tensioni sociali prodotte dalle altre due politiche: anziché correggerle, si è dunque scelto di attutirne gli effetti, trasferendo sussidi ai "perdenti", poco importa se sotto forma di incentivi, infrastrutture o formazione. Ciò ha ovviamente aggravato le cose, perché ha soffocato il conflitto, fiaccato ogni reazione e prodotto leve di intermediari che vivono delle rendite di questi trasferimenti.

L'Unione europea non si è sottratta a questi errori. Anzi, ha seguito a lungo la logica delle "riforme strutturali cieche ai luoghi", e quando è arrivata la crisi ha aggravato le cose, lasciando alla sola politica monetaria l'onere dell'aggiustamento e spingendo gli Stati membri a tagli di bilancio, soprattutto in spese sociali e per istruzione e in investimenti pubblici, che hanno aggravato le fraglie. In questo quadro, la politica di coesione ha spesso avuto positivi effetti anticiclici, ma col tempo, soprattutto dopo i regolamenti del 1999 che hanno indebolito il ruolo della Commissione⁶, essa si è involuta in una logica compensativa. Solo in presenza di processi nazionali autonomi di rinnovamento (come in Italia a fine secolo o in Polonia a inizio secolo) o in luoghi dove erano già in atto processi endogeni di cambiamento, essa ha promosso innovazione. È dunque comprensibile che gran parte dei cittadini europei abbia finito per percepire la politica di coesione come uno strumento di perpetuazione dello *status quo* e dei poteri locali di intermediazione; e in Paesi come l'Italia, che versano al bilancio europeo più di quanto prendono, anche come uno strumento complesso con cui spendere fondi dei contribuenti.

⁶ Si veda il cosiddetto rapporto Barca: Fabrizio Barca et al., *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, aprile 2009, p. 74-75, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm.

È disponibile anche una traduzione rivista e autorizzata dall'autore nel giugno 2010 della sintesi, dell'introduzione e dei capitoli I e V del rapporto: *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea*, <http://www.confindustria.it/Aree/NewsPub.nsf/NewsMEZZTuttiARCH/94F6C881454709C3C12577BA00358C64?OpenDocument>.

Proprio qui, di fronte a dure e fondate critiche, nasce nel 2008 la decisione della Commissione, nella persona di Danuta Hubner⁷, negoziatrice dell'entrata della Polonia in Europa, di ridisegnare radicalmente la politica di coesione. Affinché tornasse a essere uno strumento europeo capace di realizzare obiettivi che i singoli Stati non fanno o non possono realizzare. Questo ridisegno, attuato con i regolamenti del 2013⁸ avviene adottando un approccio che rappresenta un'"inversione a U" rispetto alle tre politiche responsabili delle accresciute disuguaglianze territoriali: l'approccio rivolto ai luoghi ("place-based")⁹. Le decisioni sul bilancio post-2020 devono quindi discendere dal giudizio su questo approccio e sul modo in cui esso è stato messo in atto.

3. Il giudizio sulla svolta del 2013

A tale riguardo, la mia valutazione è triplice. *Primo*, l'approccio rivolto ai luoghi è il solo capace di rispondere alle paure, alla rabbia e all'offerta di idee dei cittadini europei, e di accrescere per le persone nei luoghi la possibilità di rimuovere gli ostacoli ai propri disegni di vita. Poiché le faglie delle disuguaglianze corrono all'interno di tutte le Regioni d'Europa, più o meno sviluppate, di questo approccio hanno bisogno tutte le Regioni. *Secondo*, i regolamenti del 2013, imperfetti come ogni testo frutto di complessi accordi, sono fondamentalmente adatti a realizzare l'approccio. *Terzo*, la ragione per cui la loro adozione non ha ancora prodotto cambiamenti sta, oltre che nei lunghi tempi necessari per l'attuazione, nell'assenza di un investimento politico e di risorse umane da parte dell'Unione.

Da tutto ciò discende con chiarezza l'obiettivo del prossimo "negoziato coesione": confermare le spese per la coesione e la loro estensione a tutte le Regioni, confermare sostanzialmente i regolamenti in essere e assicurare l'investimento umano e politico che è sinora mancato. Vediamo in dettaglio.

L'approccio rivolto ai luoghi innova sui due piani decisivi della conoscenza e del potere. Sul piano della conoscenza, l'approccio muove dalla consapevolezza che gran parte delle conoscenze necessarie per i processi innovativi che attivano lo sviluppo di un luogo è incorporata nelle persone di quel luogo, ma anche che solo un confronto acceso, informato e ragionevole fra quelle persone, aperto alla conoscenza dei centri di competenza esterni, privati e pubblici, può davvero attivare sviluppo. E che le politiche settoriali generali devono essere "piegate" alle conoscenze ed esigenze dei singoli luoghi. Sul piano del potere, l'approccio è consapevole del ruolo centrale che la classe dirigente eletta nei luoghi deve giocare nelle decisioni di sviluppo, ma anche che tale classe dirigente, specie quando ha a lungo prevalso una logica compensativa, è spesso attivamente contraria ai processi innovativi, che potrebbero vederla perdente.

Su queste basi, si delinea il ruolo autonomo e innovativo dell'Unione, segnatamente della sua Commissione, forte della propria distanza dai luoghi e della necessità di essere e apparire utile ai

⁷ È la Commissaria alle politiche regionali che ha richiesto la preparazione del rapporto Barca.

⁸ Si veda il sito della Commissione europea: *Regolamenti per i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*, http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/legislation/regulations.

⁹ La riforma si fonda sul rapporto Barca.

cittadini europei. Ecco il “valore aggiunto europeo” che si va cercando¹⁰, ciò che l’Unione può fare meglio degli stati nazionali: agire come “spettatore imparziale e giusto”¹¹ che, da un lato, legittimi le autorità locali di governo – largamente il livello sub-nazionale più importante in Europa¹² – e dall’altro destabilizzi ogni equilibrio locale di sottosviluppo attraverso robusti strumenti operativi. Orientando l’azione a risultati misurabili in termini di benessere delle persone; fissando *ex-ante* condizionalità istituzionali a misura dei luoghi; assicurando un confronto acceso; accompagnando l’attuazione sul terreno, per accrescere le capacità.

L’analisi condotta su tutta la documentazione sinora disponibile¹³ mostra che i regolamenti del 2013 sono tecnicamente in grado di garantire questi requisiti. Ma mostra anche che l’Unione non ha investito risorse politiche e umane adeguate affinché quelle regole “mordano”. Questo è vero per tutti i fronti in cui la svolta si articola:

- *Strategie per accrescere la qualità di vita anziché azioni per spendere fondi.* Alla logica dei “grandi progetti cantierabili” dove contano i fondi spesi e gli output prodotti (km di strada, ore di formazione prestate, ecc.), si è sostituita la logica di “grandi strategie con effetti misurabili sull’outcome”, ossia sulla qualità di vita delle persone. Ma, salvo dove le autorità hanno compiuto un proprio autonomo investimento¹⁴, la svolta è rimasta un fatto tecnico, lontano dal confronto pubblico sui media, sui *social network* e politico.
- *Responsabilità delle autorità locali di governo.* Sono stati disegnati nuovi strumenti per dare un ruolo alle città e in genere ai comuni e per consentire loro di disegnare strategie integrate di territorio, sottraendosi alle filiere settoriali de-contestualizzate. Ma solo il 9 per cento dei fondi appare nei fatti assegnato a progetti integrati territoriali, la delega di responsabilità ai livelli locali di governo ha incontrato molti ostacoli e la permanenza di una separazione della coesione in cinque fondi mantiene una deriva settoriale che previene la costruzione di strategie.
- *Confronto acceso, informato, ragionevole e aperto in ogni luogo.* La nuova *governance* e il Codice di condotta per il partenariato hanno messo le basi affinché quel confronto avvenga e sia aperto a tutti i soggetti “interessati dall’uso dei fondi”. Questo indirizzo è divenuto realtà quando le autorità nazionali hanno saputo coglierlo, come in alcuni Stati membri nel caso della *Smart Specialization Strategy* o in Italia per la Strategia nazionale per le aree interne¹⁵ o nel costruire lo strumento innovativo di *OpenCoesione*¹⁶. Ma è mancato l’impulso politico europeo a farne una leva radicale e diffusa di apertura ai cittadini.

¹⁰ L’espressione ricorre nella citata comunicazione della Commissione, senza che per la coesione tale “valore aggiunto” sia mai identificato.

¹¹ È l’espressione di Adam Smith ripresa da Amartya Sen in *L’idea di giustizia*, Milano, Mondadori, 2010 (trad. di *The Idea of Justice*, Allen Lane & Harvard University Press, 2009).

¹² Si veda Commissione europea e UN-Habitat, *The State of European Cities 2016*, cit., p. 210.

¹³ Si veda Fabrizio Barca, *The European Union’s Great Opportunity*, cit.

¹⁴ È il caso della Strategia nazionale aree interne in Italia. Si veda Fabrizio Barca, *Inequalities, Anger and Territorial Dimension*, cit.

¹⁵ Si veda il sito dell’Agenzia per la coesione territoriale: *Aree interne*, <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint>

¹⁶ Si veda il portale: <http://www.opencoesione.gov.it>.

- *Innovazioni istituzionali e politiche settoriali adatte ai contesti.* L'uso mirato di "condizionalità ex-ante", o interne, per l'uso dei fondi ha promosso il disegno di strategie, l'attuazione di innovazioni istituzionali, la capacitazione amministrativa. Ma non si è investito nelle risorse umane necessarie per calare questa svolta nei singoli luoghi. Il nuovo positivo legame della politica di coesione con il Semestre europeo e con i Programmi nazionali di riforma (Pnr) ha consentito di calibrare le condizionalità attraverso raccomandazioni mirate e ha creato le basi per calare e adattare gli indirizzi macro-generalisti nei contesti micro-locali¹⁷. Ma in genere non è così che il nuovo legame è stato usato: ha piuttosto prevalso nei fatti la vecchia logica, che vede la politica di coesione come mezzo per diffondere decisioni burocratiche rigide e cieche ai luoghi; o addirittura come ostaggio per attuare un obiettivo estraneo alla coesione, quale la disciplina di bilancio (la "macro-condizionalità" esterna).
- *Centralità dell'inclusione sociale.* C'è stato uno spostamento di risorse a favore di azioni sui servizi fondamentali (sociali, di istruzione, abitativi, ecc.), che promuovano il raggiungimento di standard socialmente accettabili per tutti: l'inclusione sociale riceve ora il 9,8 per cento dei fondi. Ma è un risultato assolutamente inadeguato rispetto alle aspettative dei cittadini europei sfavoriti dai processi in atto e alla necessità, come scrivevamo nel rapporto Barca, di fissare alcuni elementi di un contratto sociale fra cittadini europei e Unione. Ha pesato qui l'ideologia neo-liberista ancora così forte nei palazzi di Bruxelles.

4. La strategia negoziale in tre mosse

Se così stanno le cose, l'agenda negoziale per l'Italia e per ogni paese che voglia salvaguardare e promuovere l'Unione è chiara: considerare l'attuale spesa per la coesione una soglia minima non comprimibile, mantenere la politica per tutte le Regioni (non solo per quelle "meno sviluppate") e dare attuazione all'approccio innovativo introdotto dai regolamenti del 2013, con una forte enfasi sull'inclusione sociale. Ciò richiede tre mosse per cui battersi.

Come prima mossa, va scongiurato ogni tentativo di avviare l'ennesima revisione generale dei regolamenti. La sola vera "semplificazione" per milioni di cittadini, amministratori, imprese, organizzazioni di cittadinanza che usano i fondi europei consiste nel confermare sostanzialmente, per la prima volta, i regolamenti esistenti. La continuità rassicurerà tutti, premierà chi ha investito nella nuova metodologia, accelererà di due anni l'avvio del nuovo ciclo di programmazione. Immodificata deve anche restare l'estensione degli interventi a tutte le Regioni europee, visto che le disuguaglianze sono cresciute all'interno di ognuna di esse (e non solo fra esse).

¹⁷ La Strategia nazionale aree interne, ad esempio, è prevista dal Pnr, si attua con un mix di fondi della coesione e del bilancio nazionale e condiziona l'indirizzo delle politiche settoriali ordinarie per istruzione, salute, mobilità e comunicazione.

I soli cambiamenti da prevedere – è questa la *seconda mossa* – sono quelli necessari affinché la Commissione europea faccia due passi indietro e uno avanti, così da diventare per tutti i cittadini europei non più il controllore lontano ed *ex-post* delle procedure, ma il promotore vicino ed *ex-ante* dei contenuti:

- *Passo indietro: un Sistema europeo di controllo.* L'attuale sistema di controllo della regolarità della spesa è ridondante (troppi livelli): ciò crea incertezza per gli utilizzatori e attiva un vero e proprio "ciclo delle irregolarità" che monopolizza la pubblica attenzione, sviandola dalla decisiva domanda se i progetti realizzati servano davvero ai cittadini. La funzione di controllo oggi affidata alla Commissione europea, con grande impegno di risorse umane, va dunque trasferita a un Sistema europeo di controllo articolato nazionalmente in Autorità che ne abbiano i requisiti. Nulla di più né di meno di quanto avviene con il Sistema europeo delle banche centrali.
- *Passo indietro: unificare i fondi e le Direzioni.* Gli attuali cinque fondi in cui si articola la coesione devono diventare parte di un unico Fondo di coesione, affidato ad una Direzione amministrativa unificata. Mentre resterebbero in vigore indirizzi e regole distinti a seconda delle finalità (sociali, infrastrutturali, rurali) e la garanzia di risorse per ognuna di esse, verrebbe meno la logica burocratica dei "silos" separati che privilegia i "guardiani dei cancelli" (*gatekeepers*) e previene la costruzione di strategie nei territori. Considerare questa modifica irrealizzabile perché le resistenze degli apparati burocratici di Bruxelles sono troppo forti sarebbe una resa della politica e giustificerebbe il giudizio duro dei cittadini europei sulle istituzioni comunitarie.
- *Passo avanti: 500 pionieri europei dello sviluppo.* I due passi indietro liberano risorse umane da compiti procedurali e aprono lo spazio per un deciso investimento della Commissione in risorse umane che attuino luogo per luogo la sua funzione di spettatore imparziale e attivo. Si tratta di reclutare, con criteri meritocratici, in un unico bando aperto a tutta l'Unione, almeno 500 giovani esperti in tutti i campi dello sviluppo che spendano sul campo il 90 per cento del proprio tempo di lavoro, affiancando le autorità locali nel disegno delle strategie, nella ricerca degli indicatori di risultato, nell'attuazione di condizionalità e progetti. L'allocazione di questi nuovi pionieri europei dello sviluppo fra Stati membri e Regioni dovrà seguire una logica di proporzionalità: dovranno essere di più nelle aree con qualità istituzionale peggiore e nelle Regioni a basso reddito e bassa crescita – nel Mezzogiorno, ad esempio. "Troppe spese per assistenza tecnica", sarà la critica degli ingenui e di chi teme lo sguardo imparziale quotidiano di una Commissione rafforzata. Facile rispondere che non si tratta di assistenza, ma della parte decisiva dell'investimento – mettere in campo risorse umane per attivare altre risorse umane – e che al massimo si può arrivare a un 4-5 per cento di tutta la spesa, il costo di qualche autostrada inutilizzata erroneamente finanziata in passato dalla coesione.

Ci sono così le premesse per la terza mossa: un atto politico congiunto di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, che esprima l'impegno a usare la politica di coesione in tutta la sua potenzialità, come strumento rivolto a dare opportunità alle persone nei luoghi e a far pesare i cittadini nelle decisioni di sviluppo, con una priorità per l'inclusione sociale. Non c'è bisogno di

inventare “Convenzioni democratiche” per tramutare paure e rabbia dei cittadini in atti di democrazia deliberativa; c’è una politica disegnata per farlo – deve essere il messaggio – e tutti i suoi strumenti saranno impiegati al massimo, con la guida di una Commissione più robusta, attenta ai contenuti prima che alle procedure. E per rendere questo messaggio cogente, le tre istituzioni dell’Unione possono compiere due atti: rafforzare il legame della politica di coesione con il Semestre europeo e usare la politica per sperimentare diffusamente prototipi di un modello sociale europeo.

Al Semestre europeo serve un valore aggiunto strategico. In linea con quanto il Consiglio ha invitato la Commissione a prevedere¹⁸, ciò potrebbe avvenire nella cornice dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, attraverso un “Programma di trasformazioni strutturali”: politiche nazionali e politica di coesione troverebbero in questo programma una cornice comune di riferimento e di progressiva verifica, secondo una metodologia attenta alle persone nei luoghi.

5. Politiche di coesione e macro-condizionalità

In questo contesto deve invece essere abolita l’attuale “macro-condizionalità” che prevede la sospensione della politica di coesione in caso di violazione della disciplina di bilancio e va evitata qualunque altra “condizionalità politica” che sanzioni – via tagli/sospensioni dei fondi coesione – uno Stato membro che violi accordi comuni (in tema di migrazioni o di rispetto di diritti democratici condivisi).

I motivi sono chiari¹⁹. Primo, le condizionalità *ex-ante* servono a rendere raggiungibili l’obiettivo di contrasto alle disuguaglianze della politica di coesione; le condizionalità macro o politiche introducono altri obiettivi e dunque diluiscono l’obiettivo della politica di coesione. Secondo, il presupposto che i cittadini, nel timore della sanzione, esercitino pressioni sui governi affinché questi ultimi rispettino le regole di bilancio o di diritto è assolutamente fragile e indimostrato: in un contesto di ridotta fiducia nell’Unione, l’iniquità della sanzione, che per definizione colpisce gli strati sociali più deboli, sarebbe piuttosto occasione per istigare ulteriori sentimenti anti-europei. Terzo, dal momento che il contributo pro-capite dei fondi di coesione è estremamente variabile da Stato a Stato, il meccanismo preventivo/sanzionatorio sarebbe assolutamente iniquo, colpendo i cittadini europei di nazioni diverse in misure assai diverse.

Conclusione

In ben altra direzione occorre muoversi. La prova finale della svolta politica sulla coesione sta infatti in un impegno operativo a favore dell’inclusione sociale. Con l’approvazione del Pilastro europeo dei diritti sociali è ripreso il cammino, a lungo interrotto, verso un’Europa sociale. Ma parole e promesse non bastano più. Anzi, enunciare diritti e non prevedere risorse e strategie per assicurarli può addirittura accrescere la rabbia di molti cittadini europei. La politica di coesione,

¹⁸ Si vedano le conclusioni del Consiglio dell’Unione europea: *Il futuro sostenibile dell’Europa: la risposta dell’UE all’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* (10370/17), 20 giugno 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10370-2017-INIT/it/pdf>.

¹⁹ Si veda László Andor, “Europe of transfers and conditions”, in *E!Sharp Opinions*, luglio 2017, <https://esharp.eu/opinion/europe-of-transfers-and-conditions>.

per il governo multilivello che la caratterizza, si presta a essere lo strumento per sperimentare, valutare, adattare e correggere in modo sistematico soluzioni comuni di politica sociale: senza violare i “contratti sociali nazionali”, esse potrebbero gradualmente diventare pezzi di un modello sociale europeo. Si potrebbe partire dai più giovani, come già nel 2005 aveva proposto all’Europa Anthony Atkinson²⁰. Questo sarebbe il segnale inequivocabile di una nuova Unione vicina ai cittadini.

Sono queste le tre mosse che raccomando al mio paese. Darebbero all’Unione una grande opportunità. Ci renderebbero interlocutore primario. E ci aiuterebbero anche nel negoziare il riparto dei fondi fra Stati e Regioni, in cui partiamo svantaggiati, vista l’attuale prestazione in termini di capacità di spesa²¹. Sul tema del riparto, infatti, è inutile “far filosofia” e pretendere di ricercare criteri giusti. Finché il bilancio sarà frutto di trasferimenti dagli Stati membri anziché di imposte versate dai cittadini europei, il confronto sui criteri sarà solo un modo per verniciare l’esito di accordi fondati sul dare-avere. Su questo piano, la mia esperienza (da amministratore, prima, da ministro, poi) nel team che ha negoziato i fondi nel 2005-06 e nel 2012-13, dice che i risultati si ottengono – anche al di sopra delle aspettative, come fu il caso – se si dispone di quattro ingredienti: una squadra interministeriale coesa, affiatata e molto competente; convinzione nei propri mezzi e capacità di costruire alleanze, superando il tradizionale complesso di inferiorità dell’azione negoziale italiana; capacità di elaborazione tempestiva di dati, prendendo in contropiede le altre delegazioni; affiatamento fra politica e amministrazione (decisivo nella “notte finale” del negoziato).

²⁰ Si veda Anthony B. Atkinson et al., *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*, Independent Report Commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, 2005, <https://www.esri.ie/?p=31992>.

²¹ Si vedano i dati di spesa per singolo Stato membro nel sito della Commissione: *European Structural and Investment Funds (ESI Funds) - explore our data*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu>.

Riferimenti

László Andor, “Europe of transfers and conditions”, in *E!Sharp Opinions*, luglio 2017, <https://esharp.eu/opinion/europe-of-transfers-and-conditions>

Anthony B. Atkinson et al., *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*, Independent Report Commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, 2005, <https://www.esri.ie/?p=31992>

Fabrizio Barca, “Alternative Approaches to Development Policies: Intersections and Divergencies”, in *OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies*, Paris, Ocse, dicembre 2011, p. 215-225

Fabrizio Barca, *The European Union’s Great Opportunity*, intervento al Settimo forum sulla coesione, Bruxelles, 26-27 giugno 2017, <http://territori.formez.it/sites/all/files/barca-bruxelles-27-giugno.pdf>

Fabrizio Barca, *Inequalities, Anger and Territorial Dimension. The Rural-Urban Divide, Its Causes and the Italian Place-Based Strategy to Tackle It*, paper presentato alla conferenza organizzata dall’Istituto Carlo Cattaneo “Trends in Inequality: Social, Economic and Political Issues”, Bologna, 2-4 novembre 2017

Fabrizio Barca et al., *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, aprile 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm

Fabrizio Barca et al., *Un’agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell’Unione europea*, Rapporto indipendente predisposto nell’aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, aprile 2009, <http://www.confindustria.it/Aree/NewsPub.nsf/NewsMEZZTuttiARCH/94F6C881454709C3C12577BA00358C64?OpenDocument>

Commissione europea, *Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un’Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020* (COM/2018/98), 14 febbraio 2018, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52018DC0098>

Commissione europea e UN-Habitat, *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016, <http://europa.eu/!hV44XU>

Consiglio dell’Unione europea, *Il futuro sostenibile dell’Europa: la risposta dell’UE all’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* (10370/17), 20 giugno 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10370-2017-INIT/it/pdf>

Amartya Sen in *L’idea di giustizia*, Milano, Mondadori, 2010 (trad. di *The Idea of Justice*, Allen Lane & Harvard University Press, 2009)

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8

10122 Torino

Italy

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo