

Imparare dal passato per migliorare le politiche pubbliche. Il caso dei fondi europei 2014-20

di Gianfranco Viesti
26 maggio 2014

Le politiche di coesione europee in Italia rappresentano uno dei pi interessanti paradossi del nostro tempo. Si tratta di interventi di grande rilevanza, sia per le loro dimensioni, sia per le loro tipologie di spesa: una delle pochissime politiche pubbliche - se non l'unica - volta oggi a sostenere il rilancio dell'economia italiana (ed in particolare degli investimenti) e a rafforzare strutturalmente le basi competitive delle imprese e dei territori, in tutto il paese.

Allo stesso tempo  un argomento che viene trattato con agghiacciante superficialit nel dibattito politico e culturale, senza basi scientifiche e conoscitive serie, esclusivamente per sostenere che quello che viene fatto rappresenta uno  spreco, che i soldi  si perdono e che bisogna  cambiare verso. Si sente al pi genericamente, che occorre centralizzare maggiormente la spesa e concentrare le risorse su grandi progetti (secondo taluni: prevalentemente infrastrutturali). Si sentono cifre roboanti (il Primo Ministro ha parlato addirittura di oltre 180 miliardi da spendere, cifra assai difficile da comprendere e giustificare), ma non sembra esservi pi di tanto evidenza di un concreto interesse per il policy-making. In particolare, per i concreti documenti di programmazione, che in questi giorni stanno definendo la strategia 2014-20, in assenza di un Ministro direttamente e politicamente responsabile per ci che si fa. Se cos non fosse, non sarebbe difficile rendersi conto che dal testo dell'Accordo di Partenariato, inviato dal governo italiano alla Commissione Europea a fine aprile con i concreti indirizzi di programmazione per il 2014-20, emergono alcune significative criticit, proprio alla luce della interessante, complessa ma problematica esperienza italiana (per un recente contributo, G. Viesti, P. Luongo,  I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana, Strumenti Res VI/1, febbraio 2014). Criticit che invece sarebbe bene esplicitare e discutere pubblicamente.

La prima attiene alla circostanza che con i fondi comunitari in Italia si fa di tutto. Intendiamoci: questo scaturisce anche dalle indicazioni della Commissione Europea, che chiede di scegliere e concentrare le risorse su alcune priorit, ma al tempo stesso impone anche di prevedere diversi ambiti di azione e obiettivi. Ancora, non  certo semplice privilegiare alcuni obiettivi a scapito di altri, specie in una crisi profonda: il rischio  di lasciare problemi importanti senza risorse. Con l'Accordo  stata - ma solo in parte - salvaguardata l'impostazione del precedente Ministro di ridurre i fondi europei destinati alle grandi opere infrastrutturali (anche perch di durata assai lunga), finanziandole invece con le risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione. Anche se questo apre lo spinoso capitolo della disponibilit di queste ultime, per ora teorica. Eppure non si sfugge: cos non va bene. Perch espone ancora questi fondi al rischio di essere quasi totalmente sostitutivi rispetto alle risorse ordinarie; in particolare nel Mezzogiorno si d per scontato che le risorse europee siano pi che sufficienti per ogni necessit (il Primo Ministro ha addirittura sostenuto che se fossero spesi come in Polonia, il gap infrastrutturale non esisterebbe pi); cosa assai lontana dalla realt. Perch rende la strategia complessa, difficile da controllare e verificare: si fa un po' di tutto e ci si aspetta che tutto migliori. Non a caso i  risultati attesi citati nell'Accordo sono ben 70, un numero decisamente elevato rispetto alle dotazioni, pure non piccole, dei programmi. La seconda criticit  la pi evidente. Tutti i grandi obiettivi sono tradotti in un numero straordinariamente alto di azioni previste: addirittura 336. Non  affatto vero che tutti i fondi europei siano sprecati, come sostiene una pubblicistica tanto di moda, quanto sciatta e disinformata; negli anni scorsi ci sono state azioni importanti, con risultati tangibili, che non sfigurano nel quadro europeo. Da questo punto di vista con la programmazione 2014-20 si introduce un ulteriore, positivo, forte, nesso fra azioni e concreti risultati attesi, al di l della spesa, che potrebbe portare a migliorare la qualit e i tempi degli interventi. E' per senz'altro vero che c' stata in passato anche dispersione su tante piccole misure: troppi interventi parziali, e con risultati modesti rispetto alla scala dei problemi che affrontano; con affaticamento delle strutture amministrative, alla prese con mille misure da gestire. E soprattutto con fortissimi ritardi nell'attuazione dei programmi. La dispersione pu anche favorire un uso discrezionale delle risorse, a fini di consenso; rende difficile il controllo da parte dei cittadini. Su questo fondamentale aspetto c'era da imparare; occorreva ridurre drasticamente le azioni ammissibili, serviva una svolta. Questa svolta era stata annunciata dal precedente governo. E invece non c' stata. Ne scaturiranno problemi gi visti.

L'ultima criticit attiene al chi fa che cosa. Il documento su questo  ancora in parte reticente. Ci sono programmi nazionali e regionali, ma le allocazioni finanziarie sono provvisorie. Per queste politiche, come per molte altre, non c' un livello di governo ottimale; non ha senso n decentrare n accentrare tutto. L'esperienza del passato suggerisce che alle regioni sono stati affidati troppi compiti, e che sarebbe bene razionalizzarli: ma se alcuni interventi  bene che siano fatti a scala nazionale, altri non possono che essere a scala regionale e locale. La questione principale  che devono essere chiari ruoli e responsabilit dei diversi livelli di governo; i meccanismi di coordinamento (in Italia particolarmente difficili, e con una storia non

felice) fra centro e periferia. Va promossa a scala nazionale la collaborazione e il coordinamento fra le regioni, attraverso l'utilizzo di strumenti simili o la definizione di progetti comuni, che riducano carichi burocratici e consentano di imparare dall'esperienza degli altri, di diffondere e replicare buone pratiche; attivando ad esempio l'Agenzia per la Coesione - a questo fine promossa - e che sarebbe dovuta partire già da marzo scorso. Tutto questo non è accaduto in passato, e ha creato rilevanti problemi, specie nel Mezzogiorno. Le Amministrazioni Regionali devono avere il potere di fare scelte importanti e di metterle in atto; ma non possono pretendere di interpretare (come invece accade, specie nel CentroNord) queste politiche come un assegno in bianco di cui disporre a piacere, un menù¹ da cui servirsi, nei fatti senza una strategia comune e senza dar conto - se non in burocratici rendiconti - delle loro scelte. Il proliferare delle azioni possibili sembra invece andare proprio in questa direzione.

Queste criticità non sorprendono, purtroppo. Sono figlie del disinteresse della politica e dell'assenza di discussione collettiva informata. Tanto più dilagano interpretazioni apodittiche in particolare del Mezzogiorno, secondo cui tutto ciò che si è fatto e si fa con le politiche pubbliche è un fallimento e quindi bisogna affidarsi solo alle virtù salvifiche del mercato, tanto meno c'è interesse a comprendere, distinguere, imparare dalla realtà e dalle esperienze - positive e negative - per migliorare le politiche pubbliche. Tanto più si tuona contro le amministrazioni pubbliche, specie regionali, tanto meno si interviene, come in questo caso, per ridurre effettivi eccessi di discrezionalità e di potere di politici e burocrati che controllano l'uso di questi fondi. Da queste criticità occorre, con pazienza, ripartire. A cominciare da una approfondita discussione degli specifici programmi con i quali ogni amministrazione, centrale e regionale, dovrà nei prossimi mesi indicare azioni, tempi e risultati precisi. Saranno scelte politiche fondamentali, non adempimenti formali: sarà bene essere molto attenti, e per quanto possibile, discuterne pubblicamente.