

# Fondi Strutturali e Politiche di sviluppo europee: la necessità di una coesione intelligente

Giovanni D'Orio, Rosetta Lombardo

## Introduzione

Le prospettive della politica di coesione sono oggetto di un ampio dibattito in tutta l'Unione Europea. Attualmente la discussione è in una fase molto avanzata in cui tutti gli stakeholders sono tenuti ad esprimere la propria posizione in merito agli orientamenti per la definizione della futura politica di coesione post 2020 che si sta già delineando a Bruxelles con alcune novità rilevanti e, in diversi casi, interessanti. Il presente lavoro illustra, nella prima parte, alcune riflessioni sui cicli di programmazione passati e su quello presente; nella seconda, presenta una analisi critica dello stato attuale della programmazione 2014/2020 in termini di novità nei regolamenti, negli obiettivi e nelle modalità di programmazione ed esecuzione e sulla loro possibile efficacia alla luce delle esperienze recenti e delle esigenze future.

In Italia, il dibattito sulle politiche di coesione si è sempre concentrato sull'effettiva capacità di spesa dei fondi strutturali invece che sul loro effetto sull'economia delle Regioni nelle quali gli interventi vengono attuati. L'approccio è stato più improntato a un continuo monitoraggio, a volte poco critico, dell'andamento della spesa, piuttosto che sulla valutazione dell'efficacia degli interventi realizzati relativamente a quanto prospettato nei vari Quadri Strategici Nazionali. L'aspetto che viene spesso rilevato è che l'impatto dei fondi strutturali sul PIL delle regioni meridionali, oltre ad essere meno positivo in termini relativi, è transitorio.

Ciò era abbastanza evidente ben prima della corrente programmazione comunitaria e, se da un lato, la Programmazione 2014-2020 ha introdotto importanti novità in termini di dotazione di strumenti regolatori, programmatori e di gestione, dall'altro, essa si presenta ancora con un quadro generale di ritardo sull'implementazione effettiva dei progetti a valere sui fondi europei e senza nessuna analisi di efficacia in itinere che possa dare indicazioni sulla rilevanza strutturale delle azioni già implementate.

Questa situazione di difficoltà nell'impegnare risorse e nel rendere chiari gli impatti di efficacia di quelle impegnate e spese, mette chiaramente in evidenza che, per i programmi finanziati dai fondi europei, il problema principale non riguarda la quantità di risorse disponibili ma la concreta capacità di trasformarle prima in progetti moderni, innovativi e slegati da vincoli di lobbies e dinamiche corporative e subito dopo in "cantieri" (materiali ed immateriali) liberi da contenziosi e nei quali il capitale infrastrutturale e quello sociale diano impulso contemporaneamente alle giuste dinamiche per uno sviluppo sostenibile e stabile.

L'attenzione esclusiva alla spesa delle risorse ha fatto sì che, anche quando i finanziamenti europei hanno prodotto effetti positivi sulle economie locali, i risultati si concentrassero negli anni dell'intervento e senza innescare un processo di crescita autosufficiente. Infine, da alcuni studi è emerso un preoccupante effetto di sostituzione delle risorse ordinarie con quelle straordinarie. Basti considerare che la spesa in conto capitale aggiuntiva per il Mezzogiorno, nel triennio 2013-2015, è stata solo il 4,8% del totale della spesa pubblica, una quota del tutto insufficiente per rafforzare e sostenere la crescita e il recupero di competitività nelle aree del sud del Paese.

Il lavoro metterà in evidenza alcuni punti di criticità presenti nella attuale fase programmatoria e attuativa e come essi abbiano costantemente ridimensionato le potenzialità espansive delle politiche europee per il riequilibrio territoriale non in termini puramente critici, ma al fine di stimolare la necessaria discussione per evoluzioni positive della futura fase di programmazione dei Fondi Comunitari in attuazione delle Politiche di coesione.

## **Le politiche di coesione europea degli ultimi anni: una analisi critica**

Negli ultimi tre bilanci settennali la disponibilità dei fondi strutturali europei è stata pari a circa un terzo dell'ammontare complessivo delle risorse dell'Unione Europea, seconda voce dopo la Politica Agricola Comune. Nel 2000-2006 ammontava a circa 195 miliardi di euro, nel periodo 2007-2013 è aumentata a circa 335 miliardi e nel periodo 2014-2020 a circa 350 miliardi. Per il periodo 2021-2027 le risorse per la coesione economica, sociale e territoriale disponibili per gli impegni di bilancio ammontano a 263 miliardi di euro da parte del FESR e del FC, ai quali sono da aggiungere 100 miliardi di euro del FSE+: si tratta, in tutto, di 363 miliardi di euro, pari al 28% del quadro finanziario pluriennale dell'Unione.

Per l'Italia, a prezzi costanti (2018), ci sarà un aumento da 36,2 a 38,6 miliardi, con una differenza in più di 2,4 miliardi rispetto al periodo 2014-2020. Il motivo di questo aumento è da ricollegarsi al persistente ritardo di sviluppo del Mezzogiorno. Il calcolo della dotazione, infatti, riflette il peggioramento delle condizioni economiche e sociali delle regioni meridionali nel corso della lunga crisi originata dal dissesto finanziario globale e dalla crisi del debito sovrano, e una nuova ponderazione di altri fattori diversi del PIL pro-capite.

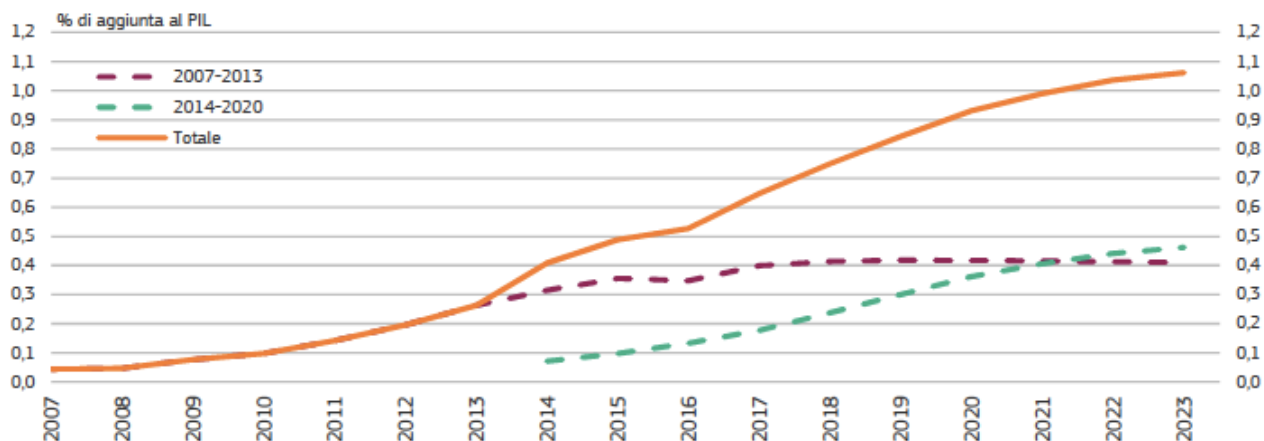
La durata effettiva del ciclo di bilancio è più lunga degli anni indicati perché gli impegni possono tradursi in spese certificate con il riconoscimento dell'ammissibilità nelle fasi successive: per i periodi 2000-2006 e 2007-2013 la fase era allungata di due anni, nel periodo 2014-2020, cioè quello tuttora in corso, è stata allungata di tre anni (termine ultimo di ammissibilità delle spese 31 dicembre 2023). Tali risorse, che costituiscono la seconda voce del bilancio comunitario, spesso vengono citate come la dimostrazione pratica della volontà costante dell'Unione di ridurre le disparità tra Stati membri, regioni e cittadini in termini di tenore di vita e di opportunità, e della volontà di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale nel contesto dell'economia mondiale. A nostro avviso ciò non è sufficiente. Non basta mettere a disposizione ingenti somme di danaro per dimostrare l'attenzione verso determinate problematiche. Occorre svolgere anche un ruolo proattivo forte sul versante delle politiche, dei meccanismi di governance e sulla gestione coordinata degli interventi, evitando di concentrarsi unicamente sulla "perfezione" dei meccanismi di monitoraggio e di verifica e puntando di più sul perseguimento dell'efficacia delle azioni previste ed attuate, a partire dall'implementazione di meccanismi di valutazione ex-ante strettamente disegnati sugli obiettivi politici di coesione comuni a tutta la comunità europea.

Quale è stata l'efficacia dei fondi della programmazione passata e di quella corrente? Rispondere a tale domanda significa considerare una molteplicità di elementi che sono ben oltre le ambizioni di questo lavoro. Una serie di considerazioni possono, però, essere utili per contribuire al dibattito sul tema.

Per i 12 Stati che hanno aderito alla UE nel 2004 e nel 2007 la Commissione europea calcola che gli investimenti per il periodo 2007-2013 abbiano fatto aumentare il PIL nazionale di circa 3% nel 2015. La stima che viene fatta per l'intero periodo 2014-2020 è analoga. Nel 7° rapporto sulla politica di coesione, la Commissione europea scrive che quei risultati hanno contribuito alla "significativa convergenza del PIL pro capite" passato dal 54% della media UE nel 2006 al 67% nel 2015. Secondo i calcoli comunitari, il PIL della UE-12 (UE-13 meno Croazia) nel 2015 mediamente superava del 2,8% il valore che avrebbe avuto senza gli investimenti della politica di coesione. La Commissione calcola che dieci anni dopo la fine del periodo di programmazione, nel 2030, l'impatto sarà pari a circa 2,7 volte le risorse spese nella UE-13 e a 2,4 volte quelle spese nella UE-15. Nei 17 anni del periodo 2014-2030, ciò corrisponde a un rendimento medio annuo di circa il 6% nella UE-13 e del 5% nella UE-15.

Quanto descritto fa riferimento a "valori medi". Gli impatti osservati sono meno buoni per circa 64 Regioni Europee. Fra queste 64 Regioni spicca in maniera evidente la persistenza nel gruppo delle Regioni dei Mezzogiorno d'Europa, aree che da moltissimo tempo sono segnate da problemi di sviluppo, in contesti nazionali di tipo duale e che sembrano scarsamente sensibili alle diverse "iniezioni" di finanziamenti pubblici ricevute da diversi decenni.

Figura 1: Impatto della politica di coesione sul PIL dell'UE, 2007-2023



Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: Investimenti per lavoro e crescita - UE

E' opportuno dunque riflettere su questo tema in maniera chiara, concentrandosi, non tanto sull'adeguatezza degli stanziamenti dei diversi periodi di programmazione, quanto sui meccanismi di governance e gestione degli stessi, per esprimere un giudizio quanto più oggettivo possibile sull'efficacia della politica di coesione del passato e sulle sfide future che essa dovrà affrontare, in queste 64 Regioni ed in particolare nei Mezzogiorno d'Europa. In questi ultimi, bisognerebbe mantenere una soglia di attenzione più alta e responsabile nella fase 21/27.

La programmazione settennale dei finanziamenti comunitari, lungi dal rivelarsi rigida e priva di pur minimi spazi di manovra, ha dimostrato una particolare flessibilità. L'aggiustamento dinamico dei programmi avrebbe potuto rivelarsi una strategia utile nel momento in cui si sono osservati shock esogeni inattesi e di particolare rilevanza, quali le "crisi" osservate nell'ultimo decennio. Il maggiore utilizzo che è stato fatto di questa flessibilità ha riguardato, invece, per motivazioni completamente slegate dalle politiche, ma prettamente finanziarie e ricollegabili all'utilizzo della regola dell' $n+2$ , il ricorso a progetti di prima fase, o finanziati su risorse diverse da quelle comunitarie (operazioni già note come progetti sponda, o progetti coerenti) che, in molti casi, hanno fortemente influenzato la ratio stessa dei programmi, senza adeguato controllo sull'efficace utilizzo delle cosiddette "risorse liberate o rinvenienti" oppure hanno comportato il disimpegno di risorse nazionali riaccentrando in programmi paralleli (PAC) che non hanno avuto l'attenzione che avrebbero meritato.

È mancata una autentica cultura della valutazione dei programmi, soprattutto nella fase ex-ante, più cruciale per quanto riguarda l'impatto concreto nei contesti locali. Questo ha causato una forte fragilità del meccanismo della "condizionalità", dal momento che alcune singole Regioni e anche alcuni Stati membri si sono spesso impegnati a raggiungere obiettivi statici, in alcuni casi non appropriati e, non raramente, poco credibili.

Nel corso degli anni, la Commissione Europea ha sempre preferito gravarsi di maggiori oneri di verificabilità finanziaria dei progetti piuttosto che di valutazioni intermedie puntuali dell'efficacia risultante dal mutevole quadro di congiuntura economica e sociale. Ciò, da un lato, ha avuto una ricaduta negativa sul rapporto di cooperazione e di monitoraggio con ogni singolo Paese e, dall'altro, non ha prodotto alcuna opera di rinegoziazione di programmi con obiettivi non conformi al quadro socio economico esistente. In pratica si è preferito il migliore utilizzo possibile di strumenti (quali i Programmi Operativi (PO)) statici per affrontare questioni reali che spesso hanno avuto una dinamica assolutamente imprevedibile.

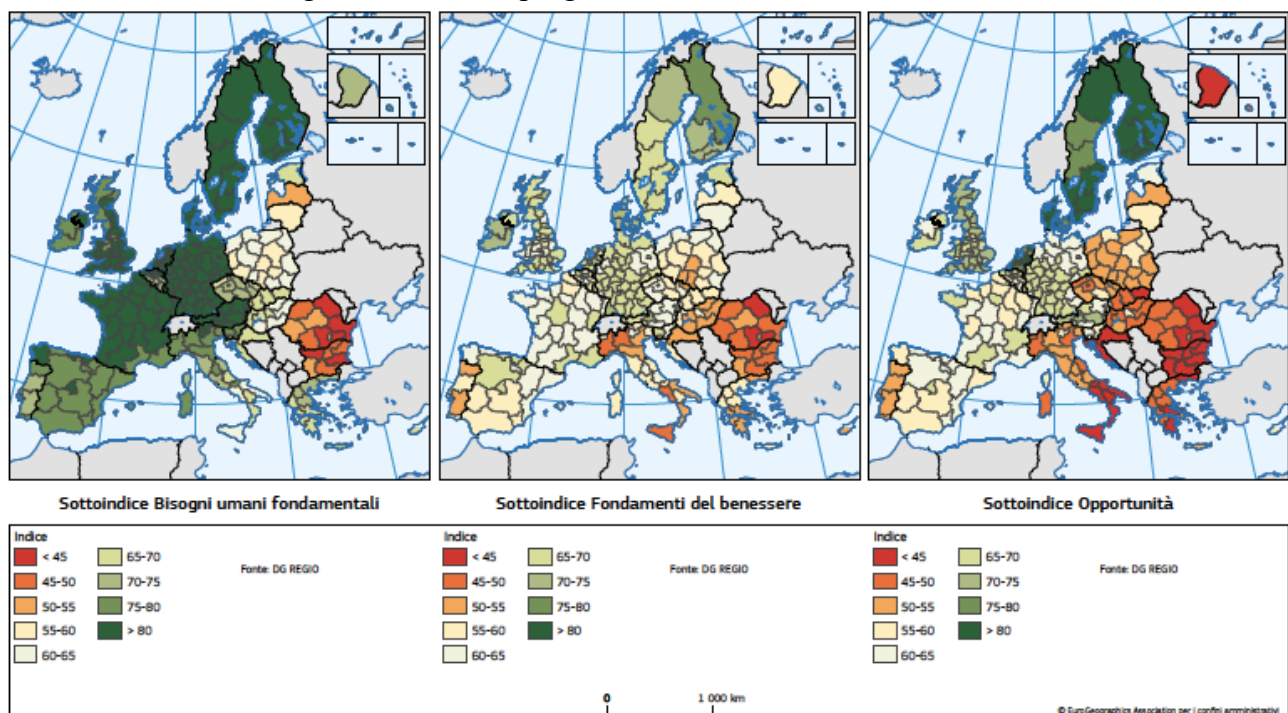
I documenti relativi ai risultati ottenuti nella realizzazione degli obiettivi (Rapporti annuali di esecuzione in primis) hanno fornito, soprattutto negli ultimi anni, dati e informazioni poco

corrispondenti alla effettiva implementazione dei progetti, rinviando tutto ad una valutazione ex-post spesso non incisiva sul reale livello di efficacia raggiunto dai programmi stessi.

La questione cruciale da affrontare, per avere una maggiore efficacia futura delle politiche comunitarie, è quella di una forte condivisione, a livello di tutti i territori dell'Unione Europea, sul concetto di coesione (sociale, economica e territoriale). Con il termine coesione economica e sociale ci si riferisce, oggi, all'abilità continuamente rigenerata da una società di prendersi cura del benessere multidimensionale, materiale e immateriale, personale e collettivo, presente e futuro e dinamico, dei propri membri. Il principio di sussidiarietà è il cardine che rappresenta la base giuridica dell'azione comunitaria in quei settori in cui il Trattato non attribuisce all'Unione una competenza di natura esclusiva bensì una competenza concorrente, cioè condivisa con gli Stati membri. Dal principio di sussidiarietà discendono altri principi fondamentali: la compartecipazione (cioè il coinvolgimento degli attori del territorio, in particolare le regioni e gli enti locali, destinatario degli interventi); la concentrazione (cioè il convogliare le risorse a disposizione su un numero limitato di tipologie d'azioni); l'addizionalità (le risorse nazionali si sommano a quelle comunitarie); la compatibilità (cioè la sintonia degli interventi con i principi fondanti dell'Unione europea e con le disposizioni del Trattato).

L'approccio fino ad ora utilizzato - che guarda al PIL come all'indicatore di sintesi per rappresentare la coesione - appare assolutamente inadeguato. Maggiore coesione può essere ottenuta anche mediante la selezione di operazioni che hanno un impatto di breve periodo molto marginale sul PIL ma che creano presupposti futuri per una sua crescita equilibrata e sostenibile.

Figura 2: Indice di progresso sociale dell'UE – sotto-indici 2016



Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: Investimenti per lavoro e crescita - UE

A titolo esemplificativo si consideri la necessità di operare una scelta tra finanziare una azienda agricola già avviata di un territorio eleggibile, oppure finanziare una cooperativa di giovani che voglia avviare una attività produttiva su un terreno confiscato alla criminalità organizzata. Non vi è alcun dubbio che la prima tipologia di azione è quella che produce impatti immediati sul PIL. Probabilmente, però, è la seconda opzione quella che garantisce maggiore e migliore coesione territoriale, sociale e, nel lungo periodo, economica. Attualmente, questa ultima affermazione non

riscontra un giudizio univoco neanche sul nostro territorio nazionale. Diventa quindi cruciale avere comunanza di intenti sulle diverse sfaccettature che assume la dimensione di coesione territoriale: un concetto prettamente politico fondato sull'idea centrale di equità e, quindi, di coesione tra i territori a un determinato livello. Questo concetto è imprescindibilmente legato al concetto di solidarietà tra Stati appartenenti a uno stesso insieme politico, tra Regioni appartenenti a uno stesso insieme politico, tra Regioni di uno stesso Stato (ad esempio, le politiche di alcuni Stati a favore dei territori caratterizzati da svantaggi permanenti), tra territori di una stessa Regione (ad esempio zone rurali depresse all'interno di un territorio). Inoltre, di fondamentale importanza è il ruolo svolto dal meccanismo di perequazione che esprime questa solidarietà ai vari livelli identificati.

Ogni livello istituzionale, dall'Unione Europea fino alle collettività locali, dispone di uno o più strumenti legislativi, finanziari e fiscali, che utilizza in modo più o meno strutturato e sofisticato. Tuttavia, il dibattito rispetto ad una visione ed un utilizzo comune di questi strumenti è molto scarno. Troppo spesso ci si trincerava dietro "l'indipendenza" di ogni livello territoriale (in alcuni casi anche tra singole e diverse Autorità di gestione di PO dello stesso Ente Locale) per evitare di mettere in discussione l'utilizzo non coordinato di questi strumenti che danno spesso origine a fenomeni di "spiazzamento" sia economico che sociale. Per applicare il principio di coesione territoriale nelle politiche dell'Unione Europea, si dovrà necessariamente comprendere e condividere questo concetto e conoscere approfonditamente i relativi meccanismi ai vari livelli territoriali.

Molte questioni, tra cui le politiche energetiche, ambientali e dell'immigrazione, non rispettano i confini amministrativi e possono necessitare di una risposta coordinata da diverse regioni o paesi, mentre altre devono essere affrontate a livello locale o tra paesi vicini. Troppo spesso si guarda alla coesione territoriale in una prospettiva "geografica", scomponendo un territorio in piccole parti e tentando di affrontare separatamente i problemi di ciascuna di esse. Si tratta di un approccio parcellizzato che indebolisce la coerenza d'insieme degli interventi. È fondamentale, invece, mettere a punto una politica di sviluppo integrata per regioni economiche ben definite, che integrino diversi tipi di territori interagenti tra loro.

L'approccio territoriale integrato della politica sulla coesione è ideale per rispondere a questioni complesse e fortemente localizzate, quali lo sviluppo regionale. Per massimizzare le sinergie è, però, necessario un ruolo delle istituzioni europee molto più forte, chiaro, pragmatico e propositivo, piuttosto che una definizione burocratica di procedure, limiti e sussistenza formale di requisiti. Occorre, inoltre, un migliore coordinamento con le politiche settoriali, con una forte garanzia sull'addizionalità delle risorse europee rispetto ai fondi che ogni singolo Stato e/o Regione si impegna a fornire per le azioni di tipo ordinario. Caratteri distintivi della politica regionale e precondizioni per la sua stessa efficacia sono l'intenzionalità dell'obiettivo territoriale e l'aggiuntività. Sono questi i tratti che differenziano la politica di coesione europea territorializzata a livello di Stato Membro e di singola Regione dalla politica ordinaria.

L'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato come l'efficacia della politica regionale (il termine politica regionale indica sia le politiche dei diversi Stati Membri sia delle singole Regioni d'Europa) dipenda dal mantenimento di una piena distinzione, sul piano finanziario e programmatico, dalla politica ordinaria, ma richieda, al contempo, una forte integrazione reciproca attorno a comuni obiettivi di competitività.

La nuova politica regionale unitaria, finanziata da risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali, provenienti, rispettivamente, dal bilancio europeo (fondi strutturali) e dal bilancio nazionale (fondo di cofinanziamento nazionale ai fondi strutturali e fondo per le aree sottoutilizzate), a differenza della politica ordinaria (finanziata con le risorse ordinarie dei bilanci), è specificatamente diretta a garantire il raggiungimento degli obiettivi di competitività da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano squilibri economico-sociali.

E' necessario superare il paradigma secondo cui l'Unione Europea fornisce i fondi, gli Stati Membri e le Regioni possono anche sentirsi deresponsabilizzati su politiche settoriali addizionali (che in diversi casi diventano di fatto facoltative), e solo i territori forniscono le politiche. Diventa sempre

più forte la necessità di concepire le politiche come frutto di un'azione congiunta e “concertata” di vari soggetti e vari livelli istituzionali, in un luogo europeo unico e ad esse dedicato, attuabile tramite una imprescindibile e reale collaborazione inter-istituzionale (fra Enti Locali, Regione, Stato, Unione Europea), attraverso nuovi modelli di governance che permettano il perseguimento delle logiche di integrazione alla base della coesione territoriale e dello sviluppo che essa comporta. In tal senso, si deve rafforzare il ruolo già assunto dall'Unione Europea di promozione della coesione territoriale e di partecipazione alla definizione di orientamenti di politiche di sviluppo trasversali che, solo in seconda istanza, i singoli territori interpreteranno secondo l'assetto istituzionale e i livelli di rappresentatività dei sistemi rappresentativi locali.

### **Smart governance e coordinamento**

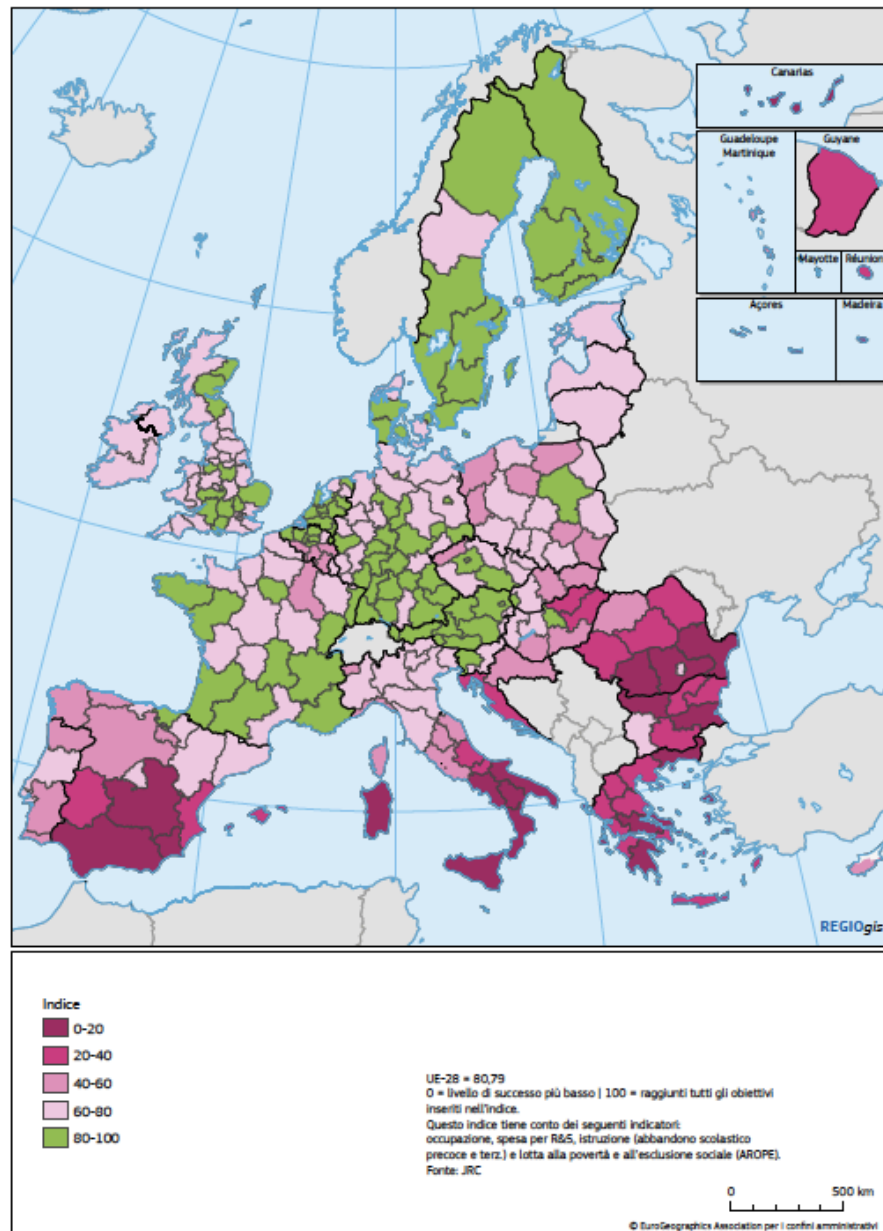
Per fornire una lettura chiara delle problematiche relative al coordinamento attuale necessario per portare avanti le politiche di coesione, si fornisce il quadro dei soli programmi relativi all'Italia. Per il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Programma italiano sono stati predisposti oltre 60 programmi operativi (PO). Tutto ciò richiede un livello di coordinamento di complessità estrema. Per poterne comprenderne la complessità, si consideri che l'Unione Europea coordina tutti i programmi degli Stati Membri ed i programmi a diretta attuazione dell'Unione (ad esempio programmi di cooperazione territoriale, programma quadro sulla ricerca etc.).

È sicuramente necessario un processo di concentrazione, integrazione fra programmi e semplificazione molto forte, ma anche molto specifico. È necessario chiarire subito che richiedere coordinamento ed azioni congiunte, anche predisponendo programmi di tipo interregionale, non necessariamente porta ad un miglioramento dell'efficacia delle azioni se la governance di programmazione, gestione e controllo di detti programmi non è adeguata.

La governance di programma gioca il ruolo determinante per l'efficacia nell'attività di aggregazione e semplificazione. La governance auspicata deve andare oltre rispetto alla replica delle singole governance territoriali, al fine di garantire prontezza nelle decisioni e efficacia della gestione.

È necessario prevedere specifiche e continuative attività di coordinamento tra le diverse strutture amministrative (che vanno sostanzialmente ridotte) preposte alle diverse politiche settoriali in fase di programmazione, implementazione e valutazione. Particolare rilevanza assume in tal senso la necessità di garantire alle politiche settoriali un'adeguata flessibilità nella loro declinazione a livello territoriale, sia in termini di governance, sia a livello dimensionale.

Figura 3: Indice di successo di Europa 2020 (obiettivi UE), 2015



Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: Investimenti per lavoro e crescita - UE

### Cosa dovrà funzionare meglio?

Nuove e complesse problematiche tra cui la sempre più spinta globalizzazione nella sua più ampia accezione, le dinamiche migratorie che stanno minando l'Europa dal suo interno, le complessità della questione ambientale, l'invecchiamento della popolazione, le recenti sfide poste dalle complessità legate alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici, rendono necessaria una riflessione sulla politica di coesione di ampio respiro, e non impostata esclusivamente in termini di superamento disparità di reddito e di distribuzione del lavoro che pur già di per se sono questioni cruciali e non più rimandabili.

La circostanza per cui non esiste un luogo formale di approfondita discussione politica sull'utilizzazione dei fondi in questione è di importanza cruciale per comprendere se l'Unione Europea nel suo complesso voglia farsi carico in maniera "positiva" di tali questioni oppure se esse vengono comunque lasciate alla discrezionalità dei singoli Governi (o in alcuni casi Amministrazioni Regionali), con la Commissione che supervisiona, pone dei vincoli di massima, a volte fornisce dei

fondi, ma non svolge in maniera decisa un ruolo proattivo forte, coeso, coordinato, ma indipendente dalle azioni svolte di volta in volta dai singoli Governi. È necessario chiedersi se alle politiche di coesione possa essere applicato quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea. Nel Trattato, in virtù del principio di sussidiarietà, l'Unione Europea, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, interviene soltanto se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Questo dovrebbe essere uno dei cardini delle future Politiche di Coesione. Una Unione Europea che supera i singoli Governi Nazionali e non che sia da essi fortemente condizionata e spesso vittima.

Affrontare tali sfide implicherà una politica di coesione comune e coordinata non da semplici e limitative direttive ma da politiche implementate a livello unico comunitario ed in maniera forte fra tutti i paesi europei. Tale politica deve sapere guardare ai fattori strutturali della competitività, tenendo conto della sostenibilità sociale ed ambientale e deve essere in grado di proporre una ristrutturazione delle economie regionali fondata sull'investimento nelle risorse umane ed istituzionali. Lo sviluppo regionale e locale, unito a fattori di crescita economica ed attenzione alle disparità geografiche, dovrà rivestire un ruolo crescente nel quadro delle politiche europee future.

Il crescente sovranismo è anche figlio di tali mancate scelte. La seconda parte del lavoro tenterà di approfondire tali temi per provare ad argomentare come il futuro dell'Unione Europea sia inevitabilmente legato a politiche di coesione non solo efficienti ma, finalmente, efficaci.

## **Il ciclo di programmazione 2021/2027**

Se, da un lato, i vantaggi ottenuti nell'ultimo ventennio con la globalizzazione sono ampiamente diffusi, i costi della stessa globalizzazione sono spesso stati sostenuti a livello locale, dai territori e sistemi produttivi più fragili. L'evidenza recente e il persistente ritardo di sviluppo di 64 Regioni europee, con picchi inaccettabili dei Mezzogiorno di Europa, segnala come queste regioni, più di altre, siano state esposte a shock economici improvvisi che hanno generato tassi di disoccupazione particolarmente elevati tra le giovani generazioni, partecipazione al mercato del lavoro bassa e un crescente numero di persone in stato di povertà sia relativa che assoluta. Queste differenze di prospettive economiche e sociali stanno creando fortissime tensioni socio-politiche che possono avere conseguenze difficilmente reversibili sul futuro dell'Unione Europea.

L'Ocse ha stimato che nel periodo 1994-2014 il divario di produttività tra Regioni più avanzate e Regioni più arretrate è aumentato del 56% e che si sono prodotte nuove fratture socio/economiche in ogni regione e nei grandi centri urbani dove vantaggi e svantaggi si distribuiscono tra classi diverse di cittadini in relazione al livello di ricchezza e di istruzione, all'estrazione sociale e al luogo di residenza.

Questo tipo di disuguaglianze ha dato vita a una 'dinamica autoritaria' fatta di intolleranza per le diversità, sfiducia in istituzioni ed esperti e richiesta di poteri forti. 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 (Barca, 2018).

Il ruolo che dovrà essere giocato dalla futura politica di coesione deve tenere conto di ciò e deve costituire un nuovo strumento capace di generare sviluppo (riducendo le disuguaglianze fra cittadini, regioni, stati) e rigenerando fiducia nelle istituzioni.

Le novità previste nel nuovo ciclo di programmazione sono molteplici. L'analisi seguente cerca di comprendere se esse vanno nella direzione di miglioramento della governance, di semplificazione delle procedure e della rifocalizzazione sul ruolo (più centrale) della Commissione Europea. Innanzitutto, rispetto all'architettura regolamentare proposta dalla Commissione Europea, il Fondo Europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) non verrà più programmato assieme agli altri fondi a finalità strutturale, ma confluirà, assieme al Fondo Europeo agricolo di garanzia (FEAGA), nei



futuri Piani strategici della politica agricola comune (PAC). Novità di governance importanti riguardano anche il nuovo Fondo Sociale Europeo (FSE+) che, in parte, verrà programmato assieme ai fondi a finalità strutturale e, per quanto riguarda le componenti “Occupazione e innovazione sociale” e la componente “Salute” saranno attuate mediante gestione diretta o indiretta dalla Commissione Europea. Queste due novità, a nostro avviso, sono importanti miglioramenti a livello di coordinamento e governance in quanto diminuiscono i passaggi di programmazione necessari per i due fondi e aumentano la coerenza degli stessi con le politiche europee.

Relativamente agli obiettivi, la Politica di Coesione Post 2020 si propone di semplificare e consolidare 11 obiettivi per arrivare ai 5 elencati che vedono una Europa:

- più intelligente (trasformazione economica innovativa e intelligente);
- più ecologica, a basse emissioni di carbonio (compresa la transizione energetica, l'economia circolare, l'adattamento climatico e la gestione dei rischi);
- più connessa (mobilità e connettività TIC);
- più sociale (pilastro europeo dei diritti sociali);
- più vicina ai cittadini (sviluppo sostenibile di aree urbane, rurali e costiere e iniziative locali).

Alla semplificazione degli obiettivi si affianca lo sviluppo della capacità amministrativa attraverso, per esempio, la maggiore accentuazione della responsabilità e della gestione dei programmi a livello locale, (nazionale e regionale) che poggerà sull'aumento dei tassi di cofinanziamento.

In generale, si prevede che il massimale di cofinanziamento UE dei programmi sarà ridotto per ogni categoria di regioni: al 70% quelle meno sviluppate, ultra-periferiche, che beneficiano del Fondo di coesione e dei programmi Interreg (cooperazione interregionale e transfrontaliera); al 55% le regioni in transizione; al 40% le regioni più sviluppate (era al 50% nel bilancio precedente).

La Commissione indica l'aspetto incentivante per gli Stati e per le Regioni: una maggiore quota di finanziamento accresce la titolarità e la piena padronanza dei progetti finanziati con fondi UE nei territori. Questo è un elemento essenziale della strategia generale verso una maggiore addizionalità delle risorse, aspetto attualmente abbastanza controverso, in quanto troppo spesso i fondi comunitari sostituiscono (piuttosto di integrare) fondi di spese ordinarie. Una ulteriore semplificazione riguarderà una riduzione delle regole e dei controlli per le imprese e gli imprenditori con una maggiore flessibilità nell'uso dei fondi. Ciò verrà affiancato da uno snellimento della valutazione che da ex-ante, in itinere ed ex-post, diventerà “continua”. Questa fatto è importante perché l'attuale struttura dei processi valutativi li rendeva “perfetti” da un punto di vista teorico ma quasi del tutto inapplicati da un punto di vista esecutivo.

Da un punto di vista burocratico/amministrativo, la novità più importante riguarda un insieme unico di regole che disciplinerà i fondi Ue con la possibilità di un riesame intermedio dei progetti che permetterà di attuare modifiche relative a gli ultimi due anni del periodo di finanziamento e di trasferire eventuali risorse in ambiti diversi da quelli precedentemente programmati. Ad esclusione di quella intermedia, non saranno più possibili modifiche agli Accordi di Programma durante l'attuazione e si presterà particolare attenzione a sovrapposizioni tra Accordi di Programma e programmi Nazionali o Regionali. A ciò si affianca una maggiore flessibilità riguardante “piccoli” aggiustamenti dei Programmi dato che non sarà richiesta nessuna decisione ufficiale della Commissione Europea per aggiustamenti di finanziamenti fino al 5%. Inoltre, il nuovo quadro regolamentare per il 2021-2027 prevede il ritorno alla regola “n+2” (leggermente modificata rispetto a quella nota nei precedenti periodi di programmazione) che sostituisce la regola “n+3”. La Commissione Europea disimpegnerà parte degli stanziamenti di bilancio se questi non sono stati utilizzati al termine del secondo anno, di impegno finanziario e non più del terzo o se non sono state inoltrate domande di pagamento relative a suddetti fondi.

Queste modifiche possono essere di buon impatto in quanto contrastano la pratica diffusa di modifica dei programmi per renderli più vicini agli obiettivi quantitativi da essi stabiliti in sede di prima programmazione e rendono da subito chiaro il quadro di interventi prioritari che ogni Autorità di Gestione avrà il compito di perseguire in tempi certi.

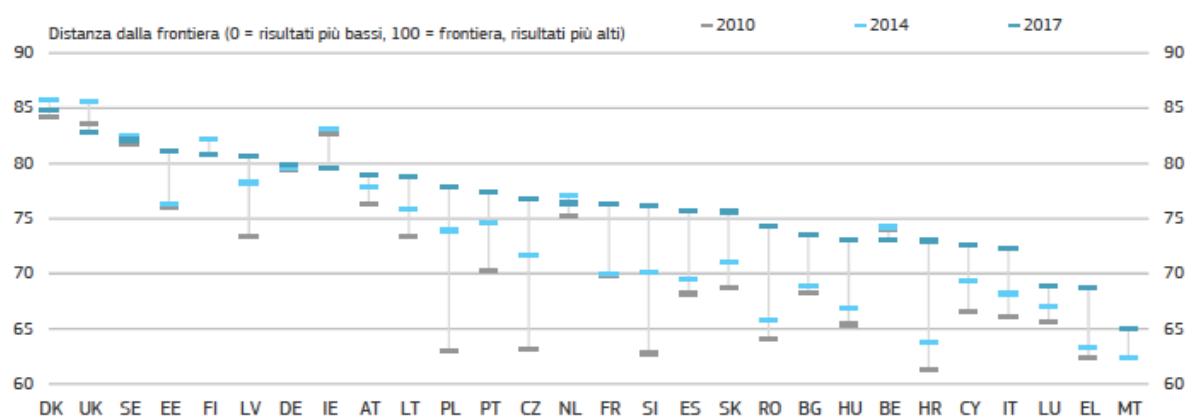
Relativamente alla necessaria maggiore assunzione di responsabilità da parte della Commissione, nella nuova politica di coesione viene riconosciuto uno spazio di influenza maggiore agli Stati membri perché la Commissione potrà chiedere ad essi di rivedere i programmi pertinenti e proporre modifiche, qualora ciò sia necessario a sostegno dell'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio. Se lo Stato membro non modifica i programmi che la Commissione ritiene non siano coerenti con l'impegno a correggere squilibri macroeconomici, l'esecutivo UE può sospendere parzialmente o totalmente gli impegni sui Programmi finanziati con Fondi Comunitari. In pratica, se uno Stato non adotta le misure di correzione indicate a livello UE nel quadro della governance economica o non è in grado di adottare le misure richieste da un programma di sostegno alla stabilità, la Commissione propone al Consiglio di sospendere la totalità o una parte degli impegni relativi a uno o più programmi dello Stato in questione.

Se l'auspicio di una maggiore responsabilizzazione della Commissione Europea era necessario, il timore che sorge con questo provvedimento è che l'obiettivo del superamento dei divari socio-territoriali possa essere ridotto in nome della disciplina di bilancio.

Passando a un'analisi delle novità di tipo microeconomico, una delle conclusioni condivise a cui si è giunti, nelle varie relazioni della Commissione Europea sulla Coesione e a seguito delle valutazioni ex post della politica di coesione e di sviluppo regionale, riguarda il ruolo delle piccole e medie imprese (PMI): il sostegno europeo in questo settore può avere un impatto sostanziale, che tuttavia dovrebbe concentrarsi maggiormente sull'aiuto allo sviluppo di PMI dinamiche, sulle strategie di "specializzazione intelligente", sull'incoraggiamento delle regioni a procedere nella catena delle produzioni avanzate e non cercare di mantenere l'asse produttivo e tecnologico delle filiere mature. La strategia ritenuta più efficace non è assicurare incentivi finanziari, bensì migliorare il contesto imprenditoriale locale, e ciò può ottenersi incidendo non solo sul capitale "economico" ma anche e soprattutto sul capitale "sociale".

Il Fondo InvestEU sarà lo strumento unico e specifico dedicato a tale forma di investimenti. Questo provvedimento dovrebbe permettere di superare l'attuale situazione di incertezza in cui si trovano spesso beneficiari finali e intermediari finanziari al momento della scelta dello strumento europeo migliore, dovendo confrontarsi con criteri di ammissibilità e obblighi in materia di monitoraggio e relazioni diversi nell'ambito dei vari programmi europei. Gli investimenti del nuovo Fondo saranno suddivisi in quattro settori: infrastrutture sostenibili; ricerca, innovazione e digitalizzazione; piccole e medie imprese e imprese a media capitalizzazione; investimenti sociali e competenze. La garanzia di bilancio è ripartita nel seguente modo: infrastrutture sostenibili 11,5 miliardi; ricerca, innovazione e digitalizzazione: 11,25 miliardi; PMI 11,25 miliardi; investimenti sociali e competenze 4 miliardi.

Figura 4: Facilità di fare impresa, 2010-2017



Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: Investimenti per lavoro e crescita - UE

Infine, il capitolo di spesa “coesione e valori”, comprende gli stanziamenti per l’unione economica e monetaria (25 miliardi per il programma di sostegno alle riforme incluso lo strumento per sostenere la convergenza dei paesi non euro e le riforme strutturali), l’investimento nelle persone, nella coesione sociale e nei “valori” UE. A questo titolo rientrano il nuovo Fondo sociale europeo con 101,174 miliardi, il programma Erasmus rafforzato (30 miliardi), il corpo europeo di solidarietà/specie di servizio civile UE (1,26 miliardi) e, infine, 947 milioni per giustizia, diritti e valori.

È abbastanza superfluo far notare che circa un miliardo di euro per giustizia, valori e diritti siano una posta di bilancio molto limitata per fronteggiare la crisi dei valori europei e la fiducia nelle sue istituzioni. Un utilizzo specifico del nuovo Fondo Sociale Europeo potrebbe in qualche modo rafforzare i programmi di spesa su queste tematiche, ma l’attuale attenzione del governo italiano rispetto a questo Fondo è sostanzialmente concentrata sul finanziamento della riforma delle agenzie del lavoro, perno della strategia del noto “reddito di cittadinanza”.

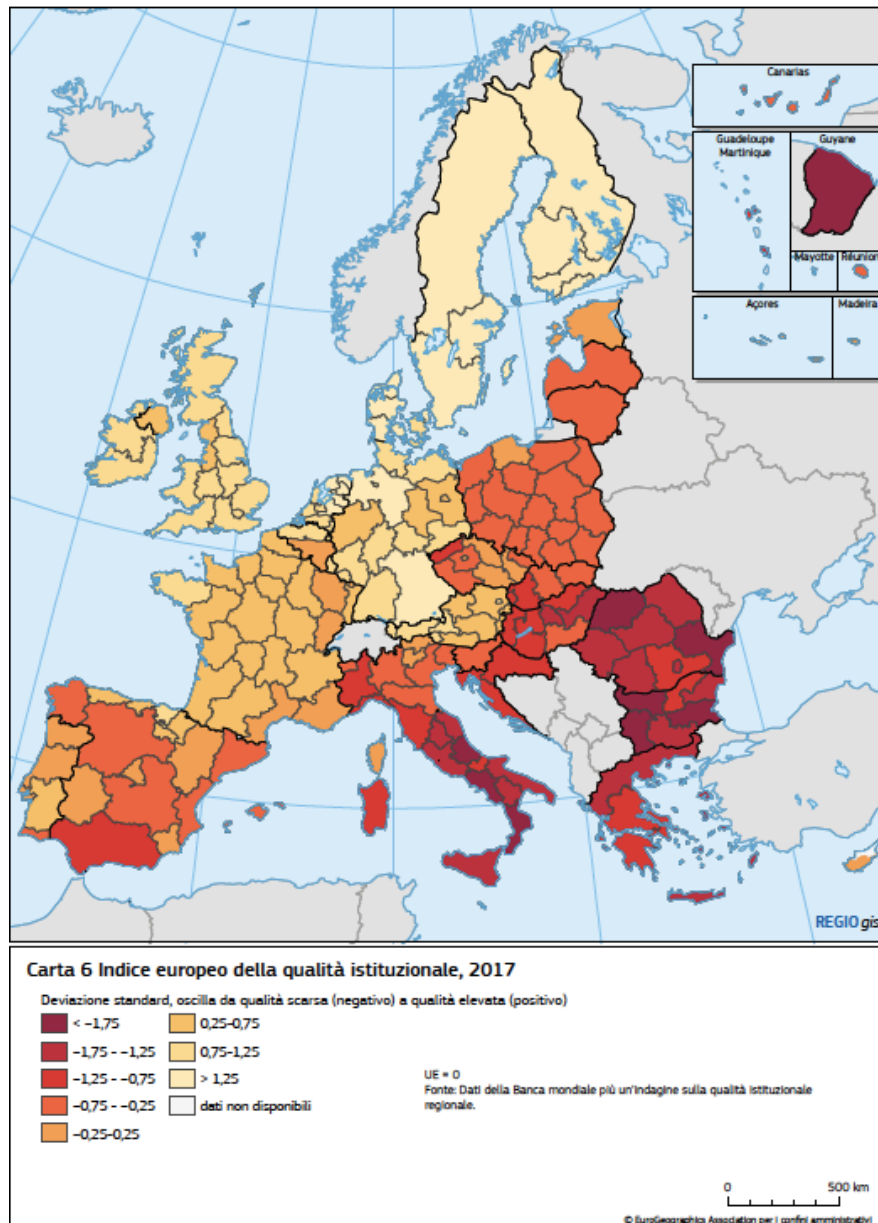
A nostro avviso, è necessaria una maggiore attenzione al capitale sociale per il ruolo che, come vedremo, esso può svolgere.

### **Dalla smartness tecnologica alla coesione intelligente**

In Europa un’attenzione crescente è stata dedicata alla smartness, tema che pervade la programmazione attuale e, soprattutto, quella futura. Questa strategia di crescita è stata fatta confluire, in primo luogo, nel Piano Strategico per le Tecnologie Energetiche del 2007. Nel 2011 l’impegno europeo si è concentrato nel miglioramento dell’efficienza energetica e nello sviluppo delle energie rinnovabili nelle grandi città. Per supportare città e regioni nel raggiungimento degli obiettivi “Horizon 2020” (Commissione Europea, 2011), l’UE ha emanato il primo bando per le smart city.

Scarsità di risorse, inquinamento atmosferico, difficoltà nella gestione dei rifiuti e traffico, sono alcune esternalità di natura fisica che si generano nelle città. Tra le esternalità negative urbane di natura organizzativa vi sono, invece, inefficienze dei servizi pubblici, difficoltà di accesso da parte dei cittadini ai beni e servizi offerti dallo Stato, diseguaglianze sociali. La coesistenza di differenti problematiche rende la città un contesto ideale per la sperimentazione di innovazioni basate sull’uso delle nuove tecnologie digitali. Una corrispondenza biunivoca tra il fenomeno smart city e l’Information and Communication Technology (ICT) sembra essere una condizione necessaria; essa non è, tuttavia, sufficiente per affrontare a livello locale, in modo smart, le sfide dello sviluppo sostenibile.

Figura 5: Indice europeo della qualità istituzionale - 2017



Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: Investimenti per lavoro e crescita - UE

Le smart cities, ad esempio, possono creare le condizioni di governo, infrastrutturali e tecnologiche per produrre innovazione sociale, ovvero risolvere problemi sociali contribuendo alla crescita economica, all'inclusione e al miglioramento della qualità della vita attraverso l'ascolto e il coinvolgimento di istituzioni, cittadini, imprese, associazioni. Per favorire l'innovazione e la competitività in una logica di sviluppo sostenibile è necessaria una integrazione di una serie di tecnologie – in parte già esistenti, ma non sufficienti a costruire una smart city – che dia centralità alla dimensione umana e presupponga un ruolo attivo di reti civiche e di gruppi della società civile come capitale sociale in grado di selezionare e accompagnare l'hardware tecnologico, di strutturare l'apprendimento, favorendo processi di innovazione efficaci perché citizen-driven, oltre che human-centered (Campbell, 2012).

La Politica di Coesione Post 2020, come già detto, si propone di semplificare e consolidare 11 obiettivi per arrivare a 5; tra questi vi è un'Europa più smart (trasformazione economica innovativa e intelligente).

Una Europa smart è possibile, però, se accanto a smart citizens operano smart institutions. Se nei Mezzogiorno d'Europa la dotazione di capitale sociale fosse più bassa che nella media dell'Unione, la conseguenza sarebbe, molto probabilmente, una riduzione dell'efficacia degli interventi di policy europea generata da parte delle autorità locali; questo accrescerebbe le disparità economiche, ma anche quelle relative ai diritti sociali che potrebbero non essere percepiti e goduti come tali da tutti i cittadini dell'Unione e l'Europa non sarebbe affatto smart.

Diventa dunque importante cercare di capire se e perché nella nuova programmazione, accanto alla *smartness tecnologica*, sarà opportuno far spazio a miglioramenti relativamente a fattori non economici ricomprensibili nel concetto di capitale sociale<sup>1</sup>.

### **Quale spazio per il Capitale Sociale?**

La letteratura sullo sviluppo regionale evidenzia l'importanza delle istituzioni nei processi di sviluppo economico e sociale (Acemoglu e Robinson, 2012; Rodriguez-Pose, 2013 tra gli altri). Barca, ad esempio, considera l'efficacia delle istituzioni un prerequisito fondamentale per sfruttare il potenziale di sviluppo dei diversi territori e sottolinea la centralità della capacità istituzionale, intesa come la capacità delle istituzioni di governare e coordinare le decisioni collettive, in particolare in un contesto, come quello italiano, caratterizzato da problemi di efficienza e di efficacia delle politiche di coesione (Barca, 2009). Nel concetto di "istituzione" sono, come è noto, generalmente ricomprese le istituzioni formali, che includono la costituzione, le leggi e i regolamenti, ecc., e le istituzioni informali, cioè, l'insieme delle caratteristiche delle organizzazioni sociali come le reti, le norme e la fiducia, che facilitano il coordinamento delle azioni individuali per un beneficio comune, insieme definito, talvolta, come capitale sociale di un territorio.

Le istituzioni informali, accanto a quelle formali, influenzano l'efficacia delle politiche regionali di coesione e, quindi, la performance socio-economica delle regioni. Il Mezzogiorno italiano è, spesso, citato come esempio di alta densità di istituzioni inefficienti, capaci di ostacolare il potenziale di sviluppo del territorio e i ritardi di sviluppo dell'area, ad esempio, sono spesso spiegati dai bassi livelli di capitale sociale e di partecipazione civica (De Blasio e Sestito, 2011).

Putnam (1993) per primo ha analizzato il caso italiano del rapporto tra capitale sociale ed efficacia delle istituzioni giungendo alla conclusione che le principali determinanti dei divari regionali in Italia erano la presenza e la vivacità di "comunità civiche" caratterizzate dalla capacità di collaborare per raggiungere obiettivi condivisi. Una più recente indagine sulla qualità delle amministrazioni in Europa (Charron et al., 2014), che ha misurato i divari regionali in termini di capacità istituzionale, conferma che in Italia essi risultano i più marcati.

Le implicazioni della ricerca di Putnam per la teoria e la politica dello sviluppo economico possono sembrare evidenti ma, ad un'analisi più attenta, identificarle in modo più preciso è complicato. Il capitale sociale può, infatti, avere un lato oscuro. Mentre in letteratura è diffusa la tendenza a sottolineare solo gli effetti positivi del capitale sociale, è noto che esso può avere effetti perversi. In alcuni casi la disseminazione delle informazioni garantita dalle reti di relazioni e dalla fiducia che circola in queste ultime può limitare l'opportunismo e facilitare la cooperazione economica; le reti, però, possono anche essere particolaristiche e danneggiare chi non appartiene ad esse. Le relazioni tipiche della comunità possono dare origine a enormi problemi di free-riding e la reciprocità che caratterizza gli scambi comunitari non è sempre e comunque desiderabile. Il capitale sociale assume una valenza certamente negativa nel caso, ad esempio, della rete della criminalità organizzata.

---

<sup>1</sup>Il termine capitale sociale – che in letteratura assume una molteplicità di significati – racchiude reti di relazioni sociali, valori socio-culturali, norme, integrità sociale e culturale, fiducia, preferenze apprese.

Per quanto lo sviluppo economico possa essere desiderabile, non produce solo effetti positivi. La crescita della produzione e del consumo può, infatti, facilmente accompagnarsi al degrado ambientale che trasmette alle generazioni future un capitale naturale svalutato, ed avere effetti negativi sul benessere. Gli effetti ambientali della produzione o del consumo sono mediati dal mercato solo in pochi casi. Nella maggior parte dei casi, questi effetti sono esterni al mercato e perciò non se ne tiene conto nelle transazioni tra consumatori e produttori. È proprio in relazione agli effetti esterni negativi (ma anche a quelli positivi) in termini di benessere che il capitale sociale può dare un utile contributo al funzionamento dei sistemi economici. A tal fine, il capitale sociale dovrebbe essere visto non tanto come caratteristica di un gruppo, quanto piuttosto come caratteristica dell'individuo. Al centro di un approccio micro al capitale sociale c'è un individuo mosso da interessi individualistici ed egualitari, libero di unirsi ad associazioni e di uscirne, una sorta di altruista senza opprimenti legami di comunità, un individuo che ha una funzione di utilità allargata che include incentivi economici e remunerazioni sociali.

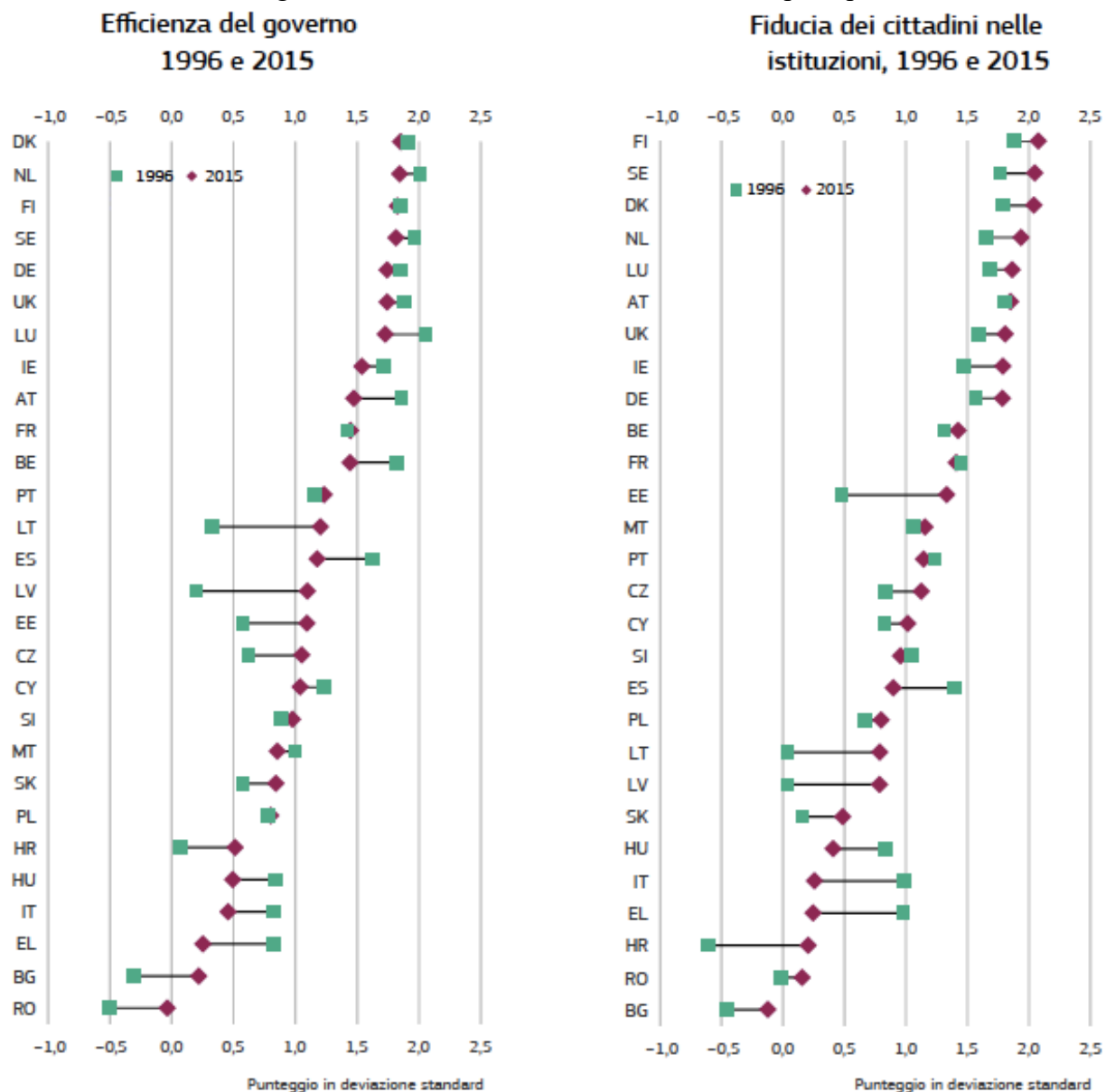
Individui egoisti si astengono dall'opportunismo quando calcoli prudenti rivelano che è nel loro auto-interesse comportarsi bene, quando, cioè, la somma scontata delle perdite di reddito future è maggiore del guadagno di breve termine derivante dall'opportunismo. La grandezza di questa perdita dipende dalla probabilità che l'opportunismo venga scoperto dalla severità della sanzione. Perciò, ogni cosa che accresce la probabilità che l'opportunismo venga scoperto e, quindi, la probabilità di essere, di conseguenza, sanzionati, rende più facile sostenere la fiducia e la cooperazione. Il capitale sociale è un fattore potenzialmente in grado di accrescere la probabilità di scoprire l'opportunismo e di sanzionare i comportamenti scorretti. Lo scambio di beni e servizi e le interazioni, in generale, generano esternalità positive: la frequenza delle interazioni tra i membri della comunità abbassa, infatti, il costo relativo alla raccolta delle informazioni e aumenta i benefici associati alla individuazione delle caratteristiche dei soggetti con i quali si interagisce. Più l'informazione è acquisita facilmente e diffusa, più i membri temono la sanzione della comunità e tendono ad astenersi da comportamenti opportunistici e ad agire in linea con gli interessi degli altri membri.

Il capitale sociale può indurre gli individui a contenere le azioni che hanno effetti negativi sugli altri e, perciò, eliminare le inefficienze causate dalle esternalità e/o a intensificare le azioni che producono effetti esterni positivi – esso può, cioè, fungere da meccanismo correttivo dei comportamenti, quindi, rendere smart i cittadini e, per questa via, contribuire ad accrescere il benessere sociale.

In che modo si potrebbe intervenire per accrescere il capitale sociale “positivo” potenzialmente in grado di accrescere la smartness delle istituzioni? Nell'ambito della politica di coesione europea, negli ultimi anni, è stata attribuita un'importanza sempre maggiore al miglioramento delle istituzioni formali (condizionalità ex ante della nuova programmazione 2014-2020), declinato nel concetto di capacità amministrativa dei governi centrali e regionali responsabili della gestione dei fondi comunitari (Buttiglione and Reggi, 2015).

I programmi europei affrontano sfide in termini di efficienza, efficacia e complessità della valutazione delle prestazioni e dell'impatto di diversi progetti finanziati attraverso l'Unione. La letteratura economica ha messo in evidenza risultati contrastanti per quanto riguarda l'impatto reale dei finanziamenti europei per gli investimenti sulla crescita economica (Rodriguez-Pose and Fratesi, 2004). Inoltre, sono state sollevate questioni in merito alle limitate opportunità di inclusività dal basso verso l'alto e partecipazione al processo politico, dalla programmazione all'attuazione, alla valutazione dei risultati.

Figura 6: Efficienza delle istituzioni e fiducia percepita



Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: Investimenti per lavoro e crescita - UE

Al fine di migliorare la capacità istituzionale locale, il processo di pianificazione e attuazione delle politiche pubbliche dovrebbe essere più inclusivo; i beneficiari e il partenariato economico e sociale, cioè, dovrebbero essere coinvolti in modo sostanziale (Rodriguez-Pose, 2013; Barca e McCann, 2012). Il processo dovrebbe, quindi, essere più bottom-up rispetto ai modelli tradizionali di intervento, top-down, prevedendo il coinvolgimento attivo dei soggetti istituzionali, dei portatori di interesse e dei beneficiari delle politiche pubbliche dalla fase di pianificazione fino alla valutazione dei risultati conseguiti. L'incentivazione di queste modalità di partecipazione può rafforzare le comunità locali nei diversi territori.

Il monitoraggio civico, una buona prassi teorizzata in letteratura (Keane, 2009), potrebbe fornire alle comunità civiche locali strumenti per una maggiore partecipazione ai processi deliberativi, ma soprattutto potrebbe incrementare la dotazione di capitale sociale dei territori.

Strumenti e metodologie per favorire il rafforzamento, la partecipazione e l'inclusione delle comunità civiche locali nella programmazione e attuazione delle politiche di Coesione cominciano a

diffondersi. Tra questi l'Open Government e le tecnologie ad uso civico che abilitano nuove forme di controllo e di verifica degli investimenti effettuati da parte delle comunità.

Monithon<sup>2</sup>, uno strumento basato sui dati aperti del portale OpenCoesione, si configura come un esempio di intervento di livello “meso” (tra il “macro”, cioè le iniziative top-down dei governi come i grandi portali open data, e il “micro”, cioè le varie iniziative dal basso rese possibili dal web 2.0), in cui, da un input dell'amministrazione, strumenti e metodi sono stati sviluppati dalle comunità di cittadini. I primi risultati sono incoraggianti; sembrano, infatti, mostrare un potenziale di questo tipo di iniziativa in termini di impulso alla partecipazione e all'inclusione (Buttiglione and Reggi, 2015).

Ulteriori ricerche sono necessarie per approfondire l'impatto di questi esperimenti sulle decisioni delle amministrazioni responsabili degli interventi. Da una parte, infatti, il monitoraggio civico strutturato come Monithon potrebbe rappresentare un esempio del cosiddetto citizen journalism, secondo cui i cittadini stessi, spesso grazie alle tecnologie legate al Web 2.0 come blog e social media, prendono parte attiva nel processo di raccolta, analisi e disseminazione delle notizie. Si dovrà verificare, ad esempio, l'effetto di questo tipo di resoconto dal basso sui media tradizionali, soprattutto locali, in termini di notizie pubblicate e capacità di esercitare una pressione adeguata sui politici locali verso una gestione più efficace oltre che trasparente. Questi primi esperimenti potrebbero rappresentare una base per meccanismi di collaborazione più strutturati tra le amministrazioni responsabili e le organizzazioni della società civile, ad oggi scarsamente rappresentate nei meccanismi di governance previsti dai regolamenti comunitari in fase di attuazione delle politiche. Il feedback dovrà essere, ovviamente, adeguatamente processato e questo richiederà una modifica non fittizia delle modalità tradizionali di gestione. Ciò farà sì che evidenze e suggerimenti derivanti dai monitoraggi si traducano in un arricchimento delle informazioni raccolte dalle amministrazioni.

In conclusione, tale tipo di collaborazione potrà concretizzarsi se le classi dirigenti pubbliche favoriranno la più ampia partecipazione pubblica garantendo dati aperti e dettagliati sull'uso dei fondi e pienamente comprensibili da parte della cittadinanza.

### **Considerazioni conclusive**

Le difficoltà di individuare adeguati modelli di coesione economica e sociale dipendono dalla complessità e variabilità delle determinanti della crescita economica che possono aver influenzato lo sviluppo o il suo ritardo. Le difficoltà si moltiplicano quando si tenta di generare un processo che inneschi la coesione economica e sociale di Paesi differenti tra di loro per storia, cultura, geografia, oltre che economia, e caratterizzati da divari anche al loro interno.

La Politica di Coesione europea ha finora prodotto risultati contrastanti sulla crescita economica a causa – tra le altre cose – dei divari di capacità istituzionale, capacità, spesso, considerata una precondizione per l'efficacia delle politiche. La diffidenza, l'intolleranza e il crescente sovranismo devono essere affrontate attraverso la riduzione delle disuguaglianze di ogni tipo incontrate quotidianamente dai cittadini europei. La lotta contro tali disparità, il mantenimento di condizioni di vita dignitose e il rispetto dei diritti richiedono un'azione coordinata a più livelli, caratteristica della politica di coesione che non deve servire solo per cogliere le opportunità connesse ai cambiamenti tecnologici o climatici, ma deve anche consentire agli enti locali e regionali di creare opportunità per i loro cittadini.

La nuova programmazione 2021-2027 mette un forte accento sulla smartness dell'Europa. Crescita intelligente, nell'accezione dell'Unione Europea, significa migliorare la qualità dell'istruzione, potenziare la ricerca in Europa, promuovere l'innovazione ed il trasferimento delle conoscenze in tutta l'Unione, utilizzare in modo ottimale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e fare in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da

---

<sup>2</sup> [www.monithon.it](http://www.monithon.it)



stimolare la crescita, creando posti di lavoro di qualità e contribuendo ad affrontare le sfide proprie della società europea e mondiale.

Tutto ciò non sembra sufficiente per superare l'attuale stato di crisi dell'Unione. Un'Europa più smart è, a nostro parere, un'Europa che promuova effettivamente una *smart cohesion*. Una coesione che non miri esclusivamente a superare i ritardi di sviluppo ma dove operano congiuntamente cittadini e istituzioni smart.

L'uso del termine smart coglie le trasformazioni e le innovazioni guidate dalle nuove tecnologie. Fattori sociali diversi dalle tecnologie smart sono, tuttavia, centrali per una coesione economica e sociale veramente smart e rendono necessaria una visione socio-tecnica della smartness. Le interconnessioni tra fattori sociali e tecnici accrescono la complessità del disegno e dell'attuazione delle politiche di coesione ma possono diventare un punto di forza delle stesse.

L'attenzione per il capitale sociale, ad esempio, potrebbe assumere un ruolo fondamentale per l'efficacia di queste ultime. Il capitale sociale può, infatti, indurre gli individui a contenere le azioni che hanno effetti negativi sugli altri e, perciò, eliminare le inefficienze causate dalle esternalità e/o a intensificare le azioni che producono effetti esterni positivi – esso può, quindi, fungere da meccanismo correttivo dei comportamenti; in altre parole, un accresciuto capitale sociale può rendere i cittadini meno opportunisti, più smart e, per questa via, contribuire ad accrescere l'efficacia dell'azione istituzionale se questa è, a sua volta, smart. Cittadini dotati di maggior spirito civico, sanno, infatti, interagire con le istituzioni, partecipano ai processi deliberativi in modo più incisivo ed esercitano un monitoraggio essenziale a patto che percepiscano le istituzioni come imparziali, affidabili, efficienti, quindi, smart.

Se il capitale sociale fosse, come viene descritto, un fattore potenzialmente in grado di accrescere la probabilità di scoprire l'opportunismo, sanzionare i comportamenti scorretti e incentivare quelli virtuosi può, per questa via, accrescere la fiducia e ridurre i costi di transazione rendendo più smart tanto i cittadini quanto le istituzioni e, quindi, il processo di coesione stesso.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV (2011) Contributo dell'Italia alla Consultazione pubblica (2011) Conclusioni della Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione
- AA.VV ( 2018) PO FESR, FEASR, FSE - varie regioni
- AA.VV (2018) Rapporto annuale di esecuzione - fondi fesr, feasr, fse - (2010) - varie regioni
- Acemoglu D., Robinson J.A., (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishing, New York
- 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
- Barca F., (2018) *Politica di coesione: tre mosse*, Istituto Affari Internazionali, 2018, <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1808.pdf>
- Barca F., Mc Cann P.A., (2012) *The Case for Regional Development Intervention: Place-based Versus Placeneutral Approaches*, *Journal of Regional Science*, vol. 52, pp. 134-152
- Buttiglione P.L., Reggi L. (2015) *Citizen monitoring of cohesion policies and the development of civic communities*, MAPRA N. 25 Online at <https://mpr.aub.uni-muenchen.de/67206/>
- Campbell, T. (2012), *Beyond Smart Cities: How Cities Network, Learn and Innovate*, Earthscan, New York (NY).

- Charron N., Dijkstra L, Lapuente V., (2014) Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions, *Social Indicators Research*, Vol. 52, pp. 134–152
- Commissione europea (2006) Report on Verification of Additionality in the Objective 1 Regions for 2000-2006.
- Commissione europea (2006) The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, Working Document No. 2.
- Commissione europea (2006) The New Programming Period 2007-2013. Methodological Working Papers – Draft Working Paper ‘Indicators for Monitoring and Evaluation: a Practical Guide, January 23
- Commissione europea (2008) Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits. Final Report.
- Commissione europea (2008) How to Improve the Implementation of 2007-2013 ERDF Programmes and What Lessons Can Be Learned with Regard to European Regional Policy beyond 2013, Report of the Internal Reflection Group on European Region Policy.
- Commissione europea (2010) Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione
- Commissione Europea (2011), Programma quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020".
- Commissione europea (2014) sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: Investimenti per lavoro e crescita
- Commissione europea (2017) Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: Investimenti per lavoro e crescita
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2011) Posizione delle Regioni e delle Province Autonome sul libro verde sulla coesione territoriale
- De Blasio G., Sestito P., (2011) *Il capitale Sociale*, Donzelli Editore, Roma
- Keane J., (2009) Monitory democracy and media-saturated societies, *Griffith REVIEW* Edition 24: Participation Society
- Putnam R. D., (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton
- Rodriguez-Pose, A. and U. Fratesi (2004), Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions. *Regional Studies*, 38(1): p. 97-113.
- Rodríguez-Pose A. (2013) Do Institutions Matter for Regional Development?, *Regional Studies*, 47, 7, 1034- 1047
- Servizi affari internazionali del Senato (2009) Incontro interparlamentare "Il futuro della politica di coesione dopo il 2013"