

**iFEL**  
Fondazione ANCI



**IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale  
Roma 24-25 giugno 2015**

**FONDI STRUTTURALI  
E POLITICA DI COESIONE UE:  
una strategia di sviluppo per superare  
il divario territoriale**

di

**Adriano Giannola**

Nel prospettare l'effettiva praticabilità di un percorso che consenta di avviare una politica di sviluppo che parta da Sud si può dire che, paradossalmente, esso sarebbe meno condizionato dalla attuale ristrettezza delle risorse disponibili, grazie alle consistenti (da verificare quanto reali) risorse "aggiuntive" in capo ai tanto citati Fondi europei (Agenda 2014-2020). Tutto ciò, ritengo, a condizione che queste risorse siano finalizzate ad avviare in concreto strategie "interconnesse" tanto più efficaci quanto più esse potranno essere gestite nell'ottica di una sussidiarietà verticale e in attuazione di un ben preciso disegno strategico.

Dunque una riflessione articolata sui Fondi si impone partendo dalla realistica considerazione che essi, rispetto alla retorica ufficiale, si sono rapidamente tradotti in uno spazio finanziario angusto, accidentato ed inefficiente nel quale a ben vedere una gestione poco responsabile e disattenta al ruolo delle politiche ordinarie ha ghettizzato il Sud in una sorta di "riserva indiana".

In questa nota non entrò nel merito di quella che chiamerei una valutazione domestica dei pochi pregi, dei molti difetti e delle tante inperdonabili inefficienze e negligenze che caratterizzano la gestione dei fondi. Difetti imputabili -in periferia- alle nostre Regioni della convergenza e -al Centro- alla simmetrica pari inadeguatezza governativa-ministeriale. La lista è ben nota e a poco servirebbe ripercorrerne i tratti più significativi. A livello generale si sa che l'inefficacia della spesa è direttamente proporzionale alla polverizzazione degli interventi, alla inadeguatezza progettuale e soprattutto alla fragilità del disegno strategico a livello regionale e alla abnorme patologia del contenzioso che allunga a dismisura i tempi di realizzazione. Un progetto infrastrutturale per la sua realizzazione richiede mediamente in Italia 12 anni e al Sud 14 anni se di medio-grande dimensione e circa 8 anni per il resto. Tutti tempi superiori ai periodi di programmazione e alle scadenze della rendicontazione, senza tener conto che finanche l'intenzione di fare non è mai corrispondente all'avvio del periodo di programmazione. Per memoria, ricorderei che l'Autostrada del Sole fu realizzata in meno di otto anni. Ne consegue che per non perdere neanche un euro si fa di necessità virtù (progetti sponda o, eufemisticamente, compatibili, ecc.). Per non parlare della governance dei Fondi (DPS, Agenzia, Cabina di regia, Invitalia) una selva che si complica e, nelle more, impone di derogare da qualsivoglia strategia affidandosi, è il caso attuale, a "piani stralcio" e a "task force" alle quali affidare i progetti.

Che questo panorama accidentato possa dare luogo ad un vigoroso sviluppo delle regioni di convergenza è alquanto dubbio ex ante non meraviglia che, a consuntivo, le nostre regioni oltre ormai ad essere in coda a tutte le classifiche europee vedono ampliarsi le distanze da un gruppo sempre più lontano.

Ma qui vorrei richiamare l'attenzione su un altro aspetto che al momento è assolutamente trascurato nella valutazione della nostra non brillante performance delle politiche di convergenza e che a mio avviso ha invece un impatto negativo non meno grave delle distorsioni di cui sopra e che in assenza di



una seria inversione di rotta, non è passibile di correttivi endogeni o di “riforme” di governance da noi intraprese.

A ben vedere la politica di coesione dell’ UE nel porsi l’ obiettivo di sostenere i singoli Stati per far fronte agli squilibri territoriali, ambisce a incentivare una “sana competizione” tra territori supportando e stimolando non solo la competitività delle imprese operanti sul territorio ma favorendo la capacità dei territori di attrarre risorse (per lo più private) da destinare allo sviluppo.

Per sviluppare questo ragionamento l’ ovvio contesto di riferimento è quello della UE a 15 (area dell’ euro) e della UE a 27 che include dal 2004 anche Paesi aderenti (e candidati) all’ Unione non tutti partecipanti all’euro. Il che, a sua volta invita ad una preliminare riflessione sulla dimensione UME nell’ ambito della quale le politiche di coesione hanno uno spazio ed un ruolo del tutto particolare.

Andando per gradi, la crisi finanziaria che si rovescia sull’ economia reale rende a dir poco problematico il già non facile percorso italiano nell’ era dell’ euro; esso è reso ancor più difficile dalla terapia prescelta dopo il 2008 -quella dell’ austerità- che lungi dal conseguire gli obiettivi, anno dopo anno ha ottenuto risultati sempre inferiori alle attese e spesso ci ha allontanato dagli obiettivi prefissati.

Il problema della nostra difficile permanenza nell’ UME non viene dalla valuta in sé, bensì da ciò che manca e continua a mancare, e cioè l’ accompagnamento che sul versante fiscale e di politiche di bilancio l’ Unione Europea non è stata in grado di realizzare per arginare le tensioni che l’ instaurazione di un’ area valutaria decisamente e notoriamente non ottimale avrebbe innescato. Al contrario, dopo aver costruito con estrema cura una gabbia di vincoli tesi ad evitare free riding e moral hazard (patto di stabilità e crescita, fiscal compact fino all’ impegno costituzionale del pareggio di bilancio) si sono lasciati i prigionieri in gabbia in balia degli effetti di questa non ottimalità valutaria che di fatto ha contribuito a prolungare e acuire gli effetti della recessione. Va detto che a ciò ha concorso non poco anche la “logica di Basilea” che è la versione creditizia del modello di austerità fiscale; essa con le sue regole procicliche più volte modificate in senso restrittivo innesca una micidiale rincorsa tra deterioramento delle posizioni, esigenze di patrimonializzazione bancaria ed inesorabile contrazione delle risorse per accompagnare una sofferente economia reale. Il che viene poco o nulla attenuato dal cosiddetto quantitative easing operato dalla BCE che, se certamente inonda di liquidità il sistema, molto indirettamente agisce sul lato delle risorse patrimoniali delle banche alle quali si richiede invece un progressivo aumento.

Escludendo l’ ipotesi del collasso, l’ euro-sistema si trova di fronte ad un bivio: arretrare ad una forma di unione monetaria temperata (una riedizione riveduta e corretta dello SME; in altri termini l’ ipotesi di un euro a due velocità) o, al contrario, rilanciare con lo sviluppo la convergenza delle economie reali mobilizzando un flusso di trasferimenti finalizzati ad interventi strutturali che solo una politica fiscale dell’ Unione e non dei singoli stati può realizzare. Sono gli estremi possibili tra la scelta di salvaguardare il patrimonio di “comunitarismo” bene o male finora accumulato e la scelta di fare il “salto politico” dando contenuto effettivo al termine Unione. In attesa, per quel che ci riguarda, l’ esperienza di un decennio di declino e oltre sette anni di crisi impone a noi l’ onere suppletivo di governare il nesso tra regime monetario dell’ Unione e il nostro dualismo. Un problema, non nuovo, che richiama alla memoria un aspetto remoto, trascurato ma non per questo trascurabile della vicenda unitaria.



Il rinvio è alla teoria delle Aree Valutarie Ottimali (AVO (Mundell (1961), Kenan (1969)) poco dibattuto da noi in occasione dell' avvento dell' UME e che, nel nostro caso, presenta profili alquanto peculiari.

L' AVO considera gli effetti asimmetrici sulle parti di un' area valutaria sottoposta ad uno shock esogeno. Non c'è dubbio che l' Unificazione del 1861 sia stato uno shock esogeno, ormai lontano, che portò ad un' area valutaria (la lira) non certo ottimale. Ai nostri fini va accuratamente fatta la distinzione tra shock di natura strutturale (caso dell' unificazione) e shock di carattere congiunturale al quale di norma si riferisce l' AVO. Nel breve termine, cioè per shock di natura congiunturale, la preclusione dell' aggiustamento del cambio, attiva meccanismi più o meno automatici di riequilibrio, che tendono a reagire allo shock senza produrre rilevanti e permanenti effetti strutturali. Nell' impossibilità di correzioni affidate alla manovra valutaria, la "cura" della Non-ottimalità sta nella mobilità dei fattori che, di fatto, si traduce in quella del lavoro (coadiuvata in termini di prezzi relativi dalle cosiddette svalutazioni interne, un eufemismo per dire "taglio dei salari"). L' intensità di questo aggiustamento può essere temperata e variamente controllata attraverso trasferimenti compensativi da parte del Governo (Statale o Federale che sia).

Quando le perturbazioni non sono semplici shock congiunturali, emigrazione e trasferimenti compensativi divengono un aspetto strutturale, di contesto, ai quali aggiungere con varia intensità l' interferenza di altri shock congiunturali.

Il persistere di fattori strutturali di squilibrio richiede di definire se e a quale livello trarre le politiche di contrasto rese necessarie al fine di evitare reazioni tali da determinare una soluzione per "eutanasia" del problema. Che il caso non sia irrealistico lo evidenzia l' esperienza italiana dell' ultimo ventennio quando la peculiare selettività e dinamica dell' emigrazione prospetta a danno del Sud una progressiva erosione demografica e, in prospettiva, la "dissoluzione" per estinzione della nostra Questione.

Non è il caso di entrare nell' analisi delle diverse fasi della gestione della nostra Non-Ottimalità nazionale se non per ricordare che l' unico periodo nel quale emigrazione e trasferimenti compensativi furono in grado di stabilizzare ed anzi rovesciare il trend alla divaricazione fu quello della Cassa per il Mezzogiorno, durante gli anni (1957-1975) della industrializzazione.

Coeteris paribus, gli effetti negativi della non ottimalità valutaria si concentrano ovviamente sulle aree deboli per le quali si pone quindi l' esigenza di calibrare esodi migratori e trasferimenti compensativi in funzione di salvaguardia. Si potrebbe immaginare che la politica regionale dei Fondi europei previsti dalla varie Agende sia stata formulata (non casualmente a partire dal 1998) anche per rispondere alle sfide dello squilibrio strutturale rappresentato dall' introduzione della valuta unica. La mancata convergenza conferma la scarsa efficacia di questa scelta e, anzi, evidenzia con estrema chiarezza che lo sviluppo delle politiche di coesione tende addirittura a presentare tratti sempre più discriminatori proprio per le nostre regioni della convergenza e questo –va detto- a prescindere dai tanti demeriti sopra elencati. Anzitutto va detto che nell' esperienza italiana, lungi dal crescere, il flusso globale dei trasferimenti (nazionali e comunitari) verso il Sud si è significativamente ridotto laddove è certamente cresciuto lo svantaggio strutturale imposto dalla non ottimalità valutaria (cumulata rispetto al regime storico della Lira). La valvola migratoria attivata da questa asimmetria ha funzionato in misura intensa e con peculiare selettività. Lo svuotamento prospettico delle classi giovani e più scolarizzate accredita la



previsione di un rapido invecchiamento del Mezzogiorno e di conseguenza di una sua crescente necessità di assistenza.

Nell'ottica del "bicchiere mezzo pieno" questo trend, in assenza di incontrollabili contraccolpi sociali, consentirebbe di liquidare la storica Questione legittimando così lo slogan che il meridionalismo è morto.

Politica di convergenza, il teorema di impossibilità per il Sud

Andando più specificamente a considerazioni sulla non ottimalità dell'area valutaria nella quale siamo immersi, non meraviglia che gli effetti delle tre agende susseguitesesi dal 1998 siano stati deludenti. E va ribadito che le fondate critiche alla gestione da parte delle nostre regioni meridionali non legittimano il velo pietoso steso sul fatto che le condizioni date della politica di convergenza concorrono non poco a determinare questi esiti.

Il tema non è secondario anche perché con l'alibi delle risorse comunitarie si sono nei fatti ridotte le risorse ordinarie alle quali esse dovevano invece aggiungersi. Oggi addirittura si presenta come "positiva" innovazione l'ipotesi di rendere flessibile (e quindi di ridurre) il cofinanziamento nazionale ai progetti europei, con il che legittimando –per dati fondi strutturali- un ulteriore disimpegno delle politiche nazionali. Ai mancati risultati si aggiunge poi la beffa dell'effetto cloroformizzante e reputazionale di questa esperienza in virtù del quale da venti anni il nodo del dualismo viene stralciato e affidato alle cure dei Fondi Europei.

Come detto, la politica regionale europea, non solo non tiene in conto la non ottimalità dell'area valutaria ma, al contrario, ne peggiora drammaticamente gli effetti nella misura in cui si propone di fatto di perseguire senza adeguate qualificazioni (fiscali, valutarie, ecc.) l'obiettivo della competitività tra territori anche quando si parla di coesione. Ne consegue, nel nostro caso specifico, il paradosso che dato il contesto, trasferimenti assegnati alle aree problematiche concorrono invece e potentemente ad alimentare l'impatto della non ottimalità esasperandone i molteplici fattori (quello fiscale in primis) che alimentano persistenti effetti distorsivi.

La promozione della competizione tra territori svantaggiati potrebbe essere un prodotto congiunto della coesione più che appropriato a condizione di una (del tutto inesistente) omogeneità di "contesto". Non del contesto locale tanto enfatizzato, bensì di quello comunitario nel quale avviene la competizione. E' stupefacente l'assoluto vuoto di analisi su questo che dovrebbe invece rappresentare il punto di partenza per calibrare (alla luce di ben individuati "rendite e/o oneri impropri") i criteri di allocazione dei fondi e le regole della loro gestione.

Dal 2004, con il cosiddetto allargamento, le cose peggiorano ulteriormente, rendendo ancor più inspiegabile il conformismo acritico, dei nostri esperti quasi che la politica della convergenza operi nel vuoto. Non solo l'area valutaria unica non è ottimale ma l'eterogeneità tra i 27 Paesi è ulteriormente esaltata dall'accresciuto rilievo nella divaricazione dei regimi fiscali, ancor più differenziati, da un patto di stabilità che "morde" per alcuni e non per altri, dalla possibilità per alcuni (in lista di attesa per entrare nell'area euro) di sfruttare anche limitati spazi per manovrare il cambio. L'insieme di questi molteplici aspetti distorsivi ci restituisce uno scenario che per le nostre regioni della convergenza (al di là ed in



aggiunta ai loro demeriti) risulta drammaticamente penalizzante. C'è da chiedersi come sia seriamente immaginabile che anche la più efficiente gestione delle (nostre) risorse retrocesse alle regioni italiane dalla UE possa sia pur parzialmente compensare il divario strutturale di competitività generato da questo contesto accidentato. Ciò è poi tanto più grave quando si tiene conto che ora e in prospettiva ben oltre il 60% dei fondi europei per la convergenza è destinato proprio alle regioni di quei Paesi che godono dei privilegi che rappresentano i tratti per noi più penalizzanti.

Viviamo dunque il paradosso di essere contributori netti al bilancio europeo; grandi benefattori, poco beneficiati da una politica delle convergenze densa di penalizzazioni connesse alla non ottimalità valutaria. Ci facciamo male senza che se ne discuta e, in più, additiamo al mondo le nostre inefficienze per combattere le quali Agenda, dopo Agenda si è strutturata una impalcatura barocca, burocratica che, lo confessiamo noi stessi, non riesce a gestire la macchina. Se si è fermamente e giustamente convinti che l'Unione monetaria è indispensabile per un'Europa protagonista nel mondo globale è di vitale importanza, per la sua sopravvivenza, porre il problema di una radicale revisione delle politiche di coesione.

Non risulta che il tema sia stato mai posto all'ordine del giorno durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione.

Il lamento rituale sulla carenza di "capitale sociale" e sull'uso "estrattivo" delle Istituzioni delle "classi dirigenti" meridionali va urgentemente integrato con un'argomentata analisi che consenta, prima ancora di entrare nel "campo di gioco", di fare chiarezza sulle regole. In carenza del coraggio di proporre l'abolizione della farraginoso retorica delle politiche di convergenza, potremmo almeno iniziare da questa modesta pragmatica proposta. Certo essa è tardiva dopo 18 anni di unione monetaria; ma –come suol dirsi– non è mai troppo tardi!

