L'impatto della politica di coesione e il futuro dell'Europa

Renato Loiero

Sala Zuccari – 6 dicembre 2018

Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto

L'**Ufficio Valutazione Impatto** del Senato della Repubblica **ha l'obiettivo di diffondere, sviluppare e potenziare la "cultura della valutazione"** all'interno del perimetro istituzionale.

Realizza analisi descrittive e d'impatto, valutazione delle politiche pubbliche.

E' presieduto dal Presidente del Senato.

Le analisi sono basate prevalentemente su riscontri fattuali dei rischi, dei costi-benefici, dei costi-efficacia delle politiche pubbliche, e rispondono a **criteri** di:

- *imparzialità e indipendenza*
- validità
- concretezza e causalità
- trasparenza
- anticipazione
- chiarezza e comprensibilità - «comunicabilità»
- coinvolgimento/interazione/integrazione/networking
- rendicontabilità (accountability)

Quale valutazione per quale finalità?

Strumento per:

1. individuare i meritevoli ed allocare le risorse;
2. controllare la *performance* di organizzazioni;
3. rendere conto delle realizzazioni;
4. analizzare criticamente l'implementazione;
5. misurare gli effetti delle politiche.

I tipi di valutazione

- Analisi **costi-benefici** e **costi-efficacia.**
- Analisi **controfattuale** basata su esperimenti controllati randomizzati.
- Analisi **controfattuale** basata sulla regressione statistica (diversi metodi: abbinamento statistico, discontinuità intorno a una soglia, differenza nelle differenze).
- Analisi di **implementazione.**
- Rilevazione degli **effetti percepiti** dai beneficiari (consultazioni).
- Analisi del **carico** e dei **costi amministrativi** per i privati (modello tedesco: NKR).

http://www.senato.it/uvi

IN EVIDENZA

In difesa delle donne. Case rifugio, priorità per i processi, codice rosa, aiuti economici: cosa fa l'Italia contro la violenza di genere?

Stalking, maltrattamenti domestici, stupri, mutilazioni genitali, femminicidio: dal primo ***Piano straordinario* nazionale** del 2015 ai tanti **piani di intervento delle Regioni**, negli ultimi anni gli **strumenti a tutela delle donne** si sono moltiplicati. L'attuazione di queste misure, però, è spesso rimessa a circolari che rendono difficile, per la vittima, conoscere gli strumenti a propria difesa (e richiederne l'applicazione). L'UVI fa **il punto sulle risorse** antiviolenza con la sua prima **guida a misura del cittadino.**

ENG

Agevolazioni, detrazioni, esenzioni & Co. Il labirinto italiano delle spese fiscali (e perchè non è agevole mettere ordine)

Da anni l'Europa invita il nostro paese a ridurre "l'uso e la generosità delle esenzioni e dei regimi preferenziali" **e anche secondo il DEF le cosiddette tax expenditures vanno sfoltite:** nel 2017 sono state censite **636 misure diverse** che valgono **75,2 miliardi di minori entrate (stimate) per lo Stato.** Mancano però **molte informazioni fondamentali:** solo di 130 agevolazioni si conoscono impatto, fruitori e importo pro capite. E di queste, oltre la metà avvantaggia **meno di 30 mila contribuenti.**

ENG

NOTIZIE ED EVENTI

Professioni emergenti: l'analista di politiche pubbliche. Al via le iscrizioni al Master AVPP

E' una figura professionale altamente specializzata ma ancora poco presente nell'amministrazione pubblica italiana. Richiede competenze multidisciplinari e una solida preparazione nell'impiego di metodi quantitativi. Il Master di secondo livello in Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche (AVPP), che si terrà in Senato dal febbraio 2019 al febbraio 2020, ha trenta posti disponibili. Iscrizioni fino al **9 gennaio 2019**.

leggi tutto

ENG

Giornata internazionale contro la violenza sulle donne. Maria Elisabetta Alberti Casellati presenta la guida dell' UVI

"Uno strumento straordinario", anzi un "pronto soccorso" che aiuta le vittime di violenza a orientarsi tra le risorse nazionali e regionali a loro tutela e a reperire, ovunque si trovino, l'aiuto necessario per far fronte "alle drammatiche esperienze che insidiano la loro vita". Maria Elisabetta Alberti Casellati, presidente del Senato

Il sito web

Le **aree tematiche**

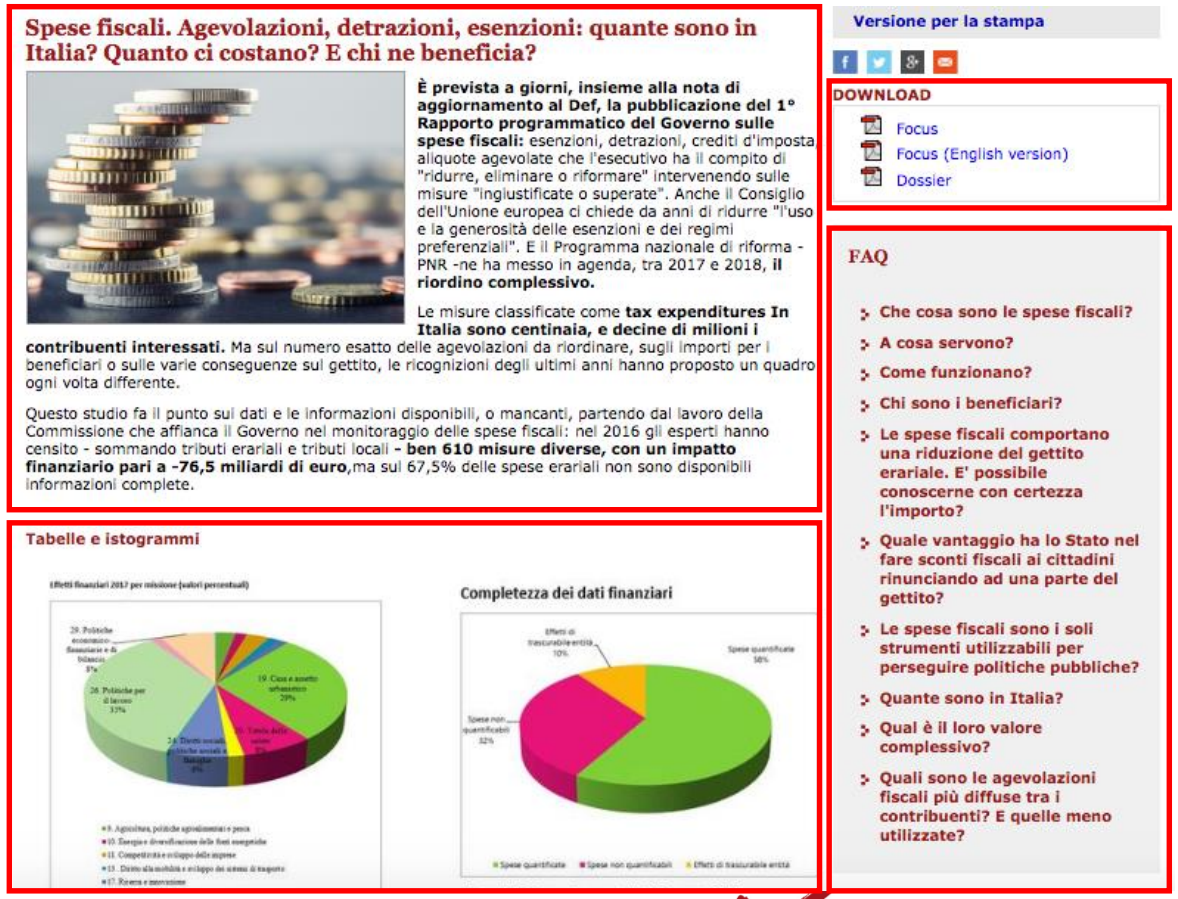
- Economia e finanza
- Istituzioni e giustizia
- Lavoro
- Salute e qualità della vita
- Istruzione e ricerca
- Attività produttive

Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto

Focus e dossier 1/2

- **Spese fiscali**. Quante sono in Italia? Quanto ci costano? Chi ne beneficia?
- **Terremoti**. L'Aquila 2009, Pianura padana 2012, Centro Italia 2016: risorse e leggi per la ricostruzione.
- **Garanzia Giovani**. Il programma europeo per i NEET ha aumentato le loro probabilità di trovare lavoro?
- **Come si misura la felicità dei cittadini?** Il BES nel ciclo italiano di finanza pubblica.
- **Partecipate pubbliche**. Perchè finora non si è riusciti a completare il censimento?



Spese fiscali. Agevolazioni, detrazioni, esenzioni: quante sono in Italia? Quanto ci costano? E chi ne beneficia?

È prevista a giorni, insieme alla nota di aggiornamento al Def, la pubblicazione del 1° Rapporto programmatico del Governo sulle spese fiscali: esenzioni, detrazioni, crediti d'imposta aliquote agevolate che l'esecutivo ha il compito di "ridurre, eliminare o riformare" intervenendo sulle misure "ingiustificate o superate". Anche il Consiglio dell'Unione europea ci chiede da anni di ridurre "l'uso e la generosità delle esenzioni e dei regimi preferenziali". E il Programma nazionale di riforma - PNR -ne ha messo in agenda, tra 2017 e 2018, **il riordino complessivo.**

Le misure classificate come **tax expenditures In Italia sono centinaia, e decine di milioni i contribuenti interessati.** Ma sul numero esatto delle agevolazioni da riordinare, sugli importi per i beneficiari o sulle varie conseguenze sul gettito, le ricognizioni degli ultimi anni hanno proposto un quadro ogni volta differente.

Questo studio fa il punto sui dati e le informazioni disponibili, o mancanti, partendo dal lavoro della Commissione che affianca il Governo nel monitoraggio delle spese fiscali: nel 2016 gli esperti hanno censito - sommando tributi erariali e tributi locali - **ben 610 misure diverse, con un impatto finanziario pari a -76,5 miliardi di euro**,ma sul 67,5% delle spese erariali non sono disponibili informazioni complete.

Versione per la stampa

DOWNLOAD

Focus
Focus (English version)
Dossier

FAQ

- Che cosa sono le spese fiscali?
- A cosa servono?
- Come funzionano?
- Chi sono i beneficiari?
- Le spese fiscali comportano una riduzione del gettito erariale. E' possibile conoscerne con certezza l'importo?
- Quale vantaggio ha lo Stato nel fare sconti fiscali ai cittadini rinunciando ad una parte del gettito?
- Le spese fiscali sono i soli strumenti utilizzabili per perseguire politiche pubbliche?
- Quante sono in Italia?
- Qual è il loro valore complessivo?
- Quali sono le agevolazioni fiscali più diffuse tra i contribuenti? E quelle meno utilizzate?

Tabelle e istogrammi

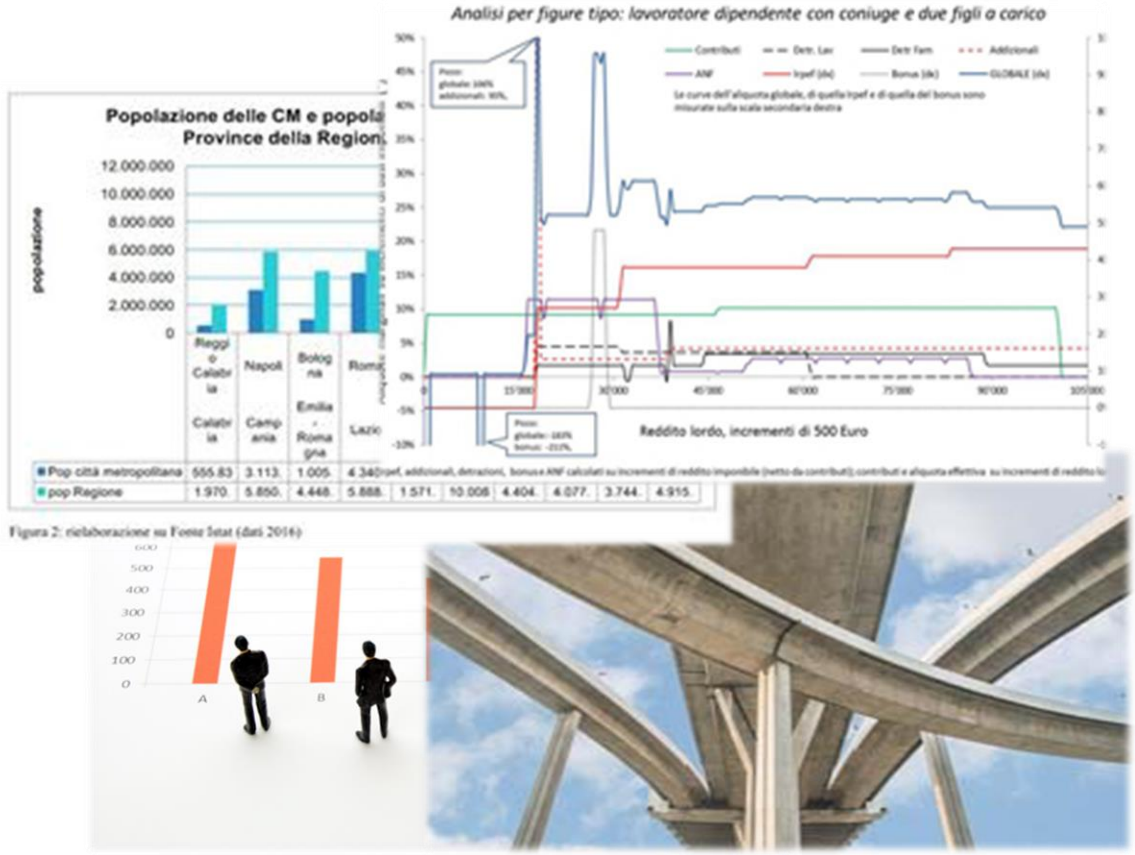
Completezza dei dati finanziari

Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto

Focus e dossier 2/2

- **Fisco**. La giungla delle aliquote marginali. Al contribuente conviene sempre lavorare (e guadagnare) di più?
- **Grandi progetti**. L'Italia sa valutare correttamente le infrastrutture?
- **Oltre le sbarre**. A che punto siamo col sovraffollamento carcerario?
- **Ex province**. Come funziona il riordino?
- **Concorsi universitari**. La selezione casuale dei commissari ha migliorato la qualità dei docenti?
- **In attesa di risposta**. Dieci anni di interrogazione e interpellanze in Senato



Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto

Prospettive

- Ulteriore «legittimazione/istituzionalizzazione» di UVI? (Modello PAC, comitato bicamerale con apposita struttura di supporto)
- Integrazione con le «tradizionali» procedure informative parlamentari
- Accountability (manuale delle regole, delle fonti e delle prassi di lavoro)
- Ampliamento del fact-checking
- Apertura alla discussione pubblica
- Collegamento con i processi decisionali europei
- Il contributo del sapere esperienziale
- Rafforzare il contributo dell'UVI ai processi di *governance* multi-livello
- Integrazione tra consultazioni pubbliche e processi UVI

CONSULTAZIONE PUBBLICA

Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato

Resoconto di consultazione e nota illustrativa

Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto

Le linee guida per le consultazioni pubbliche

Gli 11 princìpi che il Senato ha deciso di adottare a garanzia delle procedure di consultazione dei cittadini:

- imparzialità,
- lealtà comunicativa,
- accessibilità,
- inclusione,
- trasparenza,
- pubblicità,
- chiarezza,
- tutela della riservatezza,
- tempestività,
- strutturazione e riscontro dei risultati.

Documenti
Aree tematiche
Esperienze
Osservatorio di finanza pubblica
Consultazioni pubbliche

Spendere per crescere? Trent'anni di interventi Ue per le aree depresse: l'impatto della coesione in Italia e in Europa

La **politica di coesione dell'Unione europea** rappresenta - per impegno finanziario, estensione geografica e arco temporale - uno dei più importanti programmi *place-based* al mondo **per redistribuire la ricchezza** tra regioni e Paesi e **stimolare la crescita** nelle aree in ritardo di sviluppo.

Con **352 miliardi di fondi strutturali** da erogare nel settennio 2014-2020 - di cui **46,5 destinati all'Italia - è la politica pilastro dell'azione Ue**, ma è sempre più spesso **considerata dai suoi detrattori un enorme spreco di risorse**, con costi elevati in termini di efficienza e di crescita economica. Anche la centralizzazione dei fondi è stata criticata - soprattutto dai Paesi con le più alte quote contributive - come dispendiosa e incoerente. **Non senza qualche ragione**: dopo più di trent'anni di interventi, **le disparità economiche e sociali all'interno dell'Unione non sono state ancora superate**, e contribuiscono anzi a indebolirne unità e stabilità.

Sulla linea di confine tra Nord e Sud, che separa i luoghi delle opportunità da quelli dell'esclusione, **l'Italia si ritrova oggi con un primato non invidiabile**: ha il valore più basso di sviluppo sociale nell'UE-15 e **il suo Mezzogiorno, con venti milioni di abitanti, è la più grande area depressa** del continente. Che **cosa non ha funzionato?** E **quanto bisogna spendere** per garantire la crescita economica alle periferie, vecchie e nuove, dell'Europa? L'UVI ha passato in rassegna le più recenti **analisi d'impatto** in materia di coesione. E qualche proposta per il **dopo *Europa2020*.**

Versione per la stampa

DOWNLOAD

- Focus
- Focus (HTML)
- Dossier
- Dossier (HTML)

- Focus (in English)
- Focus (HTML)

L'Italia si ritrova oggi con un primato non invidiabile: ha il valore più basso di sviluppo sociale nell'UE-15 e **il suo Mezzogiorno, con venti milioni di abitanti, è la più grande area depressa** del continente.
Che **cosa non ha funzionato?**

Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

FOCUS

Spendere per crescere?
Trent'anni di politiche Ue per le aree depresse:
l'impatto della coesione in Italia e in Europa

Settembre 2018

*La **politica di coesione** dell'Unione europea rappresenta – per impegno finanziario, estensione geografica e arco temporale - uno dei più importanti programmi place-based al mondo per **redistribuire la ricchezza** tra regioni e Paesi e **stimolare la crescita nelle aree in ritardo di sviluppo**.*

*Con **352 miliardi di fondi strutturali** da erogare nel settennio 2014-2020 - di cui **46,5 destinati all'Italia** - è la **politica pilastro dell'azione Ue,** ma è sempre più spesso **considerata dai suoi detrattori un enorme spreco di risorse**, con costi elevati in termini di efficienza e di crescita economica. Anche la centralizzazione dei fondi è stata criticata - soprattutto dai Paesi con le più alte quote contributive - come dispendiosa e incoerente. Non senza qualche ragione: dopo più di trent'anni di interventi **le disparità economiche e sociali** all'interno dell'Unione **non sono state ancora superate**, e contribuiscono anzi a indebolirne unità e stabilità.*

*Sulla linea di confine tra Nord e Sud, che separa i luoghi delle opportunità da quelli dell'esclusione, l'Italia si ritrova oggi con un primato non invidiabile: ha **il valore più basso di sviluppo sociale nell'UE-15** e il suo **Mezzogiorno, con venti milioni di abitanti, è la più grande area depressa del continente**. Che cosa non ha funzionato? E quanto bisogna spendere per garantire la crescita economica delle periferie, vecchie e nuove, dell'Europa? L'UVI ha passato in rassegna le più recenti **analisi d'impatto** in materia di coesione. E qualche proposta per il **post-Europa2020**.*

Il punto di partenza

La politica di coesione trae fondamento dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma, e art. 3, secondo comma) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), che richiedono "interventi speciali" per promuovere uno "sviluppo armonico" (Trattato) e "rimuovere gli squilibri economici e sociali" (Costituzione).

Senato della Repubblica

Domande valutative - dimensione europea

Se si aumenta la dotazione di fondi strutturali sul territorio aumenta sempre anche l'impatto della politica? (*cfr. Cerqua, Pellegrini)*

La dotazione di capitale territoriale è una determinante importante per spiegare l'impatto delle politiche di coesione sulle regioni.? Che tipo di relazione esiste tra capitale territoriale e la politica regionale della UE.? Quale efficacia può essere associata alle politiche che agiscono sugli elementi immateriali, e viceversa.? (*cfr. Fratesi, Perucca*)

Quale è l'influenza delle condizioni istituzionali e della qualità della *governance* in cui si incardina l'implementazione della politica? (*cfr. Loiero, Meoli*)

L'approccio *place-based* dovrebbe essere bilanciato da una nuova considerazione del ruolo dei singoli Paesi membri, con un migliore adattamento della politica alle esigenze e agli obiettivi generali di ogni singolo Stato membro ? (*cfr. Crescenzi, Giua*)

Domande valutative - dimensione nazionale

Il dibattito pubblico sulle politiche di coesione si è spesso concentrato più sull'effettiva capacità di spesa dei fondi strutturali che sul loro effetto sulla *performance* economica dei territori. La pertinenza dell'origine (europea o nazionale) dei fondi e della loro struttura di *governance* può essere causa della loro diversa efficacia.? Quanto incide la spesa in conto capitale aggiuntiva sulla crescita e sul livello dei servizi essenziali? (*cfr. Coppola, Destefanis, Marinuzzi, Tortorella*)

I trasferimenti dall'Unione hanno innescato un percorso di crescita autosufficiente? Hanno contribuito alla convergenza regionale? (*cfr. Albanese, de Blasio*)

Dopo l'allargamento ad Est dell'UE – e in maniera ancor più marcata dall'inizio della crisi – il Mezzogiorno si è allontanato dalle altre "periferie" d'Europa. Quali sono le determinanti di tali divergenze? (*cfr. Petraglia, Provenzano*)

Domande valutative 3/3

La quantità delle risorse impiegate, da sola, difficilmente può essere ritenuta una condizione sufficiente per il successo di politiche di crescita; vanno senz'altro presi in considerazione anche altri fattori. Quanto incide la qualità istituzionale a livello locale, che comprende sia la dimensione politica che economica, nonché aspetti formali e informali.? (*cfr. Albanese, de Blasio*)

Debole crescita nazionale e aumento dei divari regionali – fenomeni tra loro evidentemente correlati – restano perciò gli elementi con i quali fare i conti. Quanto è importante il coordinamento delle politiche di coesione con la *governance* macroeconomica europea?(*cfr. Petraglia, Provenzano*)

La politica di coesione potrà preservare il suo ruolo chiave anche dopo il 2020? (*cfr. Crescenzi, Giua*)

Conclusioni 1/2

L'Italia vede crescere la sua distanza dal *core* dell'Europa ormai da oltre un ventennio. È sempre più la linea di confine tra Nord e Sud a separare i luoghi delle opportunità da quelli dell'esclusione: il Mezzogiorno resta la più grande "area meno sviluppata" del continente.

Debole crescita nazionale e aumento dei divari regionali restano elementi con i quali fare i conti nei prossimi anni.

La crisi ha portato allo scoperto i **limiti del modello di politica economica** su cui si è basato il progetto europeo, facendo emergere le difficoltà di conseguirne le finalità originarie: sviluppo equilibrato, elevati livelli di occupazione e protezione sociale, un crescente grado di convergenza e di solidarietà tra gli Stati membri.

Conclusioni 2/2

L'efficacia della politica di coesione potrebbe oggi essere **migliorata**:

- rendendo maggiormente complementari gli obiettivi della politica e la dotazione di capitale territoriale per regione
- **consentendo una maggiore flessibilità** rispetto alle esigenze e agli obiettivi generali di ogni Stato membro dell'Unione europea.

Un'eventuale **contrazione delle risorse** dei fondi strutturali nel ciclo 2021-2027 - in questo periodo il Parlamento europeo, la Commissione e gli Stati membri stanno definendo il budget UE del prossimo settennio - potrebbe avere **conseguenze assai pesanti per il nostro Paese**.

Ufficio Valutazione Impatto

Impact Assessment Office

Prima conoscere, poi discutere, poi deliberare

L. Einaudi.

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto

uvi@senato.it

Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto