

L'agenda delle politiche di coesione per l'Italia

di Gianfranco Viesti
14 marzo 2014

L'agenda delle politiche di coesione che ha davanti a s  il nuovo Governo   particolarmente ricca ed interessante.   bene ricordare che non si tratta di interventi minori, ma di programmi che possono rappresentare - per il loro profilo quantitativo e qualitativo - un asse portante delle strategie di rilancio economico e sociale del paese; non si tratta quindi di controllare procedimenti burocratici, ma di compiere e attuare scelte politiche di grande momento, volte ad indirizzare verso priorit  ben definite e con la massima efficacia le risorse disponibili, attraverso meccanismi che assicurino un sensibile miglioramento dell'azione pubblica. Eppure, l'interesse della politica per questi temi   quasi inesistente, e il dibattito, scientifico e giornalistico, distratto e fuorviante.

In questo intervento viene analizzata solo una parte dell'agenda: quella che riguarda l'attuazione delle politiche di coesione finanziate con i fondi strutturali europei. Ad essa per  vanno affiancati almeno altri due capitoli. Uno, relativo alle politiche di sviluppo territoriale imperniate sui fondi nazionali (il Fondo Sviluppo e Coesione), che dovrebbero essere complementari a quelli europei: politiche europee e nazionali insieme dovrebbero infatti disegnare il quadro delle complessive politiche volte ad promuovere lo sviluppo di tutti i territori del paese e ad assicurare, in particolare, un forte sviluppo delle aree pi  deboli (il quadro di questo insieme di politiche dal 1992 al 2011   in F. Prota, G. Viesti,  Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario , Il Mulino, Bologna, 2012. Cfr. anche http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1920&Itemid=141). L'altro, fondamentale, relativo alle politiche volte ad assicurare a tutti gli italiani una effettiva fruizione dei diritti di cittadinanza, attraverso l'accesso a servizi pubblici (a cominciare da istruzione, salute, assistenza sociale), di sufficiente qualit  ; tema che si incrocia con aspetti fondamentali del funzionamento del paese: con il riparto delle competenze fra livelli di governo centrali e locali (Titolo V della Costituzione), con i meccanismi che assicurano il finanziamento delle amministrazioni regionali e locali (il federalismo fiscale), con le modalit  di definizione e verifica dei livelli essenziali delle prestazioni per i cittadini, dei costi standard e delle dotazioni strutturali per la loro fornitura.

Ricordando quindi che si tratta solo di un capitolo dell'agenda, si parler  di seguito dei fondi strutturali. Vi   innanzitutto il completamento della programmazione del 2007-13; come noto, in base alle regole comunitarie, la spesa va realizzata entro fine 2015 (una panoramica su obiettivi e regole delle politiche di coesione europee   in G. Viesti, F. Prota, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2008). Si tratta nel biennio di circa 22 miliardi di euro: una cifra di grande rilevanza (il quadro della spesa a fine 2013   in <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/spesa-certificata-31-dicembre/>). Il ciclo di programmazione 2007-13   stato caratterizzato da rilevantissime criticit  ; esse attengono ad una pluralit  di fattori. In parte sono relative alle regole stesse dei fondi strutturali, e a difficult  , politiche e amministrative, delle Regioni (in particolare, ma non solo, del Mezzogiorno) e dei Ministeri. In parte sono spia di pi  generali difficult  del paese: dal grave vuoto della politica nazionale nella sua indispensabile funzione di monitoraggio e stimolo negli anni 2008-11, alle regole e procedure che rallentano la realizzazione degli investimenti pubblici, alle disposizioni del Patto di Stabilit  Interno, che impediscono la materiale realizzazione di interventi gi  pronti (per un'analisi queste criticit  : G. Viesti, P. Luongo,  I fondi strutturali europei. Otto lezioni dall'esperienza italiana , in *Strumenti Res* n.1, febbraio 2014, http://www.strumentires.com/index.php?option=com_content&view=article&id=506:i-fondi-strutturali-europei-otto-lezioni-dallesperienza-italiana&catid=17:mezzogiorno&Itemid=63). L'istituzione, con il governo Monti, del Ministero per la Coesione, affidato a Fabrizio Barca, ha rappresentato un punto di svolta. Barca   intervenuto su diversi aspetti (una ricostruzione di tutto ci    in Fabrizio Barca,  Le politiche di coesione territoriale. Rapporto di fine mandato , aprile 2013, <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2013/04/Le-politiche-di-coesione-territoriale.-Rapporto-di-fine-mandato-Fabrizio-Barca.pdf>): ha riprogrammato gli interventi, riducendo la quota di cofinanziamento nazionale dei programmi, appostando le relative risorse in un Piano di Azione e Coesione (per sfuggire ai vincoli temporali nella spesa); ha introdotto target di spesa e meccanismi di assistenza e controllo per le amministrazioni; ha accresciuto la trasparenza (e quindi la possibilit  di analisi e valutazione) delle politiche attraverso il portale Open Coesione (<http://www.opencoesione.gov.it/>), che monitora l'attuazione di oltre settecentomila progetti, ha ottenuto una (parziale) esclusione dal Patto di Stabilit  Interno del cofinanziamento nazionale. Carlo Trigilia, Ministro per la

Coesione Territoriale con il governo Letta, ha proseguito l'opera, con due ulteriori riprogrammazioni delle risorse e con un forte stimolo nei confronti delle Amministrazioni centrali e regionali all'attuazione degli interventi. Questo difficile lavoro va completato. Per assicurare che la spesa sia realizzata nei tempi previsti: cosa al momento nient'affatto garantita. In primo luogo per evitare il rischio (finora mai concretizzatosi) di perdere i relativi fondi: evenienza che sarebbe disastrosa sia per le politiche sia per la reputazione del nostro paese in Europa. Ma soprattutto per contrastare la pericolosissima riduzione degli investimenti pubblici in corso da tempo nel nostro come in altri paesi dell'Europa mediterranea (F. Barbiero, Z. Darvas, "In sickness and in health: protecting and supporting public investment in Europe, Bruegel Policy Contribution, February 2014, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/812-in-sickness-and-in-health-protecting-and-supporting-public-investment-in-europe/>). A tal fine "è indispensabile che il Governo stabilisca una rilevante esenzione del cofinanziamento dalle regole del Patto di Stabilità Interno; esenzione che sarebbe auspicabile collegare anche all'attuazione della cosiddetta "investment clause" europea per il nostro paese (su questo tema si veda G. Viesti, F. Prota, "Which European investment clause", Social Europe Journal, 28 ottobre 2013 <http://www.social-europe.eu/2013/10/which-european-investment-clause/>). Per assicurare che le misure del Piano di Azione Coesione e delle successive riprogrammazioni siano realizzate in tempi brevi: "è bene ricordare che esse includono azioni di grande rilevanza, come le grandi direttrici ferroviarie del Mezzogiorno o l'estensione delle misure di inclusione attiva contro la povertà a tutti i comuni del Sud. Per controllare che venga ridotta il più possibile la pratica di rendicontare all'Unione Europea spesa già realizzata a valere su altre fonti finanziarie, pur di assicurare il formale rispetto delle tempistiche di spesa.

Vi "è poi la definitiva programmazione del ciclo 2014-20, anche e soprattutto alla luce delle criticità di quello che si va concludendo. Ci "è significa un fondamentale sforzo di miglioramento delle politiche, attraverso la valutazione di ci "è che "è avvenuto e la loro piena integrazione in un progetto di rilancio dell'economia italiana. Barca ha lavorato soprattutto sul piano metodologico, per costruire migliori politiche pubbliche (si veda in particolare, Ministro per la Coesione Territoriale, "Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20", dicembre 2012, <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>); uno sforzo, si badi, che non vale solo per le politiche di coesione, dato che esse incontrano difficoltà per molti versi simili a quelle di molte politiche italiane (cosa di cui spesso non ci si accorge semplicemente perché mancano i dati di monitoraggio). Trigilia ha orientato il merito della programmazione: spostando il finanziamento delle grandi infrastrutture sul Fondo Sviluppo e Coesione alla luce delle loro tempistiche, concentrando le risorse del 2014-20 sui temi dell'innovazione e delle politiche industriali, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, dell'istruzione, dell'occupazione, dell'inclusione sociale; riducendo sensibilmente l'ampiezza e la diversificazione dei programmi su una pluralità di misure; riequilibrando le responsabilità fra amministrazioni centrali e regionali e cercando di aumentare fortemente la complementarità fra i diversi interventi (un documento intermedio in questo senso "è "Accordo di partenariato 2014-2020 (versione 9 dicembre 2013)", http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2013/12/Bozza-AP-ITALIA_9_12_2013.pdf). Molto importanti sono gli aspetti relativi alle politiche industriali e dell'innovazione, essenziali per accompagnare un effettivo rafforzamento della competitività del nostro sistema produttivo, in tutte le regioni: su di esse era stato anche immaginato un pacchetto di intervento di immediata attuazione, sin dall'inizio del 2014 (Ministro per la Coesione Territoriale, "Ricerca e innovazione nelle imprese. Misure di sostegno immediato alle attività innovative e di ricerca delle imprese", 6 febbraio 2014, <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2014/02/Ricerca-e-Innovazione-nelle-imprese-pdf2.pdf>), di cui non "è chiara la sorte. Scelte, come si vede, dal forte contenuto politico, e che ridiscutono anche gli assetti di governance. Che hanno incontrato resistenze diffuse: nella stesse amministrazioni che curano la programmazione; nelle amministrazioni centrali (desiderose di acquisire i finanziamenti comunitari in presenza di decrescenti risorse ordinarie); nelle regioni, desiderose - specie al Centro Nord, ma anche nel Mezzogiorno (in particolare la Puglia) - di massimizzare la quantità di risorse direttamente gestibili e assai meno interessate agli interventi di carattere nazionale con ricadute nel proprio territorio. Trigilia ha anche avviato la realizzazione dell'Agenzia per la Coesione, cui sono state affidate importanti funzioni di assistenza alle amministrazioni, di coordinamento delle politiche, di monitoraggio e verifica, con la previsione anche di eventuali gestioni dirette di programmi e poteri sostitutivi; tale avvio deve essere completato entro fine marzo 2014. Entro il prossimo 22 aprile l'Italia deve poi fornire alla Commissione Europea il testo definitivo del documento di programmazione ("Accordo di Partenariato"); sciogliendo quindi le non poche questioni, di cui si "è detto e che sono in parte ancora aperte, e assicurando definitivamente una migliore focalizzazione, concentrazione e semplificazione del programma di intervento. La rapida attuazione di questo programma può costituire un elemento fondamentale per rafforzare la coesione sociale e rafforzare la competitività del nostro sistema produttivo, in tutte le regioni.

Nonostante i temi sull'agenda siano di grande rilevanza, tecnica e politica, il nuovo Presidente del Consiglio non ha ritenuto di nominare alcun Ministro per la Coesione Territoriale; nÃ© ha fornito nelle sue comunicazioni alle Camere alcuna spiegazione del perchÃ© nÃ© alcuna indicazione sui grandi indirizzi che il nuovo governo vuole seguire. In questo vuoto di discussione e proposta sono da registrare alcuni recenti contributi, apparsi sulla stampa nazionale, che suggeriscono di modificare radicalmente questo quadro, smantellando in pratica l'insieme delle politiche; orientando le relative risorse verso il pagamento dei debiti delle Pubbliche Amministrazioni, il taglio del cuneo fiscale, o restituendole all'Unione Europea (T. Boeri, â€œIl governo senza portafoglioâ€•, La Repubblica 26.2.2014; R. Perotti, â€œSacrifichiamo i fondi Ue per ridurre il cuneo fiscaleâ€•, Il Sole 24 Ore 27.2.2014 <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-02-27/sacrifichiamo-fondi-ue-ridurre-cuneo-fiscale-064019.shtml?uuid=ABYp7Tz> ; E. Scalfari â€œQuant'Ã© bella giovinezza che si fugge tuttaviaâ€•, La Repubblica, 2 marzo 2014 http://www.repubblica.it/politica/2014/03/02/news/quant_bella_giovinanza_che_si_fugge_tuttavia-79995401/). Per quanto tali proposte appaiano - oltre che assai discutibili politicamente - del tutto inattuabili tecnicamente in quanto contrarie sia ai Trattati che alle regole comunitarie di costruzione del bilancio e delle politiche comunitarie, sono spia di una discussione pubblica distratta e fuorviante (su questi temi, G. Viesti â€œLa coesione salva il Sud. Ecco perchÃ©â€•, Il Mattino, 28.2.2014 <http://profgviesti.it/wp-content/uploads/2013/04/20140228fondistrutturali.pdf> e â€œTroppe incertezze sulla coesione territorialeâ€•, Il Mattino, 11.3.2014 <http://profgviesti.it/wp-content/uploads/2013/04/201403311governocoesione.pdf>).