

Comitato di Sorveglianza POR FSE Veneto 2007-2013

Venezia, 23-24 giugno 2011

Prime riflessioni sul futuro del FSE

Il dibattito e le analisi sul futuro delle politiche di coesione stanno trovando concreta esplicitazione in vari documenti nazionali ma soprattutto europei.

Ci si riferisce in primo luogo alla Comunicazione della Commissione Europea 2020 COM (2010) 2020, "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva", nella quale vengono indicate le tre priorità fondamentali per il prossimo decennio, ovvero:

- Crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulle conoscenze e sull'innovazione.
- Crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva.
- Crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

La Commissione sviluppa una seria analisi del particolare momento di crisi che stiamo attraversando ritenendolo un evento senza precedenti per la nostra generazione. Troviamo infatti importanti considerazioni:

"I processi costanti dell'ultimo decennio in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro sono stati completamente annullati: il nostro PIL è sceso del 4% nel 2009, la nostra produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90 e 23 milioni di persone, pari al 10% della nostra popolazione attiva, sono attualmente disoccupate. Oltre a costituire uno shock enorme per milioni di cittadini, la crisi ha evidenziato alcune carenze fondamentali nella nostra economia e ha reso molto meno incoraggianti le prospettive di una crescita economica futura".

Sulla base di tale analisi, occorre definire un pacchetto di politiche attive per la formazione e l'occupazione per non rischiare di giungere ad un sistema imperniato di fatto su una crescita senza occupazione. Non è possibile pensare solo ad uno sviluppo in termini di PIL ma anche ricondurre le linee strategiche delle politiche di coesione al disegno sul territorio di un sistema produttivo equilibrato e sostenibile. Occorre quindi evitare sul tema delle risorse umane tre rischi: la penalizzazione ulteriore delle fasce deboli del mercato del lavoro, con particolare riferimento al personale femminile ed ai soggetti svantaggiati. In secondo luogo bisogna ridurre ed eliminare le categorie dei cosiddetti "lavoratori poveri", ovvero quelle condizioni di precariato lavorativo e/o sociale che sta prevalentemente condizionando il tessuto giovanile. Infine va sbloccato e invertito il trend di aumento dei cittadini che vivono sotto la soglia di povertà.

Per affrontare simili priorità in tema di risorse umane occorre riflettere sia su un nuovo contesto sociale sia su una rivisitazione del modello economico di riferimento. In questo senso va accolta positivamente la Strategia Europa 2020 con particolare riferimento a:

- Il valore prioritario e sinergico delle tre priorità fondamentali: innovazione intelligente, sostenibilità ambientale e coesione sociale.
- La concentrazione delle risorse e degli investimenti su un numero limitato di obiettivi ad alto valore aggiunto e fortemente condivisi.
- La necessità di una mobilitazione integrata degli stati membri.



Da un punto di vista metodologico appare interessante la proposta della Commissione Europea di arrivare ad una programmazione integrata dei Fondi Strutturali post 2013 all'interno di un quadro strategico comune, per giungere poi alla stipula di una nuova tipologia documentale, ovvero il Contratto di Partenariato per lo Sviluppo e l'Investimento tra la Commissione Europea e gli Stati membri. Questa impostazione va però mediata nell'ambito del principio di condizionalità, che situa le politiche di coesione in un determinato contesto istituzionale, economico e sociale, tenendo nella dovuta considerazione i vincoli esterni nonché le variabili indipendenti dalle Amministrazioni titolari dei POR. In tal senso appare rilevante il Documento predisposto dalla Conferenza delle regioni e delle Province Autonome 11/47/CR70/C3 circa l'incidenza dei fattori esterni sulla programmazione e attuazione dei Fondi. Rispetto ai problemi evidenziati in tale contesto, la Regione del Veneto condivide una serie di soluzioni proposte ovvero:

- Nettizzamento del calcolo del Patto di Stabilità dell'intera quota pubblica dell'investimento (non solo le quote comunitarie ma anche quelle nazionali/regionali).
- Superamento delle criticità relazionali con il sistema bancario, in particolare per quanto riguarda le fidejussioni e le garanzie in genere.
- Superamento dei sistemi di controllo amministrativo, che appesantiscono l'iter procedurale e scoraggiano gli operatori a candidarsi alla gestione delle azioni.
- Definizione di un quadro normativo più flessibile e stabile.
- Data l'introduzione del Contratto di Partnership, l'attenzione dovrebbe concentrarsi sempre più sui risultati operativi delle politiche e sul loro impatto sistemico, anche attraverso la riconsiderazione della nozione di beneficiario, identificando come tale l'Amministrazione responsabile del POR.

Queste considerazioni intendono essere un contributo attivo alle proposte contenute nelle Conclusioni della Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro delle politiche di coesione. COM (2010) 642/9.

Ci si riferisce in particolare al punto 2.3 del Documento (Rafforzare le capacità di rendimento), nel quale si evidenziano come requisiti essenziali per migliorare l'efficacia/efficienza dei Programmi tre condizioni: solide politiche macroeconomiche, un ambiente microeconomico favorevole, solidi inquadramenti istituzionali (p. 4). Ne emerge una forte linea direttiva a livello programmatico che collega sinergicamente istituzioni, politiche macroeconomiche e semplificazione microeconomica. Sarà compito specifico delle parti sociali tradurre questa metodologia in proposte concrete, linee di intervento al fine di conseguire i macro obiettivi di Europa 2020. E' inoltre significativo che venga ribadito il ruolo chiave delle istituzioni, che andrà declinato in relazione alla realizzazione delle riforme necessarie a determinare il substrato ordinamentale a sostegno delle politiche europee di coesione. "In primo luogo per sostenere il nuovo sistema di conduzione economica si introdurranno nuove norme in fatto di condizionalità creando incentivi per le riforme. Agli Stati membri verrà richiesto di varare le riforme necessarie per garantire un uso efficace delle risorse finanziarie nei settori direttamente connessi alla politica di coesione, come ad esempio protezione ambientale, politiche in materia di flessicurezza, istruzione o attività di ricerca e innovazione." Conclusioni COM (2010) 642/9, p. 5.

Soprattutto però sarà necessario curare una nuova cultura programmatica non più fondata su un'analisi prevalentemente gestionale-quantitativa bensì sull'impatto reale che gli interventi dovranno produrre a livello congiunturale. Recependo anche in questo caso le soluzioni proposte nelle Conclusioni della Quinta Relazione, il nucleo fondamentale di un approccio basato sui risultati dovrà prevedere un insieme di obiettivi ed incentivi chiari, condivisi, misurabili, certificabili. In altri termini occorrerà visualizzare in modo preciso le scelte e la loro concreta realizzabilità sulla base di un'analisi statistica e metodologica affidabile. Questo comporterà altresì la costruzione di un innovativo modello di valutazione, non più prevalentemente burocratico, bensì sostanziale, nel quale la valutazione dell'impatto in termini economici e sociali sia la priorità assoluta. In questo modo sarà anche possibile completare il processo (già iniziato) di semplificazione amministrativa, non più fine a se stessa ma sussidiaria rispetto alla sostanzialità sistemica degli interventi.