

*Summer School Renzo Imbeni  
“Il cambiamento possibile. L’Unione Europea  
di fronte alle sfide globali”*

*Modena, 1 ottobre 2010*

## ***UNA POLITICA DI SVILUPPO RIFORMATA PER L’UNIONE EUROPEA***

*di Fabrizio Barca\**

## TESI

Tre obiettivi sono stati scanditi in queste giornate di lezioni sull'Unione Europea:

- *Cittadinanza europea e centralità della persona nel processo di integrazione.*
- *Impegno europeo comune per contrastare il cambiamento climatico.*
- *Rilancio e completamento del mercato unico.*

Affinché questi obiettivi possano essere raggiunti e persino formulati è necessario che l'Unione Europea abbia una robusta, condivisa ed efficace politica di sviluppo.

Una robusta, condivisa ed efficace politica di sviluppo richiede una coraggiosa riforma del bilancio dell'Unione e in particolare della Politica di Coesione.

## 1. OGNI UNIONE DI STATI NAZIONALI HA BISOGNO DI UNA POLITICA DI SVILUPPO (I)

- La libera circolazione di lavoro, capitale e merci/servizi e la loro comune regolamentazione sono **condizione necessaria di progresso per un'Unione ma non ne sono condizione sufficiente.**
- Mobilità, concorrenza e regolamentazione comune sono necessari per la libertà formale e sostanziale dei cittadini, creano opportunità di lavoro, di apprendimento, di apertura ad altre idee e punti di vista, di consumo, di profitto. Ma l'accesso a queste opportunità non è automatico e può essere assai diverso per i cittadini e gruppi di "luoghi" diversi. E alle opportunità si affiancano anche minacce al benessere esistente.
- La politica di sviluppo è chiamata a dare a tutti i cittadini, indipendentemente da dove vivono, l'opportunità di cogliere le occasioni e di difendersi dalle minacce.

*PER MEMORIA: cosa si intende per "luogo"?*

- *non un territorio identificato da confini amministrativi o da criteri funzionali,*
- *ma un territorio all'interno del quale omogeneità o interdipendenze creano opportunità, minacce o possibilità di sviluppo "comuni", ossia più forti all'interno dei propri confini che a cavallo dei confini stessi.*

## 1. OGNI UNIONE DI STATI NAZIONALI HA BISOGNO DI UNA POLITICA DI SVILUPPO (II)

- In assenza di una politica di sviluppo possono prodursi nei “luoghi” **trappole del sottosviluppo** – trappole di **sotto-utilizzazione delle risorse o di esclusione sociale** - ossia condizioni di inefficienza o di ineguaglianza che persistono nel tempo perché i **processi politico-economico-sociali endogeni al luogo non le eliminano**.
- Tre sono le possibili cause della creazione e della permanenza di trappole del sottosviluppo in un dato luogo:
  - **Le élite del luogo non hanno la capacità di innovare:** le istituzioni formali e informali - fiducia, agency, ossia la capacità di agire in modo efficace nel perseguitamento di obiettivi, spirito pubblico o *civicness*, reti di relazioni - e le circostanze sono sfavorevoli e presentano una forte inerzia o *path dependency*.
  - **Le élite del luogo non hanno la volontà di innovare,** le istituzioni formali e informali sono sfavorevoli e le élite dei luoghi sono interessate a non cambiarle per interessi distributivi;
  - **Le élite del luogo non sono sufficienti a innovare** perché sono all’opera forze centrifughe: stante il ruolo che l’azione pubblica ha in ogni processo di agglomerazione (infrastrutture urbane e sociali, scuola, regolamentazione urbanistica, accessibilità, etc.), l’azione pubblica in altri luoghi può produrre/accrescere queste forze centrifughe in modo inefficiente o comunque non trasparente perché:
    - non è nota la dimensione locale ottimale delle agglomerazioni (ossia fino a che punto è efficiente asseendarle/promuoverle);
    - non sono noti o trasparenti gli effetti globali delle agglomerazioni, inclusivi degli svantaggi che esse producono in altri luoghi.

## 1. OGNI UNIONE DI STATI NAZIONALI HA BISOGNO DI UNA POLITICA DI SVILUPPO (III)

- Le trappole del sottosviluppo hanno dunque bisogno di una **azione indipendente, esogena rispetto ai luoghi** che:
  - alteri i processi endogeni e promuova il **cambiamento istituzionale**;
  - sottoponga a pubblico scrutinio le azioni pubbliche che influenzano i processi di agglomerazione per migliorare e rendere più giuste le scelte di policy.
  
- **Ogni Unione di Stati nazionali deve concorrere a questa azione col proprio bilancio:**
  - Perché la natura comune di molti cambiamenti e delle relative soluzioni rende utile **uno spazio di policy comune a tutti gli Stati/Regioni (S/R) dell'Unione**.
  - Perché gli S/R possono non disporre delle **risorse finanziarie** per intervenire nei "loro" luoghi.
  
- Ma soprattutto:
  - Perché la persistenza nel tempo del sottosviluppo tende a provocare **tensioni sociali** e la responsabilità di esse tende ad essere attribuita all'azione di integrazione dell'Unione: se non c'è risposta, ne risulteranno minate le stesse fondamenta dell'Unione.
  - Perché l'Unione, se dotata di adeguate competenze, può svolgere meglio degli S/R il decisivo ruolo di **promotore esogeno**, essendo più lontana dalle pressioni delle élite locali e quindi più propensa all'innovazione.

## 2. DI QUALE POLITICA DI SVILUPPO HA BISOGNO L'UNIONE EUROPEA? (I)

- Non è “politica di sviluppo” un mero Fondo di perequazione che trasferisca (direttamente o attraverso il bilancio dell’Unione) risorse finanziarie dagli S/R più ricchi a quelli più poveri, ossia il vecchio paradigma della politica regionale compensativa:
  - perché, la causa delle trappole di sottosviluppo è solo in parte (e non necessariamente) la scarsità di risorse finanziarie;
  - non serve trasferire risorse alle élite locali, serve un’azione esterna di promozione del cambiamento.
- Sono in competizione due modelli di politica di sviluppo: un modello **settoriale** e un modello **rivolto-ai-luoghi** o *place-based*. Entrambi mirano a:
  - eliminare trappole di sottosviluppo,
  - ricorrendo alla produzione di servizi e beni pubblici attraverso innovazioni istituzionali.
- Ma differiscono radicalmente per le modalità di intervento:
  - ⇒ Il **modello settoriale** prevede Fondi settoriali (per Innovazione, Casa, Occupazione, Istruzione, etc.), collocati presso l’Unione, assegnati a progetti proposti da “luoghi”, in competizione fra loro.
  - ⇒ Il **modello place-based** prevede un Fondo multisettoriale preassegnato dall’Unione agli S/R affinché questi livelli di governo lo assegnino a:
    - progetti integrati proposti da “luoghi”, estraendo e aggregando conoscenze e preferenze locali;
    - che rispettino condizioni di impiego dei fondi (condizionalità) fissate in “contratti” con l’Unione.

## 2. DI QUALE POLITICA DI SVILUPPO HA BISOGNO L'UNIONE EUROPEA? (II)

- Il modello *place-based* è in generale il più efficace. Perché:
  - Affidando responsabilità di selezione dei progetti e del disegno istituzionale operativo a S/R più vicini ai luoghi, consente di **tener conto maggiormente delle preferenze e delle conoscenze** delle persone interessate dall'intervento e di meglio affrontare le sfide economiche, sociali e naturali, che in genere si presentano con **forti tratti territoriali (sussidiarietà)**.
  - Al tempo stesso, attraverso la fissazione di **criteri istituzionali e di regole sulla metrica dei risultati**, esercita sulle classi dirigenti degli S/R e dei luoghi la **pressione necessaria per rompere gli ostacoli istituzionali e per promuovere gli innovatori (condizionalità)**.
- Inoltre, il modello *place-based* è il **solo realizzabile** nell'UE perché è compatibile con la sua natura ibrida (né Federazione, né accordo internazionale):
  - interventi settoriali “federali” non sono coerenti con il ruolo che gli Stati Membri oggi hanno, *de facto* e costituzionalmente, nello sviluppo economico e sociale dei loro territori;
  - interventi rivolti ai luoghi possono combinare la responsabilità UE nel fissare strategie, obiettivi e principi di attuazione (**condizionalità**), con la responsabilità degli S/R nel disegnare gli interventi a misura dei contesti (**sussidiarietà**).

## 2. DI QUALE POLITICA DI SVILUPPO HA BISOGNO L'UNIONE EUROPEA? (III)

- L'approccio rivolto ai luoghi è particolarmente necessario nel perseguire l'obiettivo dell'**inclusione sociale**

*Inclusione sociale = quota di cittadini al di sopra di standard socialmente accettabili nelle diverse dimensioni essenziali dello "star-bene" (aspetti materiali, lavoro e tempo libero, conoscenze e competenze, salute, relazioni sociali e interpersonali, partecipazione alla vita pubblica), gli standard essendo raggiunti attraverso un processo partecipato e giusto.*

- Il Consiglio UE del giugno 2010 ha dato centralità a questo obiettivo, che è ora uno dei cinque della strategia Europa 2020. Ma come perseguirlo?
- Solo una “agenda sociale rivolta ai luoghi” in poche aree prioritarie può realisticamente accomodare contratti e aspirazioni sociali diverse dei diversi Stati nazionali membri dell’Unione.

### 3. LA POLITICA DI SVILUPPO PLACE-BASED: FRA INTENDIMENTI ED ERRORI CONCETTUALI DA EVITARE (I)

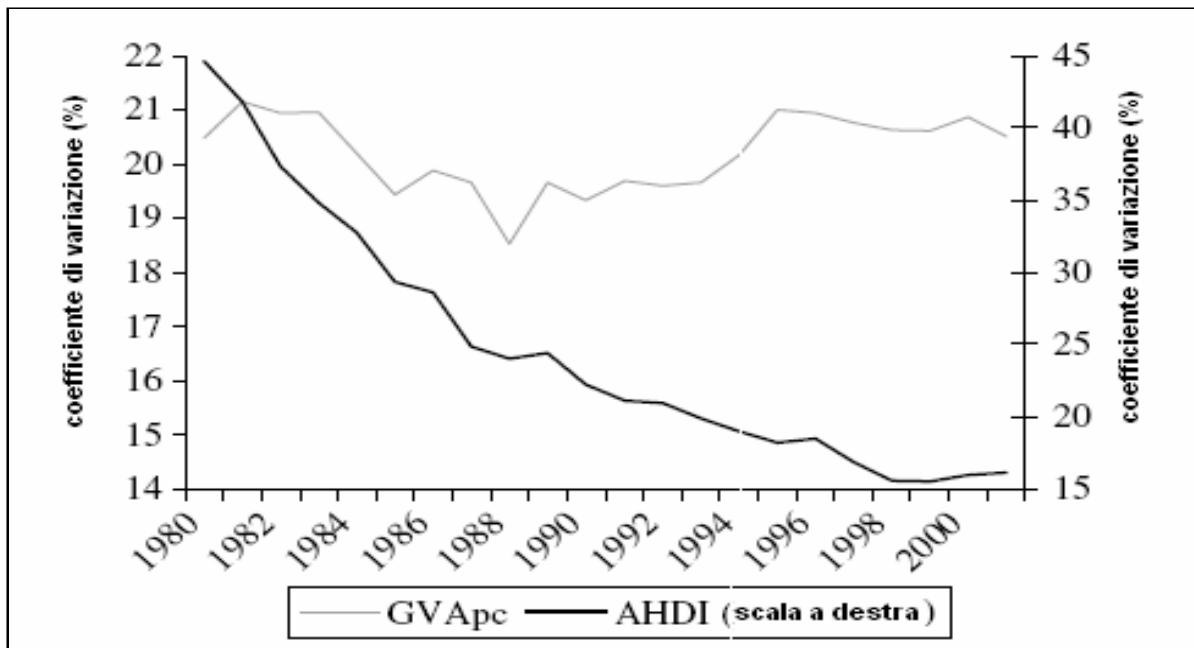
1. E' una politica per la **convergenza** dei reddito *pro-capite* fra i diversi Stati/Regioni/Province.

**Non è così**, perché la convergenza dei redditi *pro-capite* non corrisponde

- né all'obiettivo di crescita,
- né all'obiettivo di inclusione sociale.

**L' esempio dei divari interni delle Regioni spagnole:  
pil *pro-capite* (GVApc) e qualità della vita (AHDl)**

Valori %



### 3. LA POLITICA DI SVILUPPO PLACE-BASED: FRAINTENDIMENTI ED ERRORI CONCETTUALI DA EVITARE (II)

#### 2. La politica va limitata agli Stati/Regioni “poveri”.

**Non è così**, perché:

- anche gli S/R “ricchi” possono contenere luoghi “poveri” (ossia in trappola del sottosviluppo),
- anche i luoghi “ricchi” possono presentare trappole di esclusione sociale e sono comunque esposti alla continua competizione esterna, di fronte alla quale possono non riuscire a innovare.

#### 3. La politica restringe la mobilità delle persone.

**Non è così**, perché:

- è una politica che mira ad accrescere la libertà/capacità delle persone di decidere razionalmente se muoversi o non muoversi.

#### 4. E’ una politica che frena le agglomerazioni naturali (tesi *World Bank Geography Report*)

**Non è così**, perché:

- è una politica che accresce la trasparenza e la verificabilità di interventi pubblici che sono necessari e che vengono comunque realizzati nei processi agglomerativi (**illusione o mistificazione delle politiche spatially-blind**).

## LA “POLITICA DI COESIONE” E’ LO STRUMENTO ADATTO PER UNA POLITICA DI SVILUPPO PLACE-BASED ...

- La “politica di coesione”, prevista dal Trattato dell’Unione Europea per conseguire uno “sviluppo armonico”, ha una **architettura coerente con l’attuazione di una politica di sviluppo place-based**:
  - **50 miliardi di euro l’anno** programmati per 7 anni = 36% del bilancio europeo, Integrati da con un cofinanziamento di P/R;
  - promuove la produzione di un **vasto spettro di servizi** (22% trasporto, 15% tutela ambientale, 15% ricerca e innovazione, 8% istruzione e formazione, 7% misure attive per l’occupazione, etc.);
  - in **tutte le Regioni d’Europa**, con una concentrazione nelle Regioni “povere” (meno del 75% del Pil p.c. medio europeo);
  - attraverso **trasferimenti finanziari condizionati a impegni** assunti dagli Stati Membri e dalle Regioni in “contratti” con la Commissione europea.

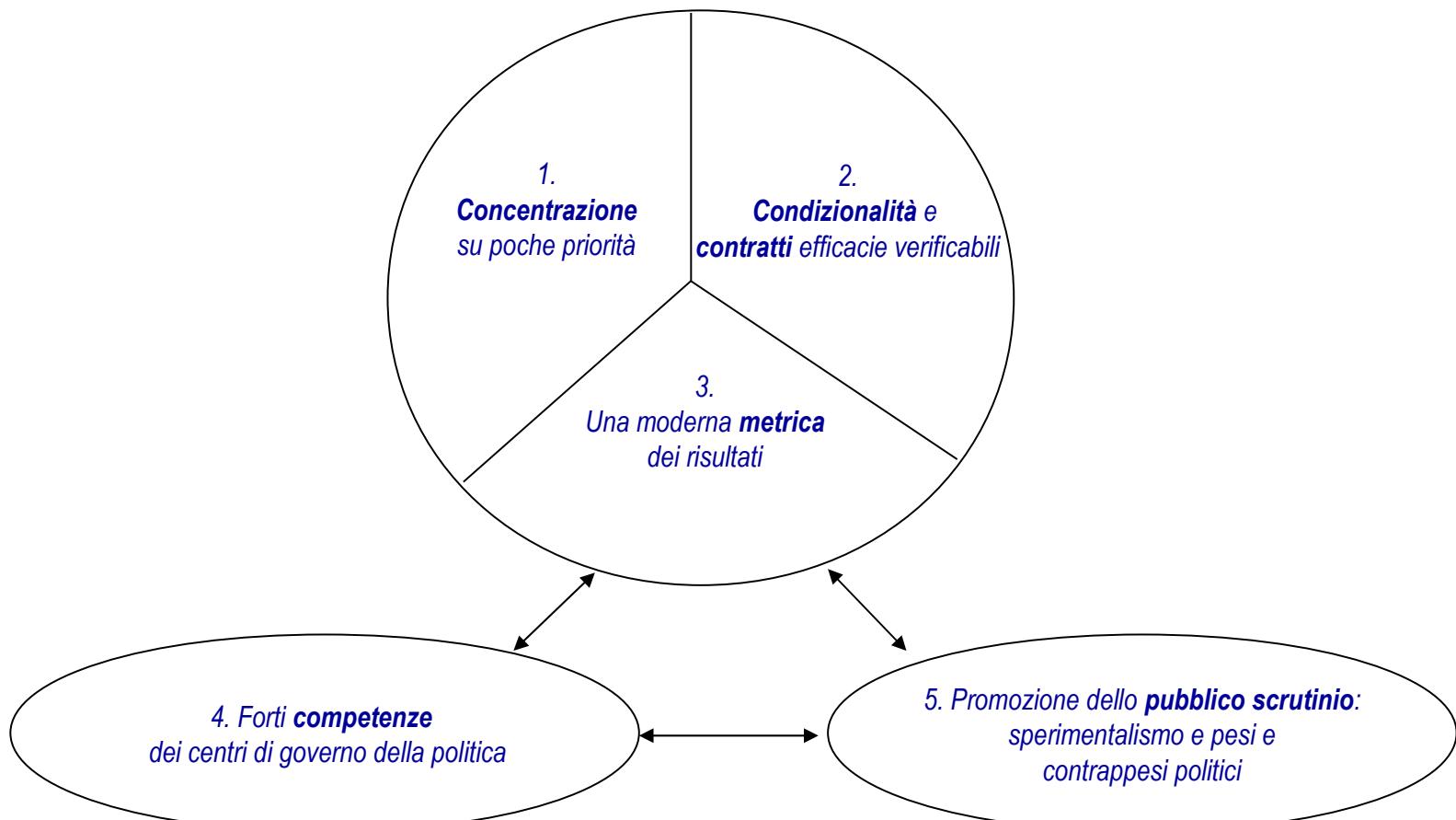
## ... MA RICHIENDE UNA DECISA RIFORMA

➤ La politica di coesione presenta oggi profonde debolezze:

- I. non vi è sufficiente **massa critica** su poche priorità rilevanti per i cittadini europei per le quali la politica di coesione possa fare una differenza;
- II. manca una chiara **distinzione tra obiettivi sociali ed economici**, fra efficienza ed equità;
- III. le **condizionalità dei “contratti”** fra Commissione e Paesi Membri (Regioni) sono insufficienti: non si concentrano sui risultati perseguiti e non creano incentivi adeguati per innovare le istituzioni;
- IV. esistono seri **problemi metodologici** nell'uso di indicatori di risultato e della valutazione  
⇒ esiste grande rendicontabilità finanziaria e sui *“risultati fisici (ore di formazione, km di strade, etc.)*, ma sappiamo assai poco sui risultati che contano per la vita dei cittadini (*miglioramento competenza, riduzione tempi di percorrenza, etc.*);
- V. vi è forte **carenza di dibattito pubblico** sui risultati.

## RIFORMARE LA COESIONE

Nell'aprile 2009 il Rapporto "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy". ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm)) ha disegnato i tratti fondamentali di una politica di sviluppo place-based, ha individuato i punti deboli della politica di coesione rispetto a tale modello concettuale e ha proposto su queste basi 5 linee di riforma



## 1. CONCENTRAZIONE SU POCHE PRIORITA'

- Concentrazione di una larga quota (2/3) delle risorse di ogni Stato e Regione su poche (3-4) priorità, fondamentali per le aspettative dei cittadini dell'Unione.
- Può essere individuato un menù ampio di priorità, coerente con i 5 obiettivi della strategia 2020. Tali priorità non devono essere espresse in termini delle categorie burocratiche dell'amministrazione (Infrastrutture, Formazione, Imprese, etc.), ma in termini delle questioni rilevanti per i cittadini (Innovazione, Migrazioni, Invecchiamento, Giovani, Spopolamento, Cambiamento climatico, Sicurezza, etc.). Ogni S/R effettuerà poi la scelta all'interno di questo menù.
- Al fine di assicurare chiarezza circa il contenuto delle priorità e la loro vicinanza ai problemi concreti delle persone, per ogni priorità vengono individuati obiettivi e targets in termini di indicatori misurabili (cfr. oltre).
- I fondi continuano a essere ripartiti ex-ante fra tutti gli S/R in modo indipendente dalle priorità prescelte, secondo una "formula" legata a poche variabili condivise.

## 2. CONTRATTI FONDATI SU CONDIZIONALITA' VERIFICABILI (I)

- Una strategia place-based richiede un equilibrio attento fra sussidiarietà e condizionalità:
  - se l'architettura è squilibrata a favore della sussidiarietà ⇒ la ragione stessa della politica viene meno perché **la leva esogena diviene evanescente**;
  - se l'architettura è squilibrata a favore della condizionalità ⇒ la politica diviene inefficace perché le **conoscenze e preferenze locali sono oscurate dalla leva esogena**.
- La soluzione sta in primo luogo nel disegno di **contratti che siano a un tempo flessibili e verificabili e di condizionalità “aperte”**.

## 2. CONTRATTI FONDATI SU CONDIZIONALITA' VERIFICABILI (II)

- L'Unione stabilisce in un *Quadro strategico europeo* i principi ai quali gli S/R si devono conformare nell'utilizzo dei fondi:
- **principi di condizionalità aperti ma stringenti**, che gli S/R devono prendere a riferimento per disegnare le innovazioni istituzionali e strutturali necessarie all'efficacia dell'intervento;
  - **criteri relativi alle modalità *place-based* di utilizzo dei fondi**: fissazione di obiettivi/targets, metodo sperimentale/partenariale, monitoraggio e valutazione, *reporting*, etc.

- Esempio di alcuni “*principi di condizionalità aperti ma stringenti*” per la priorità **Innovazione**:
- *ogni nuovo intervento sarà preceduto da una ricerca preliminare dei vantaggi comparati potenziali,*
  - *l'individuazione delle aree non seguirà i confini amministrativi,*
  - *gli attori locali avranno un ruolo adeguato, ma sarà mantenuta l'apertura dell'area alla concorrenza esterna,*
  - *saranno disegnati incentivi atti a ridurre la selezione avversa e l'azzardo morale: fissando condizioni sulle componenti standardizzabili del processo innovativo; prevedendo un meccanismo di finanziamento sequenziale (dove ogni nuovo trasferimento è subordinato agli esiti di quello precedente); vincolando i beneficiari con “contratti incompleti”.*

## 2. CONTRATTI FONDATI SU CONDIZIONALITÀ VERIFICABILI (III)

- Ogni S/R propone all'Unione un contratto indicando la scelta delle priorità e impegnandosi a:
  - **obiettivi misurabili** rilevanti per le condizioni di vita dei cittadini (*outcomes*),
  - **innovazioni istituzionali** che attuino i principi di condizionalità fissati dall'Unione.
- L'Unione può:
  - adottare l'intero Contratto;
  - adottare parti del Contratto "soggette a condizioni" (nel quale caso, a parte un piccolo anticipo, i fondi vengono sospesi);
  - respingere alcune parti del Contratto.
- Dove il Contratto prevede "condizioni" è prevista la sospensione dei trasferimenti e un **Rapporto sullo stato di attuazione** delle condizioni, al cui esito è subordinato lo sblocco dei fondi.
- Annualmente ogni S/R dà conto in un breve **Rapporto Strategico Annuale** dei progressi compiuti verso gli obiettivi e nell'attuazione dei requisiti istituzionali, e delle ragioni dei mancati risultati. L'Unione esprime un *Parere* sul Rapporto e redige un *Rapporto di sintesi*. I due documenti sono discussi nel Parlamento dell'Unione e in una sede politica – se esiste – che riunisca tutti gli S/R (cfr. pilastro 5).

### 3. UNA MODERNA METRICA DEI RISULTATI

Vengono radicalmente rafforzate due funzioni oggi assai deboli:

- La costruzione, rilevazione e diffusione di **indicatori e targets di outcome**, volti a focalizzare l'attenzione di amministratori e beneficiari sugli obiettivi e a promuovere il pubblico dibattito.  
*Si tratta di promuovere l'impegno degli amministratori pubblici a perseguire obiettivi di miglioramento del benessere dei cittadini, obiettivi che sono fuori della loro piena disponibilità perché discendono dalla validità della scelta di politica.*
- La diffusione di metodologie di **valutazione d'impatto** per inferire il nesso causale fra interventi e risultati.  
*Si tratta di apprendere se e quali interventi producono "risultati" in termini di benessere dei cittadini.*

### 3. NUOVA METRICA: UN MODERNO SISTEMA DI INDICATORI (I)

Il Rapporto elaborato dalla “*Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*”, le molteplici esperienze di questi ultimi venti anni, esaminate e portate a fattore comune dal “*Global Project*” dell’OCSE, gli avanzamenti conseguiti nella UE nell’ambito del *Metodo di Coordinamento Aperto* (specie nel Processo di Inclusione Sociale) consentono di individuare un insieme di **requisiti** per costruire un moderno sistema di indicatori. Fra questi, in particolare:

1. gli indicatori devono coprire le **molteplici dimensioni** del benessere;
2. **la scelta delle dimensioni deve combinare**: a) l’analisi teorica e delle esperienze esistenti; b) l’attenzione ai contesti; c) l’aderenza ai sistemi di valori delle comunità interessate dall’intervento;
3. devono essere garantite: valutazione statistica, aggiornamento tempestivo, chiarezza di interpretazione, diffusione/accessibilità delle informazioni;
4. gli indicatori devono cogliere profili del benessere che possono rispondere (essere reattivi) **all’azione pubblica**.

### 3. NUOVA METRICA: UN MODERNO SISTEMA DI INDICATORI (II)

Su queste basi la **metrica della politica di sviluppo *place-based*** può essere costruita come segue:

- un **sistema di indicatori a tre livelli**:
  - 1) alcuni (10/15) *core indicators* per l'intera Unione,
  - 2) indicatori nazionali/regionali (nei "contratti"),
  - 3) indicatori di intervento, scelti luogo per luogo (*community-based indicators*);
- per gli indicatori del tipo 2) vengono fissati **targets** nei "contratti" fra Unione e S/R;
- presso l'Unione e presso ogni S/R opera una struttura dedicata a questo profilo, un **centro di competenza** capace di offrire assistenza tecnica di elevato livello;
- ogni S/R si impegna a dare la **massima circolazione all'informazione** relativa al sistema di indicatori e a descrivere nei **Rapporti strategici annuali** i progressi compiuti o gli stalli e le relative motivazioni;
- viene promosso il **confronto pubblico** sugli indicatori e sui progressi/stalli sia in ogni luogo, sia a livello di S/R, sia a livello di Unione.

### 3. NUOVA METRICA: LA VALUTAZIONE D'IMPATTO CONTROFATTUALE E PROSPETTICA

- La politica di sviluppo *place-based* deve promuovere tutte le metodologie di valutazione di impatto che si pongono la domanda: “**Cosa funziona?**”
- Un impegno particolare viene posto nella promozione delle **valutazioni di impatto controllattuale (CIE)** dove l'impatto è stimato confrontando i cambiamenti di benessere per i beneficiari degli interventi con quelli di una popolazione **simile** di non-beneficiari. Questa **metodologia va impiegata in modo prospettico, ossia realizzando il disegno valutativo nel momento in cui si avvia il disegno dell'intervento (simultaneità di valutazione e programmazione)**.
- *Perché?*
  - Si è accumulato a livello internazionale un **corpo di conoscenze metodologiche e pratiche** in questo campo che può dare risultati significativi in almeno il 20-40% degli interventi della coesione (incentivi alle imprese e per la ricerca e l'innovazione, interventi sociali, istruzione e formazione, servizi essenziali).
  - La CIE prospettica può avere forti **effetti disciplinatori** sulla trasparente identificazione di
    - obiettivi (cosa significa “funziona”?)), e
    - meccanismi di selezione dei beneficiari (per la scelta di randomizzazione o per la necessità di identificare le “somiglianze”)e sulla raccolta di dati.
  - La CIE prospettica può promuovere e focalizzare le **mobilizzazione degli attori locali** e dare una base allo sperimentalismo.

## 4. RAFFORZAMENTO TECNICO DELLA COMMISSIONE

- La maggiore discrezionalità attribuita alla Commissione richiede un **rafforzamento delle capacità e dell'organizzazione interna della Commissione**, che deve tornare a essere centro di competenza di alto profilo tecnico, capace di attrarre i migliori giovani dottori dalle Università europee e tecnici di elevato profilo. In particolare,
- **un coordinamento fra Direzioni**, ora mancante, con la guida del Segretario Generale:
  - un'azione integrata di DG Regio e DG Occupazione
  - una cooperazione con le Direzioni settoriali
- **un forte rinnovamento delle risorse umane**, che consenta:
  - l'istituzione di una *task force* per ogni priorità fondamentale (mix di Direzioni diverse), sempre sotto la regia del Segretario Generale
  - Il rafforzamento del dipartimento di valutazione.

## 5. RAFFORZARE IL PUBBLICO SCRUTINIO: Sperimentalismo e nuovi pesi e contrappesi politici UE

- “Partenariato” è troppo spesso solo uno slogan. E’ necessario promuovere un vero **sperimentalismo a livello dei luoghi** in cui gli attori abbiano motivazioni adeguate a sperimentare ipotesi progettuali che utilizzino anche conoscenza esterna ai luoghi e ad esercitare un reciproco monitoraggio sui risultati, esprimendo consenso e dissenso. Questo risultato può essere raggiunto:
  - sfruttando la nuova metrica,
  - impegnando nei contratti Stati Membri/Regioni a un genuino approccio *place-based*,
  - rilanciando e modernizzando i “Comitati di Sorveglianza”,
  - riconsegnando alla Commissione risorse (0,1% del totale) per **Azioni territoriali innovative**.
- La maggiore discrezionalità della Commissione rende **necessario** un più forte contrappeso da parte di Consiglio e Parlamento Europeo. La nuova disponibilità di indicatori e *targets* prevista dalla riforma lo rende possibile. Si propone:
  - Un nuovo **Consiglio per la politica di coesione**. Esso dovrebbe:
    - esaminare e valutare i Contratti e i Rapporti sui risultati,
    - valutare le “decisioni speciali” della Commissione (approvazione dei Contratti soggetta a condizioni, valutazione dell’attuazione, sanzioni per immotivato mancato raggiungimento dell’addizionalità finanziaria, etc.),
    - formulare raccomandazioni.
  - Un più forte ruolo del **Parlamento Europeo**, che dovrebbe:
    - utilizzare pienamente il proprio “potere di bilancio” come strumento per pretendere ex-ante un ruolo nella scelta delle soluzioni (e nella riforma stessa della politica),
    - fornire opinioni su Contratti e Rapporti,
    - discutere i *Rapporti annuali* (come parte del “Rapporto di Valutazione” dell’art. 318 del nuovo Trattato).

## QUALI CONCRETE POSSIBILITA' DI RIFORMA?

- Le proposte del Rapporto sono state dibattute in tutta Europa da amministratori pubblici, politici e accademici. Si è manifestato:
  - un **forte consenso** sulla diagnosi e, in via di principio, anche sulla maggioranza delle proposte,
  - ma anche una **diffusa resistenza** a promuovere o anche assecondare concretamente i cambiamenti proposti.
- Più di recente, le possibilità di un'effettiva riforma sono state accresciute da due fatti:
  1. L'approvazione nel giugno 2010 della strategia Europa 2020 per l'attuazione dei cui obiettivi l'Unione Europea non si trova realisticamente ad avere alternative robuste alla politica di coesione.
  2. La domanda di una più forte governance economica europea suscitata dalla crisi greca. Accanto alla **vena punitivo/sanzionatoria** (dagli effetti assai dubbi), questa domanda ha creato consapevolezza del **ruolo preventivo** della politica di coesione:

*“La Commissione proporrà di fissare condizionalità ex-ante che condizionino il trasferimento dei fondi della politica di coesione alla promozione di riforme strutturali e istituzionali legate all’azione della stessa politica di coesione con l’intento di accrescerne efficacia ed efficienza” (Commission COM (2010) 367/2, luglio 2010).*
- La proposta della Commissione è attesa per inizio novembre (premessa al V Cohesion Report), subito dopo la Budget Review.