I fondi europei come strumento di stabilizzazione delle aspettative. Ma non in Italia

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | June 20, 2015

'Prima pagina venti notizie
ventuno ingiustizie
e lo Stato che fa
si costerna,
s'indigna,
s'impegna,
poi getta la spugna
con gran dignità'
***Fabrizio De Andrè** – Don Raffaè (Le nuvole, 1990)*

Il contributo dei fondi europei alla stabilizzazione delle aspettative

Il Consiglio dell'UE ha approvato il 2 dicembre 2013 il Reg. (UE, Euratom) N. 1311/2013 che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020 dell'UE, sovente indicato come "bilancio pluriennale".

Il QFP è il fulcro del sistema di finanza pubblica dell'UE ed ha la funzione fondamentale di fornire un profilo delle spese dell'UE ben definito su base pluriennale.
In questo modo esso contribuisce a stabilizzare le aspettative di tutti gli operatori dell'UE, che possono disporre di chiare indicazioni sugli ambiti di spesa dell'UE (corrispondenti agli ambiti di *policy* prioritari) e sull'allocazione finanziaria prevista per ciascun ambito, anno per anno, fino al termine del periodo di vigenza del QFP. Il Regolamento di cui sopra, infatti, riporta per ciascun anno il massimale per gli stanziamenti di impegni e quello per gli stanziamenti di spesa dell'UE.

Queste considerazioni sulla funzione di stabilizzazione delle aspettative degli operatori del QFP dell'UE, a maggior ragione, valgono per quelle voci, molto consistenti anche nel periodo di programmazione 2014-2020, che maggiormente contribuiscono a sostenere investimenti infrastrutturali e investimenti produttivi, ossia quel tipo di investimenti che, in maggior misura, vengono incentivati da uno scenario in cui i decisori pubblici hanno assunto impegni credibili e quanto più dettagliati possibili sugli interventi e sul profilo di spesa dell'azione pubblica nei 3-5 anni successivi.
Come certamente si sarà capito, si fa qui riferimento ai Fondi Strutturali e al Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), che finanzia il II pilastro della Politica Agricola Comune (PAC), ossia gli interventi a sostegno dello

sviluppo rurale.

Una nuova navigazione per il Mezzogiorno

Questi Fondi europei, nonostante le innovazioni legislative rilevanti della nuova programmazione, continuano a fondarsi, *inter alia*, su due principi introdotti nell'ormai lontano 1988, ossia il principio della loro gestione condivisa da più livelli di governo (UE, Stati, Regioni) e della programmazione pluriennale.
Fondi Strutturali e FEASR, pertanto, anche nel nuovo periodo di programmazione, possono contribuire a stabilizzare in tutte le regioni italiane le aspettative degli operatori (soprattutto con riferimento agli investimenti infrastrutturali e produttivi pluriennali) e richiedono un impegno politico e amministrativo rilevante e decisivo sia al Governo centrale sia alle Regioni.

La qualità del processo di programmazione 2014-2020 in Italia

Le considerazioni di cui sopra evidenziano quanto sia necessario, quindi, un rilevante salto di qualità nei processi di programmazione e di gestione delle risorse pubbliche, a livello centrale e a livello decentrato. Ad oggi, tuttavia, si possono avanzare delle riserve sulla capacità di decisori pubblici e dirigenti/funzionari della PA italiana di cambiare davvero passo, nonostante il grande dibattito mediatico sulle riforme istituzionali e sui nuovi molteplici provvedimenti di riforma della PA.

In primo luogo va considerato che, da un lato, è vero che la Nuova programmazione avviata a fine anni Novanta ha sortito effetti modesti, resi manifesti dalla mancata convergenza delle regioni del Mezzogiorno storico ai trend di crescita del Settentrione [1]. Ma è parimenti vero – e ancor più preoccupante – che la Nuova programmazione non ha comportato una significativa "convergenza" di prassi e performance della PA italiana a quelle della PA di altri Paesi europei [2]. Questa era la grande scommessa (il grande obiettivo trasversale) della Nuova programmazione.

Pur tuttavia, come rimarcano Daniele e Petraglia (2015), ‹‹*nonostante i deludenti risultati, l'impianto delle politiche regionali introdotto con la Nuova programmazione è rimasto, ad oggi, sostanzialmente immutato*››.

Inoltre, diversi contributi, negli ultimi mesi, hanno avanzato dei rilievi critici sulla gestione delle politiche strutturali europee da parte del Governo in carica. Questi contributi critici evidenziano sia una certa disattenzione per la "questione meridionale" (si vedano, in particolare, Giannola 2015 e Daniele, Petraglia 2015), sia il fatto che gli interventi di riforma del sistema di governo delle politiche strutturali non introducono nuove funzioni tecniche ed economiche e, ancora più preoccupante, non tengono conto della necessità di migliorare sotto il profilo tecnico-economico e

sotto il profilo amministrativo il sistema di selezione e attuazione dei progetti (Viesti 2015, Virno 2015).

Roma – Presidenza del Consiglio

Le preoccupazioni di cui sopra sembrano trovare conferma nei seguenti elementi:

- l'allegato 6 al Documento di Economia e Finanza (DEF) – 'Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate' – licenziato dal Consiglio dei Ministri il 10 Aprile 2015 appare come un documento orientato più a certificare – quasi con un certo disinteresse – i ritardi nella spesa dei fondi 2007-2013, che non a introdurre novità di rilievo nel disegno complessivo di *policy* della programmazione 2014-2020. Leggere quella parte di questo documento ufficiale significa davvero riportare alla mente le parole della canzone di De Andrè [3];
- nel corso del 2014, la dotazione aggiuntiva del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il periodo di programmazione 2014-2020 (fissata dalla Legge di Stabilità 2014 – L. n. 147/2013 – a 54.810 milioni di Euro), è stata decurtata dal Governo in carica di 4,73 Miliardi di Euro, come riportato sull'Allegato 6 al DEF 2015. In pratica, trova immediata conferma la vecchia consuetudine di considerare la dotazione di risorse del FSC una sorta di "bancomat" a cui il Governo può attingere per fare fronte alla copertura di provvedimenti di politica economica per i quali non si trovano risorse nelle disponibilità di finanza pubblica ordinaria;

- il ritardo nella chiusura del negoziato delle Regioni per i POR FESR e soprattutto per i Programmi di Sviluppo Rurale regionale, tema già trattato nel post del 20 maggio.

Se queste ultime sono le premesse alla "nuova" programmazione 2014-2020 – sfortunatamente, fin qui, davvero troppo simile a quella precedente – sarà difficile che nei prossimi anni i fondi europei, in Italia, possano contribuire a stabilizzare le aspettative degli investitori e/o ad attrarre nuovi investimenti dall'estero.

******

[1] Questa considerazione, ripresa da Daniele e Petraglia, così formulata, appare incompleta, in quanto, come poi puntualmente aggiunto dagli stessi autori, non solo le regioni del Sud arretrano rispetto al Centro Nord, ma esse arretrano anche rispetto alle altre regioni europee. Il dramma nel dramma è che tutte le regioni italiane, anche le più ricche del Nord, negli anni della grande crisi del XXI secolo hanno perduto posizioni nel *ranking* delle 271 regioni europee NUTS II (in merito, si vedano anche Svimez 2014 e Giannola 2015).
[2] Le continue riforme della PA italiana hanno certamente incrementato la sua efficienza complessiva, ma credo che il fatto che i risultati non siano in linea con quelli sperati all'inizio della Nuova programmazione sia reso manifesto semplicemente dalla insoddisfacente attuazione finanziaria dei programmi di spesa dei Fondi strutturali 2007-2013.
[3] Risulta difficile non concordare con il pesante giudizio espresso da Virno in un articolo apparso su lavoce.info lo scorso 21 aprile: *'La relazione allegata al Documento di economia e finanza sugli interventi nelle aree sottoutilizzate è un documento scarno, privo di indicazioni di* policy *[…] Il documento non contiene nessuna idea e nessuna novità per le aree a basso sviluppo nella delicata situazione del dopo crisi'*.

Riferimenti bibliografici

DANIELE V., PETRAGLIA C. (2015), *Ripensare le politiche per il Mezzogiorno*, Rivista online EconomiaePolitica, 18.03.2015

GIANNOLA A. (2015). *Sud d'Italia. Una risorsa per la ripresa*, Salerno editrice, Roma

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2015), *Documento di Economia e Finanza 2015. Allegato 6 "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate"*

SVIMEZ (2014), *Rapporto Svimez 2014 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna

VIESTI G. (2015), *Il Sud dimenticato dalla politica*, Rivista ItalianiEuropei, 12.01.2015

VIRNO C. (2015), Aree sottoutilizzate: siamo ancora all'anno zero, lavoce.info, 21.04.2015