

SEMINARIO “LA POLITICA DI COESIONE DOPO IL 2020”

RELAZIONE INTRODUTTIVA DI IVANA VERONESE

Siamo tutti consapevoli della crisi d'identità che sta attraversando l'Unione Europea, la Brexit, la crisi migratoria ne sono probabilmente la prova più lampante, ma le pressioni internazionali, ed il dibattito interno in molti dei suoi Stati membri non sono meno inquietanti.

Si parla sempre più spesso di “Unione dei tecnocrati” o di “Unione delle sole regole contabili”, e anche i più convinti europeisti stanno prendendo atto che questa Europa così non va.

Se l'Europa intende riconquistare la fiducia dei suoi cittadini, l'Unione Europea deve finalmente dare al primato della politica la precedenza sul primato del mercato, ponendo la coesione e la democrazia sociale al centro della politica, anche e soprattutto attraverso gli strumenti a disposizione quali i fondi strutturali dedicati alla coesione.

Solo con un persistente miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini e non certo riducendo gli standard lavorativi e sociali, sarà possibile riconquistare la fiducia delle persone nell'Unione Europea.

Dobbiamo mettere in primo piano i bisogni dei cittadini.

Gli strumenti piano piano si stanno costruendo: innanzitutto il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali che è stato pensato sia come quadro di riferimento per i modelli di welfare nazionali chiamati a far fronte alle nuove sfide poste dalla contemporaneità (quali per esempio l'automazione del lavoro, l'invecchiamento demografico, la digitalizzazione e globalizzazione dell'economia), che per aggiornare e migliorare la legislazione europea in tema di politiche sociali e del lavoro.

Entrambi questi obiettivi sono accomunati dal tentativo di ridurre lo squilibrio tra dimensione economica e dimensione sociale del processo di integrazione europea aggravatasi a seguito della recente difficile gestione dei flussi dei migranti.

E' opportuno disegnare una politica economica europea coerente con la necessità di affrontare le sfide della crescita e del benessere.

Occorre maggiore flessibilità dei conti pubblici degli Stati membri, contrastando con forza il ritorno a politiche di austerità che deprimerebbero tutto il sistema economico e produttivo.

Occorre riprendere in mano con più vigore, i valori che hanno portato nazioni, che avevano vissuto guerre anche tra di loro, che avevano visto erigere il muro di Berlino, che avevano vissuto la divisione dei popoli in base a razza o religione, a decidere di costruire un'unione basata su: dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, solidarietà, giustizia, progresso sociale, inclusione, contribuendo alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra e al rispetto reciproco tra i popoli.

Spesso ci soffermiamo sulle criticità più che sulle positività che ci ha portato l'Unione Europea. Il poter girare liberi senza frontiere tra i Paesi, i programmi Erasmus che hanno visto i nostri ragazzi uscire dalla piccola Italia e affacciarsi agli altri Paesi in uno scambio culturale aperto. La moneta unica che ha evitato la crisi delle monete dei singoli Paesi. Certo ci sono tante cose da migliorare, ma i valori ci devono restare impressi nella mente e nel cuore, anche quando andremo a votare alle elezioni europee a maggio.

È complicato oggi parlare di politica di coesione e della programmazione post 2020, sapendo che tutte le istituzioni europee saranno rinnovate nei prossimi mesi.

Ma noi dobbiamo discuterne perché la Commissione Europea ha presentato la proposta definitiva del Quadro Finanziario Pluriennale o Bilancio comunitario che traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'Unione Europea per il periodo 2021-2027 e fissa gli **importi massimi di spesa annuale** dell'Unione Europea, sia nel suo complesso che rispetto alle principali categorie e priorità di spesa.

La politica di coesione, di cui parliamo oggi, ne rappresenta il settore più importante in quanto è la principale voce di spesa.

La proposta del Quadro Finanziario per il periodo 2021-2027 traccia una cornice dei programmi di spesa dell'UE equivalente a complessivi 1.135 miliardi di euro in termini di impegni, pari all'1,11% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dei 27 Stati membri. A nostro avviso questo stanziamento è insufficiente, auspicavamo che la dotazione complessiva del Bilancio aumentasse all'1,3% del Reddito Nazionale Lordo, e con un po' più di coraggio, si poteva contemplare la possibilità per l'Unione Europea di assumere prestiti attraverso l'emissione di Eurobond, finalizzando queste nuove risorse, a "Piani pluriennali per lo sviluppo, la crescita, l'inclusione e l'aumento di posti di lavoro di qualità

I Fondi Strutturali e di Investimento Europei sono uno strumento essenziale per orientare la politica economica e sociale dell'Unione Europea, perché indirizzano le strategie di programmazione economica e sociale, convogliando investimenti aggiuntivi a forte impatto sui territori, sono quindi un volano per l'economia e lo sviluppo anche sociale.

E' chiaro che il negoziato definitivo sulla coesione sarà inevitabilmente condizionato dalle performances dell'attuale ciclo di programmazione.

E le nostre performance non sono certo tra le migliori in Europa: su un totale di 75,2 miliardi di euro di fondi comunitari il nostro Paese alla data del 31 dicembre

2018, ha impegnato risorse per 46,6 miliardi di euro (il 62% del totale) e rendicontato solo 17,2 miliardi di euro (il 23% del totale).

E' pur vero che, a Dicembre dello scorso anno il nostro Paese ha restituito a Bruxelles risorse limitate non avendole spese, ma resta aperto il tema della qualità degli interventi sul quale va fatto un attento esame di monitoraggio e valutazione.

Stesso ragionamento sul Fondo Sviluppo e Coesione che fa registrare performances da prefisso telefonico: su 59,8 miliardi di euro a disposizione ne sono stati presi impegni per 2,4 miliardi di euro (il 4% del totale) e spesi 492 milioni di euro (lo 0,8% del totale).

Il rilancio della politica di coesione comporta, necessariamente, un suo profondo rinnovamento: concentrazione tematica su poche priorità, semplificazione amministrativa, finanziamento per obiettivi.

Condividiamo la proposta di ridurre gli attuali 11 obiettivi tematici in 5 obiettivi di policy che sono:

1. un'Europa più smart attraverso l'innovazione e le strategie di specializzazione intelligente;
2. un'Europa più verde low carbon;
3. un'Europa più connessa nella mobilità e nelle connessioni digitali;
4. un'Europa più sociale, implementando il pilastro europeo dei diritti sociali;
5. un'Europa più vicina ai cittadini, attraverso progetti di sviluppo.

È evidente che sulla proposta del Quadro Finanziario, come su quella del regolamento per la coesione, vi sono proposte che condividiamo, altre no, e oggi cercheremo di ragionarci assieme.

Condividiamo nella proposta di Bilancio, gli aumenti in termini significativi reali di risorse per i programmi in materia di migrazione e di gestione delle frontiere.

L'adozione di una politica comune in materia di asilo, basata sul rispetto del diritto internazionale e sulla solidarietà nei confronti dei rifugiati e tra Stati, è assolutamente indispensabile, anche se riteniamo urgente stabilire una nuova e diversa politica dell'Unione Europea in materia di migrazione.

Va riformata la Convenzione di Dublino governando il tema migranti, prevedendo ricollocazioni in base a principi di solidarietà nei differenti Stati. Contestualmente vanno aperti canali legali di ingresso.

Nelle proposte di Regolamento dei fondi comunitari vi sono numerose novità di merito e di metodo caratterizzate dal principio guida, da noi condiviso, costituito dalla semplificazione e dalla riduzione del carico amministrativo per i beneficiari e per le autorità chiamate a gestire i programmi.

La questione della capacità amministrativa, unitamente alla troppa burocrazia, soprattutto a livello locale, pone spesso un serio ostacolo alla competitività e alla crescita, oltre all'inefficacia della spesa dei fondi comunitari sul territorio.

Una pubblica amministrazione efficiente ed efficace è preconditione per sane politiche di sviluppo.

Condividiamo la proposta della Commissione, di includere nuovi criteri per assegnare le risorse (disoccupazione giovanile, basso livello di istruzione, cambiamenti climatici, accoglienza e integrazione dei migranti), che rispecchiano meglio e in termini maggiormente complessivi la situazione socio economica dei territori, anche se comunque il sistema è basato ancora troppo prevalentemente sul PIL pro capite.

Particolare attenzione merita la proposta di rendere i Programmi Operativi più leggeri e strategici e la previsione di margini di flessibilità per spostare risorse da un asse ad un altro senza la necessità di modifiche formali dei programmi stessi.

Non condividiamo:

I forti tagli alla politica di coesione (7%) e alla politica agricola comune (12%). Tali tagli minano il disegno di un'Europa federale, sociale e dei popoli perché a nostro avviso la politica di coesione economica, sociale e territoriale rappresenta una componente fondamentale del disegno europeo per promuovere uno sviluppo armonioso e ridurre i divari territoriali e sociali.

Nella proposta vi è la revisione delle percentuali del PIL pro capite per individuare il meccanismo di suddivisione delle categorie di Regioni in "più sviluppate", "in transizione" e "meno sviluppate".

Non convince l'innalzamento delle percentuali del PIL pro capite dal 90% al 100% per rientrare delle cosiddette Regioni in transizione, dove attualmente sono collocate Abruzzo, Molise e Sardegna.

Questo per il nostro Paese significa far rientrare in questa categoria Regioni territori quali l'Umbria e le Marche che in questo ciclo di programmazione sono invece, classificate nelle più sviluppate.

Si pone poi tutto il tema del cofinanziamento.

I Fondi Strutturali e di Investimento Europei sono, o almeno dovrebbero essere "aggiuntivi" rispetto alle risorse che ogni anno gli Stati devono impegnare per il rafforzamento degli obiettivi previsti dalle politiche di coesione e sono quindi uno stimolo importante agli investimenti su specifici temi.

Un punto critico è la previsione di innalzamento della percentuale del cofinanziamento nazionale per tutte le categorie di regioni, in quanto potrebbe essere elemento di ritardi nella spesa da rendicontare a Bruxelles.

Vi è poi un tema a nostro avviso di snodo: è essenziale che il cofinanziamento nazionale complessivo non sia conteggiato ai fini del deficit e, di conseguenza sia sottratto al vincolo del patto di stabilità.

Vanno rimosse le condizionalità macro economiche, ovvero la regola che se un Paese viola il patto di stabilità ed entra in infrazione per eccesso di deficit, come stava accadendo al nostro Paese lo scorso autunno con la Legge di Bilancio, tra le sanzioni vi è anche quella della sospensione dei fondi comunitari.

E questo per noi è inaccettabile.

Vi è poi un taglio delle risorse di alcuni fondi verso altri, con spostamento di obiettivi che vedremo nel corso della mattinata e che rischiano di depotenziare le azioni “storiche” ma ancora importanti di alcuni fondi.

Una delle novità più rilevanti della programmazione post 2020 sarà il legame tra i Fondi Strutturali e la Governance economica europea, rappresentata dal cosiddetto “Semestre Europeo”, ovvero lo strumento ciclico annuale attraverso cui l’Unione Europea coordina le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, allo scopo di allinearle ai parametri del Patto di Stabilità.

Nei giorni scorsi è arrivato il Rapporto Paese (Country Report), nei giornali se ne è parlato molto perché evidenziava le “lacune” e le grandi difficoltà economiche e di crescita del nostro Paese.

Che cos’è il Rapporto Paese? È la relazione, all’interno del Semestre Europeo, con cui la Commissione Europea esamina la situazione economica e sociale degli Stati membri e indica gli indirizzi per la nuova programmazione.

Nel Rapporto Paese vi è, infatti, un allegato specifico in cui si stabiliscono le principali sfide e le priorità di finanziamento rilevanti per i Fondi Strutturali per il 2021-2027 e su cui l’Italia dovrebbe investire per favorire una spesa pubblica volta a promuovere la crescita.

Queste raccomandazioni e priorità, saranno prese in considerazione sia all’inizio della programmazione sia nel corso della revisione di metà percorso. Le raccomandazioni e le priorità, che quindi possono modificarsi di anno in anno, serviranno inoltre a programmare le ultime due annualità (2026 e 2027), che non sarà possibile allocare all’inizio del ciclo di programmazione.

Il legame con il Semestre Europeo, pur condivisibile, rischia di introdurre elementi di incertezza nella programmazione se dovesse imporre modifiche troppo frequenti e non preventivabili.

Modifiche troppo frequenti rischiano di snaturare la programmazione: la proposta di lasciare risorse non programmate fino all’ultimo biennio rischia di renderle difficilmente utilizzabili per motivi di tempo.

Alcune delle novità introdotte nelle proposte di Regolamento rappresentano delle vere e proprie sfide: pensiamo alle condizionalità ex ante, parliamo dell’obbligo di dimostrare il possesso di specifici requisiti normativi e di governance, da presentare nella fase precedente l’effettiva erogazione dei fondi, (esempio: se si costruisce un progetto sul contrasto alla povertà, si deve già avere una legge di supporto che

permetta l'intervento, oppure, se si pensa di utilizzare i fondi per incentivare le imprese, in mancanza dello strumento programmatico sulla strategia della specializzazione intelligente, i fondi non possono essere utilizzati).

Queste condizioni divengono oggi "abilitanti" e saranno monitorate non solo all'inizio del ciclo di programmazione ma anche durante tutta l'attuazione. Se non ci sono queste condizioni che abilitano all'accesso al fondo, le risorse non sono erogate, in quanto poi diventa difficile spenderle negli obiettivi indicati.

E' dunque una scelta che comporta dei rischi, ma è una sfida che vale la pena di giocare, se vogliamo che la politica di coesione possa svolgere appieno anche l'auspicato ruolo di strumento per migliorare il complesso delle politiche pubbliche.

Anche lo stesso ripristino della regola N+2 (ovvero la regola che se entro due anni dall'impegno di spesa non vengono rendicontate le risorse queste si perdono), al posto di quella N+3 dell'attuale ciclo, impone alle nostre amministrazioni un livello maggiore di efficienza nella propria capacità di programmazione e attuazione, con un anno in meno per la certificazione dei pagamenti.

Uno dei prerequisiti fondamentali per il successo della politica di coesione consiste nell'attuare una "governance multilivello e multi partecipativa" con il coinvolgimento dei partner istituzionali, economici e delle parti sociali nel processo decisionale e di attuazione.

Non ci stancheremo mai di ripeterlo, le politiche di coesione non potranno avere effetti concreti se non si viaggia sulle gambe della partecipazione: dei cittadini, delle imprese, dei lavoratori.

Il forte vento antieuropeista che è divampato un po' ovunque facendo milioni di proseliti dimostra tutta la distanza e la diffidenza nei confronti dell'Europa. Vi è la necessità di riavvicinare i cittadini all'Europa.

Per questo vanno rafforzate politiche che facciano capire e percepire ai cittadini che l'Europa non è solo "burocrazia" e "tecnocrazia", ma anche una opportunità di crescita, sviluppo e benessere.

E' necessario anche un approccio diverso nel modo di comunicare le opportunità che i Fondi Strutturali e di Investimento Europei offrono ai cittadini e alle imprese.

Occorre rafforzare il principio e la prassi del partenariato inteso come modello partecipativo, rendendolo un metodo condiviso, efficace e pienamente integrato in tutto il ciclo della programmazione, dalla attuazione alla sorveglianza, dalla selezione degli interventi alla valutazione.

Affinché si rafforzi il principio di partenariato sarebbe opportuno introdurre quale "condizione abilitante" il rispetto dei principi del Codice Europeo di Condotta del Partenariato, che dichiara: "essenziale che le autorità degli Stati membri, a tutti i livelli, quindi quello nazionale, regionale e locale, collaborino strettamente tra loro e in partenariato con i sindacati, datori di lavoro, organizzazioni non governative e altri enti responsabili, ad esempio, della promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione. Questo al fine di contribuire ad

assicurare che ogni euro dei fondi strutturali e di investimento europeo, sia speso nella maniera più efficace possibile, per affrontare le sfide economiche e sociali che si profilano”.

Inoltre per valorizzare il ruolo del partenariato è necessario distinguere il coinvolgimento “partenariale” inteso come apertura ad un numero più ampio di soggetti, da un coinvolgimento più simile ad una “negoziazione” con soggetti non solo capaci di rappresentare interessi generali, ma anche di esprimere un proprio punto di vista sul complesso della strategia messa in atto.

Un confronto il più ampio possibile, coinvolgendo le forze economiche e sociali e le organizzazioni della società civile in una pianificazione strategica, orientata allo sviluppo integrato.

Una partecipazione, concreta e reale, per creare un clima di impegno comune, di responsabilità e di fiducia.

Perché fiducia significa essere proiettati nel futuro e ci fa credere in noi stessi e negli altri e ci ricorda che abbiamo bisogno di Istituzioni e forze sociali dialoganti e partecipative.

Ma la “partecipazione” non dovrà essere rituale o formale, peggio ancora vissuta come prassi burocratica.

Dovrà invece significare: camminare su gambe solide per far sì che i “programmi operativi” abbiano veramente la capacità di trasformarsi in atti concreti e penetrare nel tessuto sociale.

E’ questo il vero salto culturale per lo sviluppo, la crescita e il benessere dell’Europa. Così come è “salto culturale” avere forze sociali e organizzazioni della società civile attente, rappresentative, convinte sul proprio ruolo attivo, ma soprattutto preparate.

Ed è proprio questo lo spirito che ci ha spinto ad organizzare l’iniziativa di oggi e cioè quello di dare gli strumenti di conoscenza ai nostri quadri e dirigenti su una materia complessa, ma affascinante, come quella dei Fondi Strutturali Europei, affinché i confronti con le istituzioni nazionali e regionali vedano la UIL attiva e capace di fare analisi e proposte concrete per migliorare la qualità e il benessere delle persone.