

I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana

Gianfranco Viesti e Patrizia Luongo
(Università di Bari)

In pubblicazione su “Strumenti Res”
Febbraio 2014

In Italia si discute molto di fondi strutturali. Da essere un tema marginale ancora una decina di anni fa, quasi per addetti ai lavori, sono diventati un argomento di confronto e discussione anche per il grande pubblico. A spiegarlo, sia il ruolo di preminenza che essi hanno assunto nel quadro delle politiche per lo sviluppo regionale, ed in particolare del Mezzogiorno, sia la disponibilità – a cadenza continua – di dati quantitativi sul loro utilizzo. Ma la discussione è di qualità assai modesta: si focalizza su aspetti relativamente marginali, e ignora alcune grandi questioni di fondo; è spesso forzata: l'argomento “fondi strutturali” viene usato per rafforzare quella corrente di pensiero (e di azione concreta) che ritiene che tutti gli interventi di politica economica in favore del Mezzogiorno siano destinati a fallire, anche e soprattutto per una immutabile diversità antropologico-culturale dei suoi cittadini e delle sue classi dirigenti¹. Una grande politica europea e nazionale di sviluppo strutturale scade così a elemento di polemica spicciola. Certo, l'argomento è assai complesso da un punto di vista tecnico: esso assomma, infatti, regole e criticità delle politiche europee, di gran parte delle politiche pubbliche che si fanno in Italia, dell'azione delle grandi imprese nazionali e delle specifiche condizioni – difficili – delle amministrazioni regionali e locali del Mezzogiorno e dell'insieme di enti ed organizzazioni di rappresentanza. Come politica complessa e “sofisticata”, malissimo si presta dunque alla comunicazione nel periodo contemporaneo, caratterizzata dall'ipersemplificazione, da giudizi sommari e dall'insofferenza verso processi articolati e che si realizzano nel tempo. Molti cittadini e rappresentanti politici chiedono per il nostro paese soluzioni semplici, e caratterizzate da automaticità e dalla maggiore riduzione possibile dell'intervento pubblico: per costoro, i fondi strutturali rappresentano esattamente la politica sbagliata dell'Italia “del declino”.

Eppure, mai come nel caso dei fondi strutturali, si dispone di un insieme di dati e informazioni, di analisi e valutazioni, che potrebbero consentire una discussione assai più interessante, e soprattutto interventi per potenziarne l'impatto, e capire meglio l'intera Italia. Dalle vicende dei fondi strutturali in Italia, iniziate nel lontano 1989², emergono infatti gravi criticità – riconducibili sia a questo specifico strumento sia alle politiche pubbliche ordinarie che essi cofinanziano sia alle specifiche condizioni del Mezzogiorno – ma anche chiare lezioni. Un paese che vuole migliorare, deve imparare dall'esperienza, e non buttarsela semplicemente alle spalle. In questo contributo si proverà sinteticamente – e in maniera non sistematica - a riassumerne alcune di queste lezioni, anche per stimolare la riflessione in un periodo particolarmente importante, in cui stanno per prendere le mosse, in Italia come in tutta l'Unione, le politiche per il ciclo di programmazione 2014-20.

Lezione 1. Non ci si può aspettare dai soli fondi strutturali una ripresa del processo di sviluppo del Mezzogiorno.

La prima lezione che viene dal passato è di carattere complessivo, interpretativo. Per molti osservatori il totale fallimento di questa politica in Italia è rappresentato dalla circostanza che, nonostante questi copiosi interventi, il Mezzogiorno cresce “meno”: meno del passato, meno delle

¹ In generale su questi temi si rimanda a: G. Viesti, “Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce. Falso!”, Laterza, Roma-Bari, 2013.

² Per una ricostruzione storica delle politiche di coesione dell'Unione Europea si veda: G. Viesti, F. Prota “Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea”, Il Mulino, Bologna, 2008.

regioni del CentroNord, meno delle altre regioni europee in ritardo di sviluppo. Da ciò molti deducono che essi sono sprecati. Sui processi di crescita del Mezzogiorno nel periodo più recente – assai negativi – sono necessarie riflessioni non banali: essi appaiono legati in larga misura alle complessive dinamiche, di “declino”, dell’intera economia nazionale; più accentuate a causa delle caratteristiche strutturali del tessuto produttivo del Sud. Lo scarto nei confronti delle regioni del CentroNord, in termini di reddito procapite, è stato inesistente (o addirittura favorevole alle regioni del Sud) per lunghi anni del nuovo secolo, e si è riaperto solo nell’ultima fase dell’attuale crisi – a partire dal 2010 - quando la congiuntura si è caratterizzata per un crollo senza precedenti della domanda interna e per politiche fiscali assai restrittive; queste condizioni hanno colpito in modo particolare il Sud, sia per la sua minore propensione all’export sia per la composizione delle manovre, ed in particolare per la riduzione della spesa per investimenti pubblici³. La performance assai migliore delle altre regioni europee in ritardo di sviluppo, in particolare quelle tedesche e, fino alla crisi, quella spagnole, è legato al miglior andamento complessivo di quelle economie. Prova ne sia che il confronto fra gli andamenti negli ultimi 15 anni delle più forti regioni italiane rispetto alle più forti regioni europee è altrettanto sconcertante. Stime quantitative sull’impatto dei fondi strutturali⁴ mostrano che essi hanno contribuito ad attenuare l’impatto della crisi strutturale e congiunturale.

Ma il punto di fondo, da cui scaturisce la lezione, è un altro. Quando i fondi strutturali riguardano un intero Stato membro dell’Unione (come nel caso della Polonia e di altri paesi dell’Est o per molti versi di Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda nel passato) essi sono per definizione addizionali: cioè apportano risorse aggiuntive ai bilanci nazionali, finalizzate allo sviluppo dei diversi territori. Nel caso italiano, invece, esse apportano risorse che, per regola comunitaria, devono essere “addizionali” rispetto a quanto si fa solo in una porzione del territorio⁵. A tal fine lo Stato membro deve garantire all’Unione un ammontare concordato di risorse proprie, territorialmente mirate, rispetto alle quali quelle europee devono aggiungersi. Questo principio (“l’addizionalità”) è assai difficile da verificare. Ma nel caso italiano è certo che esso non è rispettato: per il ciclo 2000-06 l’Italia chiese una formale riduzione dell’addizionalità; per il 2007-13 una verifica intermedia ufficiale ne ha certificato il mancato rispetto (circostanza che, peraltro non ha riguardato solo l’Italia)⁶. I fondi strutturali sostituiscono ormai normalmente la mancata spesa ordinaria: come certificato dai più recenti dati del cosiddetto Quadro Finanziario Unico costruito dal Dipartimento per le politiche di Coesione⁷, e con una percentuale crescente negli ultimi anni. La dimensione dei fondi strutturali, pur rilevante, è pari a meno della metà del totale della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, a meno del 5% del totale della spesa pubblica. Appare molto difficile che un intervento di tale entità possa essere di per sé sufficiente a mutare le sorti di un territorio così ampio come il Mezzogiorno, senza una profonda azione di potenziamento dell’intervento nazionale di “sviluppo” (infrastrutture, ricerca, istruzione, politiche industriali), e di riqualificazione della spesa ordinaria, della scala di quello registrato negli ultimi 15 anni ad esempio nella Germania Est. Vi è infine, un ulteriore importante elemento: macroregioni in ritardo di grandi paesi, come il Mezzogiorno o la Germania Est, operano all’interno dei complessivi sistemi economici nazionali: ogni intervento di stimolo alla domanda aggregata in queste macroregioni, proprio per i profondi

³ Cfr. G. Viesti e F. Prota, Ripartire dall’industria nel Mezzogiorno, in R. Cappellin, E. Marelli, E. Rullani, A. Sterlacchini (a cura di), Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali, Website “Scienze Regionali, Ebook, 1/2014; Svimez e Irpet, Rapporto di previsione territoriale, 1/2013, Svimez, Roma.

⁴ Si veda F. Prota, G. Viesti, “Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l’Intervento straordinario”, Il Mulino, Bologna, 2012, in particolare il capitolo ottavo.

⁵ Qui ci si riferisce per semplicità al solo Mezzogiorno, trascurando la circostanza che i fondi strutturali sono indirizzati anche alle regioni del CentroNord, per ammontari crescenti, e divenuti ormai di tutto rilievo con la programmazione 2014-20 (nella quale il CentroNord pesa per circa un terzo del totale)

⁶ F. Barca, “La coesione territoriale in Italia alla fine del 2011”, relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la Coesione Territoriale

⁷ Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS), Rapporto annuale 2012. Capitolo integrativo: Politiche nazionali e politiche di sviluppo nei conti pubblici territoriali, Roma, 2013

legami di interdipendenza che le legano alle altre aree, produce effetti sia nel territorio obiettivo, sia in altre aree del paese, dalle quali attiva flussi rilevanti di importazioni interregionali. In entrambi i casi citati, questo effetto è particolarmente forte: i fondi strutturali per il Mezzogiorno, dunque, producono anche un significativo effetto di stimolo delle economie del CentroNord Italia: positivo per l'intera economia nazionale, ma che ne riduce significativamente l'impatto diretto sull'area obiettivo⁸.

Lezione 2 Qualità ed effetti dei fondi strutturali dipendono in misura cruciale dalla qualità e quantità dell'azione pubblica ordinaria.

I fondi strutturali rappresentano una dotazione finanziaria aggiuntiva per potenziare le politiche ordinarie che ciascuno Stato membro mette in atto, con azioni specifiche (ad esempio incentivi agli investimenti) o attraverso l'impatto sul territorio delle grandi politiche pubbliche nazionali, dall'istruzione ai trasporti. In molti paesi, in particolare Spagna e Polonia, essi hanno ad esempio dato un sostanziale contributo al finanziamento e alla effettiva realizzazione delle grandi reti infrastrutturali di trasporto che erano previste negli indirizzi politici di quei paesi. D'altro canto, essi sono costruiti in base a grandi orientamenti comunitari, e quindi possono a propria volta mettere in atto interventi innovativi, sperimentare specifiche azioni, che poi possono essere mutuati e resi permanenti dalle politiche ordinarie. La programmazione italiana per il 2000-06, ad esempio puntava molto proprio sull'effetto di induzione al miglioramento delle politiche ordinarie da parte dei fondi strutturali. L'efficacia di ciò che si fa, quindi, dipende moltissimo dal raccordo con l'ordinario: perché i fondi cofinanziano politiche già in essere; perché i fondi attivano nuovi interventi destinati a divenire ordinari. Se questo raccordo manca, l'effetto diviene più modesto: il rischio evidente è che si attivino interventi straordinari nell'ambito dei cicli di programmazione europei, ma che essi tendano a deperire ed esaurirsi al termine del ciclo stesso. La circostanza è ancora più rilevante se si pensa che una quota rilevante dei fondi strutturali si rivolge a realizzazioni infrastrutturali di vario genere (e esclude il finanziamento di spese correnti): opere che, una volta realizzate, devono essere costantemente gestite o mantenute per produrre nel tempo i propri effetti di miglioramento dei contesti e di promozione dello sviluppo. Con i fondi strutturali si posano binari sui quali dovranno correre treni nell'ambito delle ordinarie politiche del trasporto ferroviario; si costruiscono nuove infrastrutture sociali (ad esempio asili nido), i cui costi correnti di funzionamento, non possono che essere a carico dei bilanci ordinari delle relative amministrazioni. Se ciò non accade, l'impatto delle politiche è assai modesto: esse svolgono un ruolo di aumento puntuale della domanda (costruzione delle opere), ma non un ruolo permanente di miglioramento delle condizioni di offerta (nuovi servizi a regime).

L'insufficienza di questo raccordo è cruciale nel caso italiano, per diversi motivi. In primo luogo l'Italia manca di chiare e strutturate politiche in molti ambiti essenziali dell'azione dei fondi strutturali: di una credibile politica di lungo termine delle infrastrutture, al di là di meri, interminabili, elenchi di opere contenuti in provvedimenti come la Legge Obiettivo⁹; di una coerente politica industriale¹⁰. Ciò significa che spesso la programmazione dei fondi strutturali disegna azioni che mal si raccordano agli interventi nazionali, ovvero che devono impiantare ex novo – con il connesso carico di ritardi ed incertezze (cfr. oltre) – azioni che mancano nell'operatività ordinaria. In secondo luogo, molti interventi previsti dai cicli di programmazione non acquistano continuità nel tempo: restano azioni straordinarie legate a finanza straordinaria. Il rischio di interventi scollegati dall'azione ordinaria e che non siano poi sostenibili nel tempo si è accresciuto negli anni più recenti, con la crisi della finanza pubblica, nazionale e locale, con il deperimento di grandi politiche nazionali (si pensi al quasi azzeramento degli interventi di politica

⁸ Per stime in merito, si veda Prota e Viesti (2012), pagine 130-132

⁹ Si ricordi che la legge obiettivo del 2001 comprendeva 228 opere per un costo complessivo di 126 miliardi, divenute 348 con un costo di 358 miliardi. Al 2011 risultavano effettivamente spesi 2,5 miliardi (Prota e Viesti 2012, pag. 153)

¹⁰ Si veda ad esempio G. Viesti: La riscoperta della politica industriale; per tornare a crescere", in *Economia Italiana*, 3/2013

sociale, o alla contrazione delle risorse per le università), e con le crescenti difficoltà degli Enti Locali a mantenere le proprie spese correnti. Questo consiglia particolare cura e cautela nella programmazione delle risorse europee. Ma non si sfugge. I fondi strutturali sono anche, molto, una lente che consente di vedere pregi e criticità delle politiche ordinarie; se queste sono carenti, i problemi non si risolvono attraverso interventi straordinari ed estemporanei, ma attraverso un'azione sull'ordinario.

Lezione 3 Gli effetti dei fondi strutturali dipendono anche dalla rapidità del loro impiego: in questa situazione italiana è pessima

L'utilizzo dei fondi strutturali, in Italia come altrove, risponde ad un set di regole comunitarie. Una di esse ha assunto e assume una particolare importanza: stabilisce che i fondi vanno spesi entro due anni dal momento in cui vengono programmati, e comunque vanno integralmente spesi entro il termine dei due anni successivi alla fine del periodo di programmazione. Anche per questo motivo, tanto la Commissione quanto gli Stati membri raccolgono sistematicamente dati sulla velocità di programmazione (individuazione di precisi interventi con impegni giuridicamente vincolanti) e di spesa delle Regioni e delle Amministrazioni nazionali titolari dei programmi. Data la semplicità interpretativa, questi dati circolano facilmente. Naturalmente va ben tenuto presente che nulla di ciò è obbligatorio e disponibile per altre importanti politiche pubbliche che si fanno in Italia: le quali spesso scontano gli stessi ritardi che si registrano per i fondi strutturali, ma senza che questi siano ufficialmente misurati e soprattutto resi pubblici. Da questo punto di vista, il quadro dei fondi strutturali per l'Italia è pessimo. La velocità attuativa attuale è fra le peggiori d'Europa. I primi cicli di programmazione (1989-93 e 1994-99) sono stati caratterizzati da performance molto negative; il ciclo 2000-06 ha segnato un netto miglioramento, fino al 2008. Purtroppo, dal 2008 in poi i risultati sono nuovamente peggiorati. La velocità di spesa è minore nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del CentroNord, anche se con uno scarto inferiore a quello normalmente presentato e con differenze da caso a caso¹¹. Tanto le regioni del Mezzogiorno, quanto quelle del CentroNord hanno storicamente una velocità di spesa peggiore rispetto alle altre regioni europee di comparabile livello di sviluppo. Anche le performance delle Amministrazioni Centrali non sono positive, in particolare per quanto riguarda i programmi operativi relativi a trasporti e grandi infrastrutture. Certamente, la velocità di spesa non è sinonimo di qualità: anzi può accadere il contrario.

Ma l'estrema lentezza italiana, ed in particolare meridionale, è certamente un dato negativo; per più motivi. In primo luogo per l'incapacità mostrata negli ultimi anni di mobilitare anche le risorse comunitarie disponibili per far fronte alla gravissima crisi che ha colpito il paese. In secondo luogo perché nel ciclo 2007-13, dato il particolare ritardo, si è dovuto provvedere nel dicembre 2011 ad una manovra eccezionale, consistente nella riduzione (per 11,9 miliardi di euro) del cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali¹², con l'appostamento della stessa cifra nell'ambito del cosiddetto Piano di Azione Coesione, non più soggetto ai radicali vincoli di spesa previsti per i fondi strutturali¹³ e attraverso l'individuazione di più cogenti target di spesa, per il periodo 2011-15, per le Amministrazioni competenti¹⁴. L'elevato ammontare della spesa da effettuare e rendicontare

¹¹ Va infatti tenuta presente quantomeno la composizione dei fondi strutturali fra Fondo Sociale Europeo (FSE) e Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), diversa nelle macroregioni italiane; i fondi FESR, per propria natura (spesso finanziano la costruzione di infrastrutture) hanno tempi di programmazione e spesa più lenti. Fra le regioni meridionali, dati al 31.12.13 va notata per il FSE l'ottima performance di spesa della Basilicata, e un buon risultato per Abruzzo e Molise. Discreti risultati sul FESR per Abruzzo, Basilicata, Molise e Puglia.

¹² I fondi strutturali europei sono composti da una quota di contributo proveniente dal bilancio europeo (che viene progressivamente erogato a rendicontazione degli interventi realizzati) cui si somma obbligatoriamente una quota variabile di cofinanziamento nazionale, che origina principalmente dal Bilancio dello stato e accessoriamente da risorse delle Amministrazioni regionali. Va ricordato che l'Italia applica una quota di cofinanziamento particolarmente alta, cosa che naturalmente incide sulla velocità di spesa.

¹³ Si veda F. Barca, Le politiche di coesione territoriale. Rapporto di fine mandato, Ministro per le politiche di coesione, Aprile 2013

¹⁴ Appaiono a riguardo difficilmente comprensibili le manifestazioni di soddisfazione di alcuni Presidenti di regione del Mezzogiorno, per avere rispettato o superato i target. Il dato significa soltanto che, in presenza di una capacità di spesa

ha poi suggerito, a più riprese, fino al dicembre 2013, ulteriori riprogrammazioni degli interventi¹⁵. Contrariamente a quanto sostenuto anche da autorevoli esponenti governativi italiani, il nostro paese non ha sinora mai “perso”, se non in misura assolutamente marginale, risorse comunitarie a causa dell’incapacità di spenderle entro i tempi prefissati; va tuttavia riconosciuto che, se questo avverrà anche a fine 2015, sarà anche grazie agli interventi di emergenza di cui si è appena detto.

In terzo ed ultimo luogo, regole e procedure europee comportano una conseguenza particolarmente negativa. Per ottenere le risorse comunitarie, le Amministrazioni competenti devono certificare spesa effettuata su progetti realizzati nell’ambito dei programmi concordati. Tuttavia – proprio per la difficoltà di spesa nei tempi definiti - è da tempo diffusa l’abitudine di portare a certificazione comunitaria progetti (che nel tempo sono stati variamente definiti “sponda” o “coerenti”) realizzati a valere su altre fonti finanziarie, purchè, appunto, coerenti con i programmi dei fondi strutturali. Ciò si fa anche in altri Stati membri, in misura non facilmente quantificabile. L’accettazione da parte della Commissione Europea di questi progetti comporta un avanzamento formale della spesa, ma non a fronte di interventi effettivamente nuovi, e dunque aggiuntivi; certo, ciò determina la possibilità di riutilizzare, in tempi successivi, e su progetti ancora una volta coerenti per tipologia e negli stessi territori, delle risorse comunitarie che vengono così “liberate”. Ma ciò non fa che allungare ulteriormente i tempi di effettiva realizzazione di nuovi interventi e posticipare il loro impatto economico. Per i programmi 2000-06 il fenomeno dei progetti “coerenti” ha assunto dimensioni molto ampie, riguardando un terzo della spesa totale (circa 15 miliardi su 45); si è concentrato particolarmente nella realizzazione di grandi opere infrastrutturali. Tutto ciò ha effetti anche sulla qualità della spesa, dato che una parte rilevante dell’impegno delle Amministrazioni, più che nella progettazione, monitoraggio e valutazione degli interventi è negli aspetti finanziari e di rendicontazione, e nell’inclusione di progetti già realizzati: quali che essi siano purchè formalmente rendicontabili. Se questo processo contabile fosse svolto all’interno di una programmazione nazionale a lungo termine, i suoi effetti negativi sarebbero molto attenuati (si giocherebbe sugli aspetti finanziari di un processo di investimento comunque in corso): ma così non è.

Si è provato in passato ad affiancare ai meri indicatori di spesa anche degli indicatori di risultato. Già nel 2000-06 venne costruito anche un interessantissimo sistema di valutazione (anche con interventi premiali) dei risultati effettivamente ottenuti, al di là delle risorse spese: il cosiddetto sistema degli “obiettivi di servizio”. Esso ha avuto tuttavia un impatto piuttosto modesto, per un insieme di motivi. Mai ha conquistato centralità nel dibattito pubblico: cosa interessante, importante, e negativa per l’Italia; mai una Amministrazione è stata valutata per gli effettivi avanzamenti ottenuti, o meno, su obiettivi importanti e misurabili.

Lezione 4 Le cause del ritardo italiano nella spesa sono molteplici: fotografano difficoltà diffuse e profonde del paese, particolarmente nel Mezzogiorno: i fondi strutturali non sono solo causa ma anche e soprattutto spia dei problemi.

Tempo fa fece scalpore una dichiarazione dell’allora Ministro Giulio Tremonti, che accusava di “cialtroneria” gli amministratori meridionali, perché pur avendo a disposizione ingenti risorse, non le spendevano a vantaggio dei propri territori. Tale valutazione, per quanto verosimile – e poi ripresa, seppure in termini meno coloriti, da molti altri – è falsa. I ritardi non dipendono unicamente dagli amministratori: per quanto essi, come si vedrà, portano le proprie specifiche responsabilità. Se così fosse, basterebbe cambiare la governance del sistema, magari affidando le risorse a dei Commissari, per risolvere ogni problema; si tratta di una illusione, per quanto ricorrente nel dibattito pubblico italiano. La “filiera del ritardo” è assai più complessa e interessante¹⁶. Vi è in

comunque fra le peggiori d’Europa, quelle Amministrazioni sono riuscite ad evitare, finora, il disimpegno automatico dei fondi conseguente al mancato rispetto delle regole comunitarie.

¹⁵ Si veda C. Trigilia, Ministro per la coesione territoriale, Interventi urgenti a sostegno della crescita, informativa al Consiglio dei Ministri, dicembre 2013

¹⁶ Cfr. anche Prota e Viesti (2012), paragrafo 9.4.

primo luogo un ritardo politico. Esso attiene alla definizione da parte delle autorità politiche competenti, delle specifiche azioni da realizzare. Certamente è influenzato dalla carenza di forti politiche pubbliche ordinarie, come già ricordato, a vantaggio delle quali appostare ulteriori risorse; e certamente una programmazione settennale non è semplice da definire totalmente ex ante. Ma vi è di più. Pare ragionevole immaginare che il ritardo sia dovuto anche a patologie della politica italiana, centrale e locale: le difficoltà di trovare un'intesa di lungo termine su insiemi di azioni condivise; il desiderio di mantenere risorse disponibili nel tempo per soddisfare esigenze specifiche o priorità di consenso politico che di volta in volta maturano, o per esercitare un potere di ricatto nei confronti dei possibili beneficiari; il desiderio di non ricorrere volutamente a strumentazioni e meccanismi attuativi già esistenti, ma invece di disegnare per ogni azione procedure ad hoc, in modo da massimizzare il potere di intermediazione e di scelta politica discrezionale. L'evoluzione del sistema politico italiano, con la scomparsa dei grandi partiti e la esasperata individualizzazione della rappresentanza, fa sì che molti politici, nazionali e locali, "giochino solo per se stessi", massimizzando il rapido ritorno individuale in termini di consenso di ciò che si fa: ciò rende assai più arduo impostare e realizzare politiche di lunga lena, che saranno nel tempo gestite e concluse da altri (anche se dello stesso schieramento partitico o politico) rispetto a quanti le promuovono. Ma non è solo un problema di politica locale: vi sono molti motivi di pensare che, nell'arco temporale 2008-2011, vi sia stato anche un esplicito disinteresse da parte del Governo nazionale all'operatività dei fondi strutturali, testimoniata anche dal vistoso peggioramento complessivo della capacità di spesa di cui si è detto¹⁷. Lo testimoniano anche i tagli assai cospicui, le riassegnazioni e il blocco delle risorse dell'allora Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS; oggi Fondo Sviluppo e Coesione, FSC), che era stato programmato insieme ai fondi strutturali, e i cui interventi avrebbero dovuto essere complementari ed integrarsi con quelli dei fondi strutturali¹⁸. Vi è in secondo luogo un ritardo amministrativo. La molteplicità di obiettivi e di azioni previste dai fondi strutturali (di cui si dirà più avanti) comportano un notevolissimo carico di lavoro amministrativo-burocratico per la precisa definizione delle misure (ad esempio dei bandi di gara o dei contratti con i beneficiari); va tenuto anche presente il già ricordato impegno richiesto dalle fasi di rendicontazione e certificazione¹⁹ e l'indubbia circostanza che le regolamentazioni comunitarie per l'uso dei fondi sono estremamente complesse, talvolta bizantine, e coinvolgono più controlli formali che un effettiva valutazione della spesa.

Le amministrazioni regionali del Mezzogiorno appaiono non all'altezza di questo impegnativo compito: le debolezze amministrative, più gravi nei territori più deboli, rendono lì meno incisive le politiche, con un evidente circolo vizioso. Non che questo non accada anche a livello centrale: nel 2010-11 il tempo medio occorrente per la mera pubblicazione di una delibera del CIPE era pari a 160 giorni²⁰. Di questo si era ben consci al momento dell'avvio del ciclo 2000-06, con la cosiddetta "Nuova Programmazione": grande enfasi (e risorse) furono poste sul potenziamento delle capacità amministrative. E' difficile avere dati ulteriori²¹ rispetto a quelli, impliciti, relativi alla velocità di spesa: ma più di una evidenza aneddotica e documentale, tende a mostrare che queste capacità amministrative non si sono certamente accresciute nell'ultimo quindicennio: fra le regioni del Sud forse solo la Basilicata appare in condizioni nettamente migliori. Vi è poi, ancora, un ritardo operativo. Dal momento della definizione, politica prima e amministrativa poi, delle azioni da realizzare, trascorre un ulteriore periodo. In alcuni casi si tratta di ritardi che fanno capo alle stesse

¹⁷ Un indicatore molto parziale ed indiretto di questo è dato dal rallentamento dell'attività del CIPE, che passa da 123 delibere del 2009 a 108 nel 2010 a 93 nel 2011 per poi risalire a ben 156 nel 2012 quando la politica riceve un nuovo impulso (cfr. Barca 2013).

¹⁸ Per una ricostruzione di quelle vicende, Prota e Viesti (2012), capitolo sesto.

¹⁹ Questo spiega anche, per la verità non solo in Italia, perché nei primi due anni di ogni nuovo ciclo di programmazione le attività, gli interventi e la spesa siano così modesti: perché le amministrazioni sono tutte impegnate a terminare spesa e rendicontazione, entro il termine del biennio, relative al ciclo precedente. Ma ciò genera un effetto a catena, per cui partendo in ritardo, ogni nuovo ciclo facilmente accumulare ulteriore ritardo.

²⁰ Il dato è il Barca (2013).

²¹ In Prota e Viesti (2012) pag. 162-3 sono riassunte alcune evidenze quantitative disponibili.

Amministrazioni che gestiscono i programmi²² e sono legate in modo particolare alla lentezza delle procedure di attivazione dei bandi di gara; alle fasi di valutazione prima e di formalizzazione degli esiti poi; alle possibili, frequenti contestazioni amministrative; alle fasi di controllo in itinere e ex post. Vi è una tendenza negativa a mantenere, in particolare presso le Amministrazioni Regionali, le concrete attività di gestione e attuazione delle misure che potrebbero essere invece affidate a soggetti specializzati: come accennato, una ragionevole spiegazione di questo comportamento è il desiderio di controllo e di intermediazione da parte della politica (ma anche della stessa amministrazione) regionale sui fondi. In altri casi, le Amministrazioni Centrali e Regionali trasferiscono le risorse a soggetti attuatori diversi: si tratta principalmente dei Comuni, ovvero di grandi imprese pubbliche (come le Ferrovie o l'Anas): sono questi soggetti attuatori, a loro volta, ad esse "titolari" di questa fase del ritardo. I ritardi sono notevolissimi nel caso della realizzazione di opere pubbliche: progettazione, aggiudicazione, realizzazione, collaudo. E' bene chiarire che questo accade indipendentemente dalla circostanza che le opere siano finanziate con i fondi strutturali o con altre risorse; e accade in tutti i territori, a Nord come al Sud: per il completamento di un'opera pubblica di importo superiore ai 100 milioni di euro occorrono in media circa 11 anni²³. Vi è, infine, un ritardo di cassa: certamente molto importante, ma difficile da quantificare sulla base di dati oggettivi. Esso attiene alla circostanza che molte Amministrazioni pubbliche sono soggette ai vincoli sulle erogazioni di cassa stabilite dalle mutevoli e sempre più stringenti regole del Patto di Stabilità Interno. Ciò significa che anche quando tutto è posto, le Amministrazioni non possono erogare il dovuto: con ritardi conseguenti sia nell'effettuazione degli interventi che nella rendicontazione di spesa. Che ciò sia concausa importante dei ritardi è testimoniato dalla disposizione introdotta a fine 2011 che esentava per l'importo di 1 miliardo di euro la spesa nazionale di cofinanziamento dei fondi strutturali dai vincoli del Patto di Stabilità per gli anni 2012, 2013 (poi portato a 1,8 miliardi) e 2014; flessibilità di cassa totalmente utilizzata. Il problema è certamente presente anche per le annualità 2014 e 2015, nelle quali le erogazioni a chiusura del ciclo dovranno essere ben superiori; ed è parzialmente collegato anche alla mancata operatività della cosiddetta "investment clause" a scala comunitaria, volta ad escludere dai vincoli europei sul deficit pubblico, almeno in parte, proprio le spese di cofinanziamento nazionale dei fondi comunitari²⁴.

Lezione 5 Con i fondi strutturali si fa un po' di tutto: troppi obiettivi per una sola politica.

Uno sguardo anche distratto ai documenti di programmazione, ad esempio a quelli relativi al 2007-13, consente di constatare facilmente che gli ambiti di intervento dei fondi strutturali sono straordinariamente estesi, coprendo la grande parte delle politiche pubbliche (principali eccezioni sono la sanità e le politiche abitative). Anche questo accade per più motivi. In primo luogo per una impostazione programmatica teoricamente corretta: lo sviluppo regionale, in particolare delle aree in ritardo, non dipende da un solo fattore, ma dall'esistenza di una pluralità di condizioni ambientali tali da favorire lo sviluppo delle imprese e da migliorare la qualità della vita dei cittadini. Le politiche devono pertanto intervenire contemporaneamente su una pluralità di ambiti. E' l'effetto di contemporaneità, complementarità e integrazione fra interventi diversi a mutare effettivamente le cose. In secondo luogo, per le stesse regole comunitarie. La Commissione ha più volte sostenuto la

²² Si pensi al caso del Programma Operativo Nazionale Ricerca e Competitività, nell'ambito del quale tra l'avviso iniziale (18 gennaio 2010) e la graduatoria finale (12 novembre 2012) per gli "interventi di ricerca industriale" sono passati ben 34 mesi, mentre tra il primo bando e la firma degli Accordi programma tra il Governo e le Regioni per gli interventi relativi ai Distretti ad Alta Tecnologia e i Laboratori Pubblico Privati sono trascorsi ben 21 mesi (dal 29 ottobre 2010 al 7 agosto 2012). Cfr. D. Cersosimo e G. Viesti, *Poli tecnologici meridionali, sviluppo e politiche industriali*, in *Economia e Politica Industriale*, 2/2013

²³ Si veda Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione- Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici, "I tempi di attuazione delle opere pubbliche", Roma, 2010. Informazioni del tutto simili sono fornite da altre fonti.

²⁴ Si veda: F. Prota e G. Viesti, *Which European investment clause?*, *Social Europe Journal*, Ottobre 2013

necessità di concentrare gli interventi, particolarmente in Italia²⁵, su un numero limitato di grandi ambiti; al tempo stesso, però, indica una gran numero di possibili opzioni²⁶, impone alcuni dimensionamenti di massima delle politiche e invita gli Stati membri a non trascurare tutta una serie di interventi che essa stessa ritiene importanti. In generale l'indirizzo è di concentrare, ma quando si scende nello specifico sono talvolta le stesse indicazioni comunitarie a rendere difficile farlo.

Il terzo motivo è però il più importante: alla luce della contrazione generalizzata delle risorse pubbliche, specie per investimenti, del forte ridimensionamento subito dalle politiche di sviluppo regionale italiane diverse dai fondi strutturali nell'ultimo ventennio²⁷, queste risorse sono quasi le uniche disponibili per tutta una serie di interventi oggettivamente necessari in Italia, ed in particolare nel Mezzogiorno: dal finanziamento della banda larga, agli investimenti ambientali e idrici, dalla scuola ai servizi sociali, dalle politiche urbane a quelle per l'innovazione e la ricerca. Vi è dunque una fortissima pressione da parte di portatori di interessi, anche del tutto legittimi, affinché tutti gli ambiti di intervento siano coperti. Tutto ciò produce programmi molto estesi. E, in parte ripetitivi: anche a causa dello scivolamento temporale di cui si è detto, fra le amministrazioni centrali e regionali si sono sedimentate routine non sempre positive: si tende a ripetere programmi e interventi senza sottoporli ad una riflessione critica sull'esperienza; purtroppo, molti documenti appaiono costellati di affermazioni assai generiche, sempre "politicamente corrette", ma privi di indicazioni e valutazioni precise. Non è agevole dire quanto questo corrisponda all'esperienza di altri paesi: un confronto relativo al periodo di programmazione 2000-06 mostra una concentrazione ad esempio molto maggiore nel settore delle infrastrutture di trasporto in diversi paesi. Naturalmente, dovendo ripartire le risorse disponibili su una pluralità di ambiti, anche quando le politiche sono attuate bene, gli avanzamenti che si registrano sono necessariamente limitati²⁸. Il costo di questa impostazione è rappresentato dalla straordinaria difficoltà non solo della programmazione (che richiede approcci strategici intelligenti e ben informati in moltissimi ambiti) ma anche e soprattutto della realizzazione, soprattutto per le Amministrazioni Regionali del Sud, chiamate ad operare su una pluralità di complesse tematiche²⁹. Ancora, a causa della peculiare governance del nostro paese, ed in particolare dell'esistenza di un'ampio numero di competenze condivise fra livello regionale e livello nazionale, ciò comporta che spesso sullo stesso ambito vi siano interventi di più livelli di governo: è il caso ad esempio delle politiche per l'industria e l'innovazione, dell'internazionalizzazione, dei beni culturali, delle politiche sociali e per l'occupazione. Vi è poi un costo politico non indifferente per il Mezzogiorno: per quasi tutti gli ambiti si ritiene che le risorse disponibili provengano dai fondi strutturali (talmente tanti che non si riescono neanche a spendere) e che quindi non siano necessari interventi a valere sulle risorse ordinarie. Proprio quelli che servirebbero per concentrare tematicamente i fondi strutturali.

L'esperienza mostra chiaramente come la strada seguita finora sia troppo impervia, e come sia necessaria una riflessione profonda, attenta. Tanto più, alla luce della straordinaria crisi in cui è immersa l'economia italiana, ed in particolare del Sud, negli ultimi anni: assai più che in passato sembra opportuno mirare a interventi più forti in ambiti più concentrati, sia con l'obiettivo di miglioramento progressivo dei contesti, sia con l'obiettivo di favorire in tempi rapidi l'avvio di un processo di re-industrializzazione e di trasformazione strutturale dell'economia meridionale³⁰. Una concentrazione tematica molto maggiore è rischiosa, perché può lasciare importanti ambiti di intervento delle politiche pubbliche privi di risorse; ma allo stesso tempo in questo momento

²⁵ Da ultimo nel "Position paper" dei servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-20, novembre 2012.

²⁶ Per il ciclo di programmazione 2014-20 sono ben 11 gli ambiti tematici indicati dalla Commissione

²⁷ Su questo un'estesa evidenza è presentata in Prota e Viesti (2012).

²⁸ Dati a riguardo sono in L. Cannari, M. Magnani, G. Pellegrini, "Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche", Laterza, Roma-Bari, 2010; in Prota e Viesti (2012); negli annuali rapporti del DPS; in diversi contributi degli ultimi anni dei ricercatori della Banca d'Italia

²⁹ E' importante notare che al CentroNord (regioni "competitività" nel ciclo 2007-13 e "avanzate" nel ciclo 2014-20) gli ambiti di intervento sono più limitati dalle stesse normative comunitarie.

³⁰ Su questi temi, si rimanda a Viesti e Prota (2014).

storico, e alla luce proprio di questa esperienza, più opportuna. In questo senso paiono condivisibili gli orientamenti verso una concentrazione tematica molto maggiore contenuti nei più recenti documenti di programmazione del dicembre 2013³¹.

Lezione 6 Con i fondi strutturali si finanziano troppi interventi

Dai tanti ambiti di intervento scaturiscono un gran numero di misure attuative. Fra le valutazioni correnti dei fondi strutturali in Italia vi è quella che indica una delle principali difficoltà proprio nell'estrema frammentazione, e nella limitata dimensione unitaria, degli interventi. Il tema è importante; richiede anche qualche riflessione non ovvia. Si fa riferimento al numero elevatissimo di interventi. Va notato come questo accada, parallelamente, in tutte le aree del paese³²: se vi è frammentazione e dispersione delle risorse, questo accade tanto nel Mezzogiorno quanto al CentroNord. Ancora, non si può non notare come gli interventi con i fondi strutturali siano caratterizzati da una trasparenza e completezza di informazioni disponibili che non hanno pari per nessuna altra politica pubblica, e sono molto rari in Europa: in particolare il portale OpenCoesione contiene una vasta gamma di informazioni ad accesso pubblico, tale da consentire sia analisi e valutazioni di insieme che verifiche su aspetti specifici. Sarebbe importante che questi materiali venissero sempre più utilizzati. Vi è un quesito di fondo, a cui è difficile fornire risposta, circa la dimensione ottimale degli interventi: spesso nel dibattito pubblico si ritiene che pochi interventi di grande dimensione unitaria siano preferibile a tanti interventi più piccoli. Questo non è necessariamente vero. L'effetto positivo delle "grandi opere" non è ovvio né scontato. Al tempo stesso una moltitudine di piccoli interventi possono rappresentare la traduzione operativa di una singola grande politica: se si decide di intervenire con una opportuna opera di ristrutturazione, miglioramento, efficientamento energetico dei plessi scolastici, ciò si sostanzia in una sola grande politica; al tempo stesso ciò si traduce in una elevatissima numerosità di interventi, dato che ogni scuola rappresenta un beneficiario; un effetto ancora più esasperato si ottiene con misure ancora più "universalistiche" come ad esempio gli incentivi all'occupazione: ogni trasferimento ad un'impresa è "un intervento". Andrebbe distinto quanto le singole azioni rappresentino – come nel caso a cui si è fatto riferimento – l'attuazione di politiche di insieme, ovvero rispecchino un'effettiva frammentazione: su questo sono opportuni studi e analisi più approfonditi. Non mancano poi certamente, nell'esperienza quantomeno degli ultimi 15 anni, interventi singoli di più accentuata valenza; fra i tanti, quelli relativi all'ammodernamento e al potenziamento del sistema aeroportuale del Mezzogiorno³³.

Tutto ciò detto, emergono evidenti, indubitabili, criticità. Si può ipotizzare che, a valle dei fenomeni legati alla copertura di un numero molto vasto di ambiti, si siano volute scelte di parcellizzazione degli interventi, in modo da massimizzare il ritorno in termini di consenso sia per la politica sia per le amministrazioni. Moltiplicare i beneficiari può ridurre l'impatto economico, ma aumentare l'impatto politico. Ma una considerazione di fondo non può essere evitata. Le Amministrazioni, centrali e soprattutto regionali, semplicemente non sono in grado di realizzare tutti questi interventi in tempi ragionevoli e con una qualità accettabile. Lo sforzo imposto sia dall'ampiezza degli ambiti, sia dalla numerosità degli interventi – anche ignorando i fenomeni distorsivi pur presenti – è largamente al di là delle capacità disponibili. Ritardi e approssimazioni non sono solo frutto di comportamenti devianti, ma la inevitabile conseguenza di questa impostazione. Questa è forse la più importante lezione tratta dall'esperienza italiana: per quanto teoricamente corretti, programmi troppo ampi sono materialmente irrealizzabili. Sono bel al di là di

³¹ Cfr. Italia, Accordo di partenariato 2014-20. Versione 9 dicembre 2013, Ministro per la coesione territoriale, Roma, dicembre 2013

³² Cfr. Prota e Viesti (2012), paragrafo 9.3

³³ Curiosamente, questi interventi non sono mai riconosciuti, e si preferisce sempre indulgere ad una rappresentazione banalizzante. In un recente volume scritto da due noti giornalisti, si legge ad esempio che "gli altri, con quei soldi, costruiscono aeroporti (...) Noi mandiamo per le strade banditori della politica clientelare che urlano come i mercanti in fiera: "currìti, currìti, piccioli europei pi tutti!": cfr. G.A. Stella, S. Rizzo, "Se muore il Sud, Feltrinelli, Milano, pag. 179

quella che può essere definita la “capacità di assorbimento”³⁴ delle amministrazioni. Semplicemente, non ce la fanno e non ce la possono fare, anche attivando complesse strumentazioni di assistenza tecnica.

Conseguenza di questo dovrebbe essere un importante mutamento di prospettiva: nel valutare se e che cosa finanziare con i fondi europei non occorre solo chiedersi se il singolo intervento, di per sé, sia opportuno, ma anche se l’aggiunta di ogni singolo intervento non faccia superare la soglia della “capacità di assorbimento”: i programmi opportuni non sono quelli teoricamente perfetti, ma quelli che concretamente hanno la maggiore possibilità di essere realizzati con qualità. Con le nuove regole per il 2014-20 ciò diviene ancora più importante.

Lezione 7 se non c’è un “centro” ben funzionante le politiche pubbliche nelle regioni e delle Regioni funzionano male.

Le difficoltà di cui si è detto dipendono anche da un’altra importante circostanza. Ciascuna amministrazione tende ad essere particolarmente “autarchica”. Sono molto rari i momenti di confronto tecnico fra le amministrazioni, in particolare fra le regioni del Mezzogiorno, ma anche tra i soggetti attuatori come le amministrazioni comunali. Ciò significa che nell’intraprendere e nell’attuare ogni intervento ciascuna amministrazione fa riferimento esclusivamente alle proprie competenze, capacità ed esperienze e non mette a valore quanto fatto da altri: operativamente, se c’è da scrivere una misura di intervento o un bando di gara è molto raro che si utilizzino modelli già sperimentati altrove, facendo tesoro di successi ed insuccessi, ma si ricomincia ogni volta da zero; e spesso si tornano ad incontrare gli stessi problemi e le stesse criticità già sperimentate da altri. Allo stesso modo, le “buone pratiche” di politiche pubbliche, che certamente non sono mancate nel Mezzogiorno negli ultimi due cicli di programmazione, non sono riconosciute e replicate³⁵. E’ interessante, e assai negativo, notare che questa mancanza di confronto riguarda anche amministrazioni dello stesso colore politico. Difficile dire quanto questo sia voluto, per tutelare indipendenza e discrezionalità tanto dei decisori politici quanto dei gestori amministrativi. Certamente incide sull’efficacia complessiva. Vi è poi un ulteriore dato: le amministrazioni regionali, nella definizione di insieme delle strategie e delle politiche, sembrano avere un interesse particolare a quanto di loro diretta competenza e gestione (come è normale che sia), ma appaiono poco interessate agli interventi, gestiti da altri, a scala nazionale o macroregionale, che pure hanno ricadute sensibili nei propri territori. Molti cruciali problemi del Mezzogiorno, dai trasporti all’ambiente, hanno invece una importante dimensione macroregionale: e possono essere affrontati con qualche speranza di successo o attraverso forme di stretta collaborazione fra regioni o attraverso interventi di livello superiore a scala di macroarea. Non sempre accade³⁶. Questo è particolarmente evidente nel comportamento delle amministrazioni regionali del CentroNord, ostili alla definizione di interventi nazionali che ricadano anche nei propri territori, e attente solo a massimizzare l’ammontare delle risorse direttamente gestibili.

Sembrirebbe quasi che le politiche di sviluppo regionale attengano solo a quanto fanno le regioni ciascuna nel suo territorio. Naturalmente non è così: efficaci politiche di sviluppo regionale non possono che implicare una governance multilivello, che veda impegnate tanto i livelli di governo regionali e locali quanto quelli nazionali: è ricca a scala internazionale la casistica di come ciascun paese cerca di disegnare al meglio, e di far evolvere nel tempo, questa governance. Anche nei sistemi più decentrati, tuttavia, vi sono forme di raccordo e coordinamento con il livello

³⁴ Il termine è mutuato del gergo comunitario: la capacità di assorbimento è riferita sia all’importo totale degli stessi fondi strutturali rispetto al PIL di un paese (per cui è stato fissato un tetto massimo del 4%), sia alle questioni relative all’allargamento dell’Unione: nuovi membri, a patto che le istituzioni siano in grado di “assorbirli”.

³⁵ Lo si è fatto con gli interventi di “Agire POR” e con il “PON Governance”, ma in misura non sufficiente a produrre concreti risultati.

³⁶ Va tuttavia riconosciuto che il tema è ambivalente. Nel caso degli interventi per il nuovo tracciato ferroviario Napoli-Bari, le due regioni hanno contribuito all’intervento con proprie risorse regionali, non mancando però di sottolineare come, nel caso di altri interventi su tracciati ferroviari, particolarmente nel CentroNord, le relative risorse siano venute integralmente da fonti nazionali, senza intaccare le dotazioni regionali.

nazionale/federale. Da questo punto di vista l'Italia appare collocarsi nella media dell'UE-27, quanto al peso dei governi sub-nazionali sulla complessiva spesa "per lo sviluppo"³⁷, e caratterizzarsi per un elevato ruolo delle regioni nella gestione diretta dei fondi strutturali. Il dibattito italiano negli ultimi anni ha oscillato fra posizioni estreme: prima seguendo la moda secondo cui era utile decentrare il più possibile risorse e competenze, e in tempi più recenti seguendo la moda contraria. Senza entrare in questa sede nel merito della discussione, è possibile però ricordare una circostanza difficilmente contestabile: la qualità di quanto riescono a fare le amministrazioni decentrate dipende anche molto dalla qualità di quel che fanno le amministrazioni centrali, e da un opportuno e proficuo raccordo fra i due livelli. Questo raccordo attiene agli strumenti di coordinamento: all'utilizzo ad esempio degli accordi di programma quadro fra amministrazioni (APQ, anche nella più recente versione "rafforzata") o a quello dei contratti istituzionali di sviluppo (CIS), che contengono impegni reciproci fra più soggetti, e che rappresentano un connotato – pur con tutte le difficoltà attuative – indubbiamente positivo e da rafforzare dell'esperienza italiana. Attiene ad un insostituibile ruolo del centro nelle attività di controllo e monitoraggio, esemplificato ad esempio dall'attivazione di "task-force" nelle regioni del Mezzogiorno con le maggiori criticità di spesa nel 2011-12, e indicate come uno dei principali campi di attività della costituenda Agenzia nazionale per la coesione. Attiene ad un ruolo di diffusione delle "buone pratiche" cui si faceva cenno in precedenza: anche attraverso la definizione di schemi comuni da utilizzare in tutti i territori, anche per favorire comparazioni, apprendimenti e valutazioni; nonché nell'assistenza tecnica specifica nel disegno e nelle fasi attuative di specifiche politiche. Anch'essi dovrebbe essere ambito importante di attività dell'Agenzia. Ancora, alla capacità del centro di individuare meccanismi premiali (come nel caso del tentativo degli "Obiettivi di Servizio") e sanzionatori nei confronti delle amministrazioni di livello regionale e locale, sulla base di regole del gioco chiare, condivise e stabilite ex ante: nel caso italiano questi meccanismi si vanno diffondendo, ma non senza problemi. In alcuni casi (come la sanità) paiono aver ottenuto sensibili risultati; in altri (come le università) appaiono più come formali costruzioni ex post volte ad una disomogenea ripartizione territoriale dei tagli di bilancio. In questo senso, il cammino non è privo di ostacoli, ma potenzialmente assai fruttuoso. Positivo appare a riguardo il disegno della già citata Agenzia per la Coesione, Agenzia che peraltro risponde ad una specifica richiesta rivolta all'Italia dalla Commissione Europea con le sue raccomandazioni.

Ma la gravissima situazione del paese, ed in particolare del Mezzogiorno, e l'esperienza sin qui accumulata, dovrebbero suggerire riflessioni ancora più profonde. Appare senz'altro opportuno lasciare alle amministrazioni regionali democraticamente elette il potere (e la responsabilità) di decidere priorità politiche e intensità di intervento nei propri territori. Il punto chiave attiene alla attuazione di molti interventi, visti anche i problemi di "assorbimento" di cui si diceva prima, e la eccessiva distorsione delle Regioni da enti di programmazione a soggetti gestori. Nel nostro paese va approfondita la riflessione, dopo l'ultimo ventennio, su pregi e difetti di modelli molto accentrati (come nel passato lontano) o piuttosto decentrati (come l'attuale). Soprattutto vanno valutate le esperienze, presenti in molti paesi, dal Brasile alla Francia, di banche o agenzie di sviluppo di elevato livello tecnico e precise finalità attuative. Non si tratta di tornare a sognare magiche istituzioni straordinarie. Ma di valutare molto pragmaticamente che non si può subordinare l'efficacia delle politiche alle modestissime capacità attualmente disponibili nelle amministrazioni centrali e regionali. Mentre il paese attende (per molti versi sin dal momento dell'unificazione) che con un'opera di lunga lena si fortifichi l'amministrazione ordinaria, non si può rinunciare a disegnare – anche con precisi limiti temporali e tematici – soggetti in grado di dare concreta attuazione a indispensabili misure di sviluppo.

³⁷Dati a riguardo sono a in Prota e Viesti (2012), paragrafo 9.6.

Lezione 8 *Senza una buona politica non ci sono le buone politiche*

Questo però in Italia non accade. E ci porta all'ultima, importante lezione di questa lunga esperienza. La programmazione dei fondi comunitari non può che essere un grande esercizio di discrezionalità e confronto politico. Spetta alle classi dirigenti del paese, a partire dal Primo Ministro, una riflessione politica e strategica di fondo sull'orientamento di queste risorse comunque cospicue; alle rappresentanze politiche, un confronto su questi orientamenti; all'opinione pubblica e alla discussione collettiva, un dibattito sui pro e i contro delle diverse scelte, anche tenendo presente espliciti portatori di interessi. Sono le grandi scelte della politica che devono plasmare i grandi orientamenti delle politiche: così come accaduto, ad esempio, all'inizio degli anni Cinquanta al momento dell'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno.

Nulla di tutto questo accade oggi in Italia. La politica, e l'opinione pubblica in generale, sono totalmente disinteressate al tema; alcuni svolgono un deleterio ruolo di scettici e disillusi propagatori di luoghi comuni e giudizi sommari. Ciò si inserisce in un complessivo clima di totale sfiducia per le politiche pubbliche (all'insegna del meno si fa meglio è: è molto più importante tagliare che migliorare) e di assoluto disinteresse per il problemi di sviluppo regionale e per il Mezzogiorno. Diamogli questi soldi e se la vedano loro: tanto, non otterranno nulla di buono. Ciò produce un avvitanamento del dibattito sulla costruzione dei programmi solo in sede tecnica, dove sono presenti, come in più punti messi in luce in precedenza, soprattutto portatori di interessi particolari; una discussione che si dipana attraverso interminabili documenti, spesso scritti in un gergo tecnico incomprensibile per i non addetti ai lavori. Si è più volte sottolineato come queste politiche siano molto complesse tecnicamente, e come il contenuto di questi documenti risponda a chiare richieste comunitarie: ma non si sfugge all'impressione che tale complessità sia usata da alcuni come schermo per impedire la visibilità di accordi tattici. Effetti collaterali particolarmente negativi di questa situazione sono quelli già messi in luce: dilatazione degli ambiti e delle misure; ripartizione delle risorse fra i livelli in base a consuetudini e non a verifiche di efficacia; conseguenti ritardi ed inefficienze. Questo è particolarmente grave nell'attuale quadro europeo, nel quale si rafforzano le tendenze politiche favorevoli a politiche di austerità esasperate, emergono egoismi e nazionalismi, si affievolisce il supporto per le grandi politiche di coesione, economica, sociale e territoriale, come quelle lanciate da Jacques Delors nel 1989. Questo quadro si riverbera anche sugli stessi fondi strutturali, soggetti nel nuovo ciclo a regole, come quelle relative alla cosiddetta "condizionalità macroeconomica", del tutto contrarie al loro spirito originario. L'Italia deve certamente giocare un ruolo più attivo in Europa: ma per farlo deve presentarsi con "le carte in regola", mostrando una capacità sempre maggiore di sfruttare le attuali politiche: le debolezze che qui sono state ricordate si riflettono anche su un piano europeo più generale, riducendo l'autorevolezza del nostro paese.

Concludendo: le politiche di coesione (di cui i fondi strutturali sono attuazione) sono la principale politica dell'Unione Europea, complessa, articolata, ma straordinariamente importante specie con l'attuale crisi e i suoi effetti asimmetrici persistenti fra i "Nord" e i "Sud" dell'Europa³⁸; sono una politica "seria", che richiede riflessioni attente e azioni non banali. La circostanza che in Italia emergano così tante criticità non dipende solo dalle caratteristiche della politica, o dalle attitudini clientelari dei politici del Sud, ma da profonde debolezze dell'intero paese, più accentuate nel Mezzogiorno. A volerle analizzare in profondità, potrebbero fornire indicazioni molto importanti su alcune importanti "riforme" da attuare in Italia. Ci si accontenta invece di una discussione sciatta, approssimativa, ricca di luoghi comuni, che davvero non porta lontano.

³⁸ Su questo sia consentito rimandare a: G. Viesti, "Nord-Sud : una nuova lettura in chiave europea", Il Mulino, 5/2013