



OPENCOESIONE

www.opencoesione.gov.it

LE POLITICHE DI COESIONE: PRINCIPI DI FONDO E QUESTIONI PIÙ DIBATTUTE

Paola Casavola

Unità di valutazione degli investimenti pubblici

Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

*Conoscere le politiche di coesione per lo sviluppo dei territori
Seminario SSAI – Roma, 1-5 luglio 2013*

Contenuti

- La politica di Coesione nazionale e comunitaria
- La politica di Coesione UE
 - Collocazione all'interno delle politiche di integrazione UE
 - motivazioni e contenuti
 - ruolo nel bilancio UE
 - cosa può fare
- Il ciclo di programmazione e elementi chiave dell'intervento dei fondi strutturali
 - decisioni a livello UE e nazionale
 - il programma place based
 - Il partenariato
 - Il monitoraggio e la valutazione
- Questioni dibattute

La politica di coesione

- La politica per la **coesione territoriale** ha lo scopo di incrementare le opportunità di sviluppo (crescita e inclusione sociale) dei cittadini, indipendentemente dal luogo in cui vivono.
- Tale obiettivo viene perseguito promuovendo occasioni di avanzamento economico e quantità e qualità dei servizi pubblici considerando le specifiche esigenze e le caratteristiche dei diversi territori, in particolare i territori e le comunità meno sviluppate.
- La politica di coesione territoriale trae fondamento e legittimazione 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 per “rimuovere gli squilibri economici e sociali” (Costituzione).
- L'Unione europea mette a disposizione circa un terzo del proprio bilancio (Fondi Strutturali), mentre gli “interventi speciali” in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni previsti dalla Costituzione italiana sono affidati a un Fondo di Sviluppo e Coesione.

Cosa si fa in pratica

Le politiche di coesione **finanziano** programmi e (alla fine sempre) singoli **progetti (semplici o articolati) con lo scopo di «cambiare qualcosa in meglio sul territorio»:**

- Ottenere più competenze, capacità
- Migliorare l'ambiente produttivo in cui si muovono le imprese
- Migliorare il contesto in cui vivono le persone
- Sostenere specifici progetti privati e pubblici che creano opportunità di lavoro e reddito

Agendo soprattutto laddove le politiche ordinarie non arrivano o non possono o non riescono ad arrivare.

Perché... abbiamo bisogno di politiche di coesione?

Sia il Trattato UE che la Costituzione italiana presentano interessanti elementi di realismo.

Le dinamiche naturali e il mercato tendono a differenziare molto le opportunità e a provocare esclusione e a lasciare comunità/territori indietro.

Succede comunque e succede indipendentemente dalle volontà degli individui ... c'è una responsabilità collettiva a porvi rimedio (parziale).

L'integrazione europea

- L'Unione europea è stata posta in essere allo scopo di mettere fine alle guerre frequenti e sanguinose tra paesi vicini, culminate nella seconda guerra mondiale
- L'idea dell'integrazione europea è nata per far sì che non si verificassero mai più simili massacri e distruzioni
- Anche se oggi un po' appannata, l'idea di fondo è che l'integrazione (stare insieme) apporti benefici derivanti dal riconoscersi e aiutarsi in uno spazio comune - economico, sociale e politico - e che tali benefici facciano scomparire le tentazioni di prevaricazione
- Ma i benefici dipendono da quanto effettivamente lo spazio comune viene costruito come spazio utile per tutti

La Coesione nel Trattato di Lisbona (in vigore dal dicembre 2009)

TITLE XVIII

ECONOMIC, SOCIAL AND TERRITORIAL COHESION

Article 174 TFEU
(ex Article 158 TEC)

In order to promote its overall harmonious development, the Union shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its **economic, social and territorial cohesion.**

In particular, the Union shall aim at **reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions**.

Uno spazio internamente diverso e non egualmente capace di rispondere alle sfide della globalizzazione

- Se l'UE rimane nel suo insieme un posto dove c'è abbastanza ricchezza e benessere Molto forti permangono le disparità tra territori
- Continua a esserci molto bisogno di migliore coesione e di promozione della competitività dei singoli territori nella complessa stagione della globalizzazione
- Le politiche strutturali UE hanno la missione di “aiutare” in questa direzione

La politica di Coesione UE

- **Ambizioni:**
 - contribuire ad attenuare (NON risolvere da sola) gli squilibri di sviluppo interni all'Unione
 - contribuire a rafforzare la posizione competitiva di tutti i territori, soprattutto di quelli più arretrati, rispetto alle nuove sfide della globalizzazione (trovare ciascuno il proprio modello di sviluppo)
 - contribuire a diffondere un modo di pensare e di fare comune (un approccio europeo).
- **Strumenti**
 - Risorse finanziarie- assegnate ai territori
 - Indirizzi di merito (cosa fare)- documenti di orientamento a livello UE
 - Regole di conduzione (come fare) – Regolamenti su come programmare le risorse e con chi discuterne, come attuare gli interventi, come supervisionare la realizzazione, come gestire i finanziamenti, come valutare gli esiti
- **Modello**
 - Programmazione di medio termine delle azioni strutturali (cicli di programmazione)
 - Gestione decentrata (gli Stati Membri- non la Commissione – disegnano e attuano gli interventi e devono coinvolgere gli “stakeholders”, la Commissione approva le decisioni di massima, coopera e controlla)

Evoluzione

- 1975 : Fondo europeo di sviluppo regionale (**progetti scelti dagli Stati Membri**)
- 1988: Prima riforma. Programmi veri e propri (ciclo 1989-1993). **Comincia la politica di coesione vera e propria**. Obiettivi prioritari e geografici. Più ruolo per partners regionali e locali.
- Ciclo 1994-1999: rafforzamento (**Fondo di coesione**). Più esplicito coinvolgimento di livelli di governo territoriale.
- **Ciclo 2000-2006**. Introduzione regola n+2. Allargamento. Forte differenziazione strategica interna alla politica.
- **Ciclo 2007-2013**. Approccio strategico comune, per recuperare unitarietà. Concentrazione finanziaria sulla Convergenza, ma anche contaminazione tra politica di coesione e altre politiche, con ispirazione diversa (di competitività di sistema e più settoriali), un nuovo obiettivo che copre **TUTTE** le regioni europee non in Convergenza.

2007 - 2013

3 obiettivi
(CONV- CRO-
COOP)

coprono l'intero
territorio UE

Ancora aumento
del budget: circa
Euro 50 mld p.a.
(36% del budget
UE)

Sviluppo rurale e
Pesca in una
diversa politica
europea



Come funziona in pratica un ciclo di programmazione

- a) **a livello UE** Definizione, prima dell'avvio del ciclo, di:
- i. Distribuzione risorse agli Stati Membri e alle regioni obiettivo
 - ii. Dimensione risorse per la Coesione e distribuzione per grandi obiettivi all'interno del budget UE pluriennale
 - iii. Regolamenti dei Fondi strutturali
- b) **a livello nazionale e/o regionale** Programmi pluriennali :
dimensione finanziaria singoli programmi – preparazione
contenuto – negoziazione con la CE –
attuazione/sorveglianza /valutazione – chiusura
- c) **Durata e tempi**
- i. Periodo del ciclo + 2 anni. Per es. il ciclo 2000-2006 in attuazione fino al 2008 (poi in risposta alla crisi prorogato a metà 2009).
 - ii. I cicli di programmazione, pertanto, di fatto si sovrappongono Per es. il ciclo 2007-2013 si è avviato, a fine 2007 ... mentre era ancora in attuazione il ciclo precedente (2000-2006). La chiusura formale dei programmi può essere molto lunga e protrarsi per alcuni programmi molto nel tempo.
 - iii. E quindi si sovrappongono in alcuni periodi anche fase attuativa di un ciclo a livello nazionale e discussione sull'impostazione di un nuovo ciclo a livello UE

Definizione dell'entità delle risorse UE per la Coesione e allocazioni agli Stati/Regioni

- Avviene insieme alla definizione del bilancio UE che è pluriennale (ciclo e budget coincidono nei tempi)
- Fase cruciale in cui (sia oggi, sia nell'ultimo ciclo) si discute non solo delle risorse, ma anche dell'utilità della Politica di Coesione e dei suoi scopi
- Gli attori chiave sono largamente gli Stati membri (grosso ruolo giocato dai *net contributors to the budget*)
- Si negozia anche sulle regole di attribuzione e si definiscono, insieme, risorse totali e allocazioni a Stati e regioni obiettivo

Regolamenti

- Ogni ciclo ha i suoi Regolamenti di riferimento che sono discussi/negoziati in dettaglio dagli Stati membri preliminarmente alla loro adozione
- Nei Regolamenti (generali, specifici per fondo, di attuazione) sono definite tutte le regole valide per ciascun ciclo (in modo molto minuzioso, ma piuttosto trasparente)
- La CE diffonde manualistica utile a capire i Regolamenti e le modifiche tra un ciclo e l'altro
- Nel corso del ciclo possono avvenire:
 - Modifiche formali (che di solito sono poche)
 - Accordi di interpretazione (gestiti soprattutto dagli uffici della CE)

Conoscere il contenuto di questa documentazione è importante (è faticoso – bisogna studiare un po' – ma è meno complicato di quanto si racconti ... è certamente più facile capire come funziona il procedimento comunitario, perché è largamente messo per scritto tutto insieme, di molte procedure nazionali ...)

Elementi caratterizzanti del modello di programmazione comunitaria

- Programmazione di medio termine
 - per obiettivi motivati, espliciti, specifici e temporalmente definiti sul medio periodo (sei –nove anni)
 - da realizzare attraverso azioni da individuare con chiarezza e da portare a termine in tempi prestabiliti
- Attenzione ai luoghi reali (una politica place-based)
- Partenariato
- Sorveglianza e Monitoraggio
- Valutazione
- Addizionalità finanziaria (e strategica)

Programmi e progetti adatti ai territori (place based)

- Le politiche generali muovono da principi primi ... e si perdono molti dettagli cruciali
- Le politiche territoriali per definizione li devono tenere in conto
- Quindi devono fare quello «che serve lì»:
 - Rafforzare gli obiettivi ordinari
 - Complementarli
 - Tentare innovazione
- Fare quello che nessun altro fa, lì. Molta conoscenza di dettaglio, visione specifica, coinvolgimento

Partenariato

- E' l'aspetto più potenzialmente vitale del modello comunitario.
- Ha oggi due interpretazioni:
 - Governance multilivello (partenariato tra livelli di governo): non si può davvero intervenire in un luogo all'insaputa di chi in quel luogo ha responsabilità amministrative
 - Ascolto, collaborazione e co-decisione con le rappresentanze degli interessi economici e sociali che il programma va a toccare. Le organizzazioni degli interessi economici, sociali e della società civile hanno un ruolo formale.

Sorveglianza e Monitoraggio

- Un programma, anche se ben fatto, non è una macchina che può viaggiare senza autista
- Ha bisogno di osservazione e riflessione costante (sia per controllare che non vada fuori percorso, sia per trovare qualche rotta migliore)
- Ma osservazione e discussione tra i partner non devono essere “solo un rito costoso” e ci “deve essere materia”
 - Sapere cosa accade al programma ha bisogno di strumenti di osservazione fini, completi e usati con consapevolezza
 - Se non si rispettano le procedure di monitoraggio si perde rapidamente il filo di quello che accade e, anche volendo, non si può essere trasparenti

Sorveglianza

- I regolamenti dei fondi strutturali prevedono che il programma sia seguito con attenzione dalle varie parti in causa
- E' previsto un **Comitato di sorveglianza- CdS** (cui partecipa anche la Commissione e i partners economici e sociali e che approva gli atti importanti ed è chiamato a riflettere sull'attuazione)
- Sta ... però a chi è responsabile del programma (l'Adg) massimizzare l'utilità di questo strumento.
- Ed è anche una responsabilità dei partners prepararsi bene per garantire una partecipazione efficace
- **ATTENZIONE:** è cmq un metodo interno, il pubblico non ha sempre tutte le informazioni, solo il CdS ha questi diritti

Sistemi di monitoraggio

- Cosa sta realizzando il programma ?
- Quanti progetti sono operativi ?
- Quanti sono conclusi?
- In che ambiti ? In quali luoghi ?
- Chi ha vinto i bandi ?
- Chi beneficia dei progetti ?
- Quanto costano i singoli progetti ?
- Quali progetti sono più avanti e quali più indietro ?
- Dove stanno andando davvero le risorse del bilancio UE?
- Cosa è successo l'anno scorso ?

I programmi finanziano centinaia di progetti, i programmi più grandi migliaia, i programmi ancora più grandi decine di migliaia.

Valutazione

- I buoni programmi hanno bisogno di buona teoria dell'azione (che non si impara solo dai libri)
- Bisogna andare a guardare cosa succede a causa del programma (accumulare giudizi su cosa funziona basati sulla ricerca)
- Valutare serve a dare conto, ma soprattutto ad apprendere. Qs politiche sono difficili, e correttamente **prevedono strumenti di apprendimento.**

Cosa funziona, perché, per chi ?

- Valutare significa capire cosa il programma ha davvero realizzato in termini di esiti finali: non come sono stati spesi i soldi, ma che effetto hanno avuto.
- Sembra una banalità, ma ...
 - Sappiamo pochissimo degli esiti di molte politiche finanziate dai bilanci nazionali
 - Cioè sappiamo poco di cosa ha/non ha funzionato, perché ha/non ha funzionato, per chi ha/non ha funzionato.

Addizionalità

- Il principio di addizionalità stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, **gli stanziamenti dei Fondi Strutturali non possono sostituirsi alle spese pubbliche assimilabili dello Stato membro.**
- E' un principio cruciale, soprattutto per le aree arretrate (che per definizione beneficiano dei Fondi per avere una “spinta in più”) dove vale una disciplina apparentemente più stringente , ma non semplice da tradurre in termini operativi e statistici.
- Inoltre, al di là dei valori finanziari totali, le pratiche operative possono “disfarlo” (anche a causa di altre regole esistenti; il tema per l'Italia è molto rilevante specialmente in riferimento all'intervento nel Mezzogiorno ...)

Attualmente

- In corso di approvazione a livello UE:
 - Quadro finanziario: Bilancio UE 2014-2020
 - Nuovi Regolamenti per la politica di coesione 2014-2020 (cui contenuti principali sono però ormai quasi del tutto definiti)
- A livello nazionale, su queste basi, è comunque cominciata la fase preparatoria
 - Documento di avvio: Metodi e obiettivi per i Fondi strutturali 2014-2020 (27 dicembre 2013)
 - In corso incontri di discussione interna e con la Commissione europea sui contenuti della strategia che sarà finanziata con i nuovi Fondi

Questioni

- Hanno funzionato? Non hanno funzionato? Perché?
- Il mandato: qual è?
- Concentrazione: cosa vuol dire?
- Strategia: quale?
- Metodo operativo: cosa vuol dire innovare?
- Chi fa cosa? centro vs territori?

Grazie per l'attenzione

www.opencoesione.gov.it

opencoesione@dps.gov.it