

Seminario nazionale

Politiche, istituzioni e sviluppo rurale: come migliorare i processi di governance? I risultati di un progetto di ricerca

**LA GOVERNANCE DELLE POLITICHE PER LE AREE RURALI:
IL NODO UNIONE EUROPEA - STATI MEMBRI**

Elena Saraceno

Roma, 14 giugno 2011



Contenuti

1. Come si presenta il quadro della governance UE-SM?
2. Tre ipotesi
3. Il processo decisionale nella UE
4. Gli spazi di manovra degli SM
5. Conclusioni preliminari

Il quadro della governance UE - SM (1)

Se si vogliono considerare tutte le politiche che possono essere applicate nelle zone rurali, si trova:

- una **molteplicità di soggetti istituzionali** che intervengono a livello europeo e nazionale e/o regionale (autorità di gestione verticali e partenariati orizzontali)
 - FEASR, FESR + FC, FSE, FEP generano 450 programmi (1 AG x programma)
 - SM decentrati hanno maggior complessità orizzontale e verticale
- In generale, attori settoriali forti e attori deboli rurali ad ogni livello (con eccezioni, ad esempio zone marginali)

Il quadro della governance UE - SM (2)

- Non c'è una visione d'insieme, né politiche coordinate per le zone rurali, queste vanno ricostruite ex post con difficoltà;
- Le politiche rurali sono “ospitate” da politiche con altri obiettivi, ed hanno un ruolo residuale in ognuna
- Il risultato di questa situazione:
 - spezzettamento della governance a tutti i livelli (UE-SM)
 - regole diverse, incoerenti, in alcuni casi contraddittorie
 - modeste forme di coordinamento tra attori e attività
 - attori non istituzionali (gruppi di interesse) con capacità d'influenza molto sbilanciata, a cui conviene lo spezzettamento e non spingere per un maggior coordinamento

3 ipotesi orientative

1. La **governance** influisce in modo significativo sui **risultati/impatti delle politiche rurali** (non solo una questione tecnica, organizzativa)
2. Spezzettamento, residualità, molteplicità e diverso peso degli attori, regole incoerenti, non coordinamento **aumentano i costi di transazione** di queste politiche
3. Gli **SM “filtrano” le regole comunitarie in modi molto diversi**, lungo le fasi di disegno ed attuazione, **influenando su l’offerta di sostegno che arriva ai beneficiari potenziali**

La governance UE: principi e motivazioni

- Politiche per le zone rurali sono **condivise** con gli SM
- Regolate dai principi dei fondi strutturali
- Le motivazioni di queste politiche a livello UE sono evolute:
 - Inizialmente di stimolo e innovazione (anni '90)
 - Ora di giustificazione, trasparenza, controllo (post 2006)
- La crisi finanziaria
 - ha ridotto la spesa nazionale, ora necessaria per co-finanziare,
 - maggiori pressioni sulla COM dagli SM per avere più discrezionalità
- Incertezze:
 - revisione del bilancio comunitario;
 - spesa non più obbligatoria per la PAC;
 - fallimento agenda di Lisbona ha riportato la discussione su come intervenire (coordinamento, ruolo locale)
- funzione delle zone rurali nella crisi (seguirà le zone urbane?)

La governance UE: attori e processo decisionale

- Attori: 4 DG formulano proposte di regolamenti: conferenze, consultazione
- Metodo della task force con membri interni
- Valutazione d'impatto in parallelo, studi, audizioni
- Consultazione inter-servizi, approvazione Collegio
- Consiglio e Parlamento co-decidono modifiche e approvano, i loro comitati altrettanto spezzettati

Processo poco conosciuto e trasparente, procedure non codificate, poco feedback su cosa non funziona da SM, lavora su modifiche dell'esistente (path dependent)

La governance UE: fasi di attuazione

- La Commissione ha una funzione di supervisione
 - *Debole nella strategia, forte nell'approvazione PDR, debole nell'esecuzione, forte nei pagamenti e controlli, debole valutazione*
- Due tipi di governance rurale negli interventi dei FS:
 - Programmi tradizionali: gerarchica, rigida, top-down, azioni predefinite (menu),
 - Alcuni interventi: flessibile, deliberativa, azioni decise da partnership PP, adattabile al mix di bisogni (iniziative comunitarie + Gal Pesca)
 - La distinzione tra le due è di governance, non di contenuti: il mainstreaming di Leader ha confuso le due
- La domanda di coordinamento è più debole (demarcazione)

La governance degli SM: influenza sui risultati

Governance rurale di oggi

- influisce in modo sostanziale sui risultati delle politiche (beneficiari, mix di misure, fondi messi a disposizione)
- Nasce con regole comuni ma finisce con offerte molto differenziate
 - margini di libertà sono consentiti nel disegno e architettura,
 - nelle regole d'attuazione (bandi, eleggibilità, selezione),
 - per le diverse pressioni degli attori
 - anche all'interno di uno stesso paese quando competenze sono delegate
- Il livello di decentramento definisce un bacino di beneficiari che si assicura quote di fondi e regole proprie

La governance degli SM: maggiori costi

- Dovuti al grande spezzettamento delle politiche, alla numerosità degli attori istituzionali, al non coordinamento, alla residualità
- Coordinamento visto dalla Commissione come un problema che gli SM devono risolvere (non è così)
- Se costi alti e qualità alta i costi sono giustificabili (non necessariamente un male)
- Andrebbero confrontati con i costi di politiche inefficaci
- Alcune innovazioni nelle politiche rurali sono partite da cambi nella governance (Leader)
- La domanda di coordinamento viene soprattutto da comuni e loro associazioni, che non hanno un ruolo

La governance degli SM: filtri forti e deboli

- Sono consentiti dai regolamenti, usati dagli SM con diverse modalità
- Varietà di filtri: nell'architettura, nell'attuazione
 - Presenza di politiche nazionali precedenti
 - Scelte strategiche forti che ordinano il PDR
 - Divisione del lavoro tra politiche nazionali e quelle co-finanziate (concentrazione su una misura)
 - Nei criteri di eleggibilità e selezione
- Influiscono sulla diversità dei programmi, comparabilità e valutazione
- Filtri buoni e cattivi

Conclusioni preliminari (1)

- Le zone rurali hanno bisogno di politiche diversificate e coordinate? Sì, nella misura che si modernizzano
 - gli attori istituzionali l'hanno capito, ma è difficile da attuare
 - gli attori non istituzionali non hanno molto interesse a capirlo perchè “diluisce” la loro capacità d'influenza
- La governance rurale così com'è oggi
 - incide negativamente sui risultati delle politiche
 - ha maggiori costi (di transizione, di fallimento)

Conclusioni preliminari: quale coordinamento (2)

- sembra la migliore soluzione possibile (rispetto al riaccentramento in una sola autorità o il non coordinamento)
- la logica dei capofila già sperimentata ha controindicazioni
- l'assetto per settori è consolidato e difficile da riformare
- Sarebbe necessario a **tutti i** livelli decisionali **pubblici** (EU, SM, Regione, locale); e dovrebbe avere **capacità decisionale**, orizzontale e verticale
- I Comitati di Sorveglianza appaiono insufficienti da soli
Può non ridurre i costi di transazione, ma si quelli “di fallimento”, migliora risultati e impatti, la coerenza, riequilibra il peso dei gruppi di interesse, da visione d'insieme + visibilità

Conclusioni preliminari (3): UE

I nodi dal lato UE

- sono poco studiati
- Un'ottica di sola supervisione dell'attuazione limita la comprensione dei problemi degli SM e delle politiche nazionali non co-finanziate (ruolo politiche EU)
- Sarebbe utile che la UE recuperasse ruolo innovatore
- La base legale formale comune non evita filtri forti
- Consiglio e Parlamento hanno finora avuto un ruolo di conservazione dello status quo (logica intergovernativa prevale)
- L'allocazione dei fondi tra SM è storica e con accordi specifici non trasparenti

Conclusioni preliminari (4): SM

- Gli SM hanno ampi margini di manovra e la usano nelle decisioni di disegno che di attuazione
- Accentramento e decentramento modificano il ruolo degli SM
- Filtri introdotti
 - possono essere “buoni” o “cattivi”
 - determinano una grande diversità dell’offerta di politiche rurali, anche all’interno di uno stesso SM, rendendole meno confrontabili e valutabili
 - Vi sono molte sovrapposizioni de procedure e controlli, semplificabili
 - Casi di coordinamento a diversi livelli, formali e informali, possono essere un riferimento
 - Il peso degli attori non istituzionali è sbilanciato, a livello UE e di SM
 - La crisi finanziaria sta modificando il nodo UE-SM
 - Gli attori locali che capiscono la necessità di politiche coordinate non hanno un ruolo di rilievo nella governance attuale



Vi ringrazio