

Raccomandazioni politiche dopo la regolamentazione delle Politiche di Coesione¹

Key Messages

Visibilità sociale delle politiche di coesione

Migliore rappresentazione dei risultati e dell'impatto della politica di coesione

DEEP per la verifica della percezione territoriale dei fondi ESF

Premessa.

Il 29 maggio 2018 è uscita la proposta di Regolamento su Politiche di Coesione, COM/2018/375 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:375:FIN>). Questa parte di processo, terminata il 29/05/2018, è stata seguita dagli autori del presente paper sia a livello nazionale che comunitario. Abbiamo lavorato con analisi desk, su tutte le documentazioni ufficiali e nel marzo 2018 abbiamo focalizzato l'attenzione sul parere di iniziativa del Presidente del CoR PES Group - Catuscia Marini.

Le raccomandazioni del parere Marini, passato al Comitato delle Regioni, sono state analizzate e confrontate con i pareri proposti in seno alla Commissione specifica del Parlamento Europeo, individuando tematiche specifiche; parallelamente si è ritenuto utile identificare alcuni temi cardine, che saranno oggetto di prossime riflessioni a seguito dell'adozione della suddetta proposta.

Nel presente White Paper, preliminare al progetto di più ampio respiro, di cui si darà brevemente conto a conclusione del paper, sono state trattate due Raccomandazioni, meno tecniche e più accessibili ai non addetti ai lavori. Il progetto "**Valutazione della percezione territoriale dei Fondi ESF in Italia**", che ha come scopo quello di valutare la percezione dei Fondi Europei e delle Raccomandazioni politiche rispetto alle tematiche individuate, prevede, quale approccio metodologico, un'attività di analisi del contesto territoriale italiano e dei focus su interviste ad hoc ai portatori di interesse.

Per informazioni o per richiedere il paper specifico di analisi del parere del Presidente del CoR PES Group – Catuscia Marini si prega di scrivere a info@europartnersnetwork.eu.

¹ Di **Fabio Landi–Stefano Di Palma** (Ecoter) – **Olivier La Rocca** (Presidente CdA Europartners – o.larocca@europartnersnetwork.eu)



Visibilità sociale delle politiche di coesione

Questa raccomandazione raccoglie e sintetizza i due temi-chiave della strategia di miglioramento post 2020 delle politiche di coesione, insistendo fortemente su quali leve si potrebbe puntare per conseguire obiettivi più concreti e stabili all'interno degli stati membri, ma anche per innalzare la soglia del riconoscimento e soprattutto della fiducia da parte dei cittadini, dei beneficiari e dei destinatari degli interventi. Nonostante le raccomandazioni ed i vincoli esplicitamente previsti nel quadro regolamentare vigente a favore di questa pratica di importanza cruciale per l'efficacia delle policies, quella della valutazione è rimasta un'attività sostanzialmente negletta nella esecuzione e nella sorveglianza dei Programmi. Sia che si parli di esiti della valutazione finale delle programmazioni precedenti, che di valutazione ex ante degli attuali PO e delle sue raccomandazioni per superare i limiti delle programmazioni passate, sia infine che si tratti di valutazione in itinere dei programmi, l'attenzione complessiva alla terzietà dei valutatori, alle metodologie impiegate e soprattutto agli esiti delle ricerche svolte resta sostanzialmente bassa e comunque attenta esclusivamente agli eventuali "segnali di pericolo" emergenti del monitoraggio fisico, finanziario e procedurale dei programmi. Tale attenzione si riduce troppo spesso alla ricerca di rassicurazioni sul conseguimento delle riserve di performance e sullo scongiuramento del rischio del disimpegno automatico e non esercita un più ampio respiro nella prospettive della valutazione dei risultati concreti che attraverso i programmi si realizzano, dell'impatto degli investimenti pubblici effettuati. A riguardo, la citata "Settima Relazione" fa riferimento a "...progressi nell'attuazione avvenuti lentamente (...) circa il 7% della spesa è stata erogata fino a luglio 2017.... In una certa misura si tratta di un problema di carenza di informazioni (a causa dei ritardi nella designazione delle autorità di gestione e degli organismi incaricati dell'attuazione, nonché della creazione di sistemi di controllo) ma anche di programmi che stentano a decollare" (pag. 177).

2

In tale scenario di dominanza degli aspetti procedurali e burocratici, si rischia di perdere di vista i vincoli relativi all'allineamento tra i programmi operativi e le macro-strategie definite a livello comunitario, alcune raccomandazioni fondamentali del nuovo quadro regolamentare, la coerenza interna degli obiettivi dei programmi plurifondo, la complementarità degli interventi mirati allo sviluppo infrastrutturale ed occupazionale. In funzione della velocizzazione delle procedure amministrative, dei controlli della certificazione delle spese, si rischia di trascurare il perseguimento degli obiettivi della programmazione, così come le opportunità insite nella ri-programmazione. E' il cosiddetto "primato del tiraggio della spesa", che rischia di far passare in secondo piano domande quali: per fare cosa? per andare in quale direzione? In base al riferimento a quali obiettivi? Il fantasma dominante è quello del ritardo della spesa e della conseguente perdita di finanziamenti, non quello del senso delle politiche che si stanno realizzando, vale a dire dell'associazione tra obiettivi generali, specifici, mezzi, attori, risorse, indicatori di successo, dispositivi di feedback, ecc..

Un Programma Operativo è uno strumento utile per modificare/migliorare uno stato di fatto: ad esempio, razionalizzare l'uso di risorse economiche scarse, concentrandole su poche priorità suscettibili di funzionare come volani di sviluppo (infrastrutturale ed occupazionale); individuare priorità precipe in termini di inclusione sociale e contrasto alle disuguaglianze. Al contrario, a partire dalle ragioni e dall'architettura delle prime politiche di coesione europea, esso sottostà a meta-vincoli e meta-priorità di carattere sovra-nazionale ed europeo, ad obiettivi mainstreaming rispetto alle differenze tra gli Stati Membri. Dalle prime esperienze di programmazione dei Fondi Europei, il PO sarebbe dovuto essere logicamente ed economicamente sostenibile, avere un grado di coerenza interna (tra gli obiettivi che si dà) ed esterna (rispetto alle sopracitate meta strategie comunitarie), darsi obiettivi finali ed intermedi trasparenti, adempiere a vincoli e procedure per l'erogazione ed il controllo della spesa, essere monitorabile e valutabile nei suoi effetti ed impatti intermedi e finali.



Migliore rappresentazione dei risultati e dell'impatto della politica di coesione

Nell'attuale quadro regolamentare la CE attribuisce grande rilevanza alla diffusione e capillarizzazione delle informazioni sui risultati conseguiti attraverso i Programmi, non solo a favore dei beneficiari e dei destinatari finali, ma anche a favore della cittadinanza, intesa nel senso più ampio ed articolato. Trascurare questo ampliamento della base di massa dei soggetti informati sull'esistenza e sulla utilità dei fondi comunitari e delle politiche di coesione va considerata una delle ragioni che – specie nel corso dell'ultimo decennio – ha incrementato il numero degli euroscettici ed ancor più dei cosiddetti “sovraniisti”, vale a dire degli antagonisti naturali e radicali delle politiche di coesione. Tuttavia “rappresentare meglio i risultati e l'impatto delle politiche di coesione” presso la cittadinanza appare un obiettivo estremamente complesso e corre a sua volta il rischio di diventare un argomento demagogico. Infatti, le politiche di coesione ed i Fondi SIE costituiscono un corpus di strategie, politiche e regole di attuazione e gestione estremamente complesso, all'interno del quale informazioni e conoscenze vengono veicolate – tra gli attori sociali - attraverso microlinguaggi specifici, che mal si prestano a tentativi di “vulgata” non intrinsecamente general generici e semplicistici. In tale ambito, gli scopi della Raccomandazione vanno perseguiti a partire dall'obiettivo di sviluppare le competenze della cittadinanza, abbattendo progressivamente le barriere alla possibilità di informarsi, comprendere, inviare feed-back, incidere. Il declino generale degli organismi di rappresentanza e di mediazione politica, culturale e sociale ha assolutamente a che fare con la difficoltà di tale cimento. La loro erosione e perdita di credibilità e contatto con la realtà sociale coincide con la scomparsa di un ruolo fondamentale per raggiungere gli obiettivi della Raccomandazione : quello di rimettere in moto processi e percorsi ampi di apprendimento e di rivitalizzare la funzione di corpi sociali intermedi in grado di approfondire problematiche complesse e successivamente, a seguito di corrette mediazioni sociali e culturali, “spiegarle” alla cittadinanza, in una misura compatibile con la possibilità che possa essere rifondata una opinione pubblica , giudicante ed attiva nella critica e nella proposta sociali .

I principi della partecipazione sociale alle politiche di coesione, di ampliamento della base sociale di massa chiamata a conoscere e pronunciarsi sugli obiettivi raggiunti in rapporto ai risultati conseguiti, sono solo stati annunciati nella letteratura comunitaria, ma nella pratica essi risultano al presente sostanzialmente negletti. Il tema dell'innovazione sociale costituisce l'esempio più emblematico di tale grave limite e quello che può lanciare la sfida alla programmazione post 2020: esso non è finora divenuto parte dell'orizzonte cognitivo, né della riflessione, né del lavoro di programmazione delle autorità di gestione e – al di sopra di esse – dei competenti ministeri. Nemmeno quando queste problematiche riguardino priorità di interesse strategico del paese: ricerca, innovazione, istruzione, lavoro, inclusione sociale. Forse, riprendere e rilanciare l'attualità di questa autentica emergenza politica e sociale, che se trascurata può portare al fallimento della coesione sociale ed incrementare il baratro tra cittadini ed istituzioni, potrebbe ampliare la platea dei testimoni di queste dinamiche e lanciare segnali di allarme, contribuire a ripristinare principi di razionalità e di governance efficace di questi processi.



Progetto di valutazione della percezione territoriale dei Fondi ESF in Italia – Ottobre 2018

Il progetto è partito a Marzo 2018, con le rilevazioni puntuali sulla norma e le procedure attuate a livello comunitario e nazionale. Parte delle rilevazioni hanno evidenziato quanto definito brevemente nel presente paper.

La definizione dei parametri con le rilevazioni territoriali, saranno implementate con lo strumento DEEP (<http://www.europartnersnetwork.eu/english-deep/>). Si andranno a verificare i parametri evidenziati in tutti i RAA (Rapporto Annuale di Attività) con quelli strutturali identificati attraverso DEEP. In questa fase, quindi, emergeranno le eventuali o meno correlazioni tra quanto definito nei RAA con l'utilizzo dei fondi e quanto si rinviene con i dati.

Nella seconda fase, inizio delle attività a settembre, saranno intervistati 5 attori privilegiati territoriali e 3 funzionari della Commissione Europea su le differenze tra le due programmazioni a livello teorico ed i fabbisogni emersi durante la presente programmazione. Con la definizione di keywords specifiche saranno lanciate due sentiment per verificare la percezione della popolazione sui fondi ESF che diverranno ESF plus.

Il 10 ottobre sarà pubblicato il report definitivo che offrirà le seguenti informazioni:

- Impatto sul territorio dei fondi 2014 – 2020 con i dati strutturali attraverso visualizzazione territoriale e cruscotti interattivi degli scenari a livello regionale;
- Visualizzazione delle percezioni della conoscenza e utilità dei fondi ESF da parte della popolazione, con rilevazioni su Social Media.

