

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Presentazione del Rapporto IFEL

3 marzo 2020 Convegno On Line

Introduzione
Pierciro Galeone

Quello che presentiamo e discutiamo oggi è il nono Rapporto IFEL sulla dimensione territoriale delle politiche di coesione. Il Rapporto offre il quadro europeo e nazionale dello stato di avanzamento dei Fondi SIE 2014-2020 e fornisce un'analisi accurata del ruolo svolto dai Comuni italiani come beneficiari degli interventi FESR e FSE. Inoltre viene analizzata la dimensione territoriale in Europa e in Italia con riferimento particolare alle Azioni Innovative Urbane, alle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e alla Strategia Nazionale Aree Interne. Infine viene offerto uno sguardo sul futuro dello sviluppo territoriale e urbano nella nuova programmazione 2021-2027.

Il punto di vista dei territori e delle loro istituzioni: l'“ultimo” stadio della catena attuativa ma anche il “primo” livello per capire se funzionano.

Guardare alle politiche di coesione dal punto di vista delle comunità locali e delle loro istituzioni di governo ha un significato particolare. È il punto di vista dei secondi beneficiari, dopo le imprese, delle politiche di coesione. È un punto di osservazione “dal basso”. Il territorio e le istituzioni locali sono allo stesso tempo, l'“ultimo” stadio della catena attuativa e il “primo” livello dal quale si percepiscono gli effetti delle politiche e se ne valutano gli esiti.

Se la politica di coesione esiste per “tenere insieme” i territori, è proprio dal punto di vista di questi ultimi che ne andrebbero, in definitiva, apprezzati gli obiettivi e valutati gli esiti: la capacità di collegare e connettere i luoghi superando l'isolamento; l'apertura di canali di partecipazione ai processi di sviluppo evitando l'esclusione; la ricomposizione delle fratture nel godimento di alcuni diritti di cittadinanza; e soprattutto l'offerta di opportunità di “auto-sviluppo” alle comunità territoriali e urbane che permettano di uscire dalla trappola della dipendenza e della subalternità.

Dobbiamo fare due cose insieme: concludere “bene” l'attuale ciclo di programmazione e aprire “per tempo” il prossimo ciclo.

Questo nono Rapporto cade in un anno particolare che, da un lato, segna l'avvio della conclusione dell'attuale ciclo di programmazione ma è, d'altro canto, l'anno dedicato alla definizione dell'Accordo di partenariato 2021-2027. Per abitudine affrontiamo un ciclo alla volta e quindi abbiamo in mente la “meta” del 2023 cioè lo scadere del termine per i pagamenti. Ci concentriamo sulla accelerazione della spesa e lasciamo il ciclo futuro al circolo dei programmatori e dei negozianti. In questo modo, i ritardi che caratterizzano il processo attuativo italiano iniziano già prima di cominciare. Ma è un'abitudine da abbandonare e il Rapporto di quest'anno cerca di contribuire in questa direzione. Dobbiamo concludere bene il ciclo attuale. L'Italia è il secondo Paese europeo, dopo la Polonia, per risorse programmate. A fine 2019 la media dell'Unione Europea si attesta sul 41% della spesa mentre l'Italia è al 35%. Gli impegni registrano un 81% europeo ed un 72% italiano. Siamo in ritardo ma il raggiungimento dei target è alla nostra portata. Dobbiamo però cambiare passo, soprattutto su

alcuni programmi. E nello stesso tempo dobbiamo partire con il nuovo ciclo definendo i programmi operativi per avviare per tempo la fase di impegno.

Far partire in “orario” il “treno 2021-27” senza dover prima aspettare che il “treno 2014-20” sia finalmente arrivato in deposito

Si tratta di far partire in “orario” il “treno 21-27” senza dover prima aspettare che il “treno 14-20” sia finalmente arrivato in deposito. Questa sovrapposizione dei programmi è una sfida che dobbiamo raccogliere. La situazione attuale chiede “un di più” di sforzi per “tenere insieme” i territori e riuscire ad avviare una fase nuova per il Paese che si trova in una situazione di debole crescita con rischi di stallo. E vede in molte aree il peggioramento delle condizioni di vita e il moltiplicarsi delle situazioni di marginalità.

Il crollo degli investimenti: un’ombra lunga su crescita e produttività

In effetti, la crisi degli ultimi anni per noi si è protratta più a lungo e la fuoriuscita appare per il nostro Paese più lenta e stentata. D’altra parte gli effetti della crisi economico finanziaria e delle politiche di consolidamento fiscale hanno avuto effetti pesanti sul PIL ma pesantissimi sulla sua componente investimenti. Solo sul versante pubblico, la spesa in conto capitale della PA nel periodo 2010-2018 si è ridotta del 20% quella dei Comuni del 33%. Gli effetti depressivi li abbiamo visti negli ultimi anni ma la caduta degli investimenti rischia di gettare un’ombra lunga sulle prospettive di produttività e la crescita.

Il ruolo “distorto” ma decisivo delle politiche di coesione negli anni della crisi

In questo quadro le politiche di coesione hanno avuto un ruolo decisivo per quanto distorto. Esse hanno mitigato la caduta degli investimenti: i fondi strutturali e le risorse per le aree sottoutilizzate nel periodo 2015-2017 hanno rappresentato il 21% delle risorse in conto capitale a livello nazionale e il 48% per il Mezzogiorno. Sono dati che fanno emergere la perdita del carattere di risorse “strutturali” e “aggiuntive”. Ma d’altro canto questi interventi, di fatto “congiunturali” e “sostitutivi”, hanno avuto un effetto positivo: in loro assenza l’impatto della crisi sarebbe stato ben più severo soprattutto per il Mezzogiorno.

Cresce la domanda di “coesione” in Italia. Le regioni “più sviluppate” arretrano e il confine delle aree “meno sviluppate” sale verso Nord

La crisi ha comunque fatto arretrare l’Italia nel suo insieme. Le regioni del nord hanno visto allontanarsi le aree che costituiscono il “cuore sviluppato” dell’Unione. Gli effetti per il Centro sud si può leggere bene con le lenti delle politiche di coesione: Sardegna e Molise passano dallo status di regioni “in transizione” a quello di “meno sviluppate”. Marche e Umbria invece retrocedono dal gruppo delle regioni “più sviluppate” a quello delle regioni “in transizione” raggiungendo l’Abruzzo. In definitiva, aumenta la domanda di “coesione” espressa dal nostro Paese. Infatti nella proposta della Commissione Europea per la politica di coesione 2021-2027 per l’Italia è prevista una dotazione di circa 3,5 miliardi di Euro il 7% in più rispetto al ciclo attuale. Questo incremento di risorse rafforza la necessità di un impegno deciso per partire nei tempi e partire bene con la nuova programmazione.

Cresce anche la dimensione territoriale. Ci saranno più risorse per gli interventi urbani e territoriali.

Visto dal punto di vista dei territori la proposta della Commissione contiene una riserva minima del 6% della dotazione nazionale del FESR da destinare allo sviluppo urbano sostenibile. Il Parlamento europeo vorrebbe portare tale riserva al 10% ed introdurre una riserva nazionale

minima del FESR del 4% destinato alle “aree interne”. A questa crescita delle risorse delle corrisponde la riproposizione degli strumenti per lo sviluppo integrato territoriale come gli investimenti territoriali integrati (ITI) o Sviluppo locale partecipato (CLLD) ed un altro strumento deciso da ciascuno Stato.

Cresce l’orientamento verso la “concentrazione” degli interventi e la programmazione “unitaria” di risorse effettivamente “aggiuntive”.

Ma un altro elemento qualificante della proposta della Commissione per la programmazione 2021-2027 è la concentrazione strategica delle risorse: dagli 11 obiettivi tematici dell’attuale ciclo si passa ai 5 obiettivi strategici del nuovo ciclo. Questa scelta verso una maggiore efficacia delle risorse è sviluppata coerentemente anche da Piano per il Sud 2030 varato recentemente dal Ministro per il Sud e la Coesione territoriale. Il Piano: a) recupera il carattere “aggiuntivo” delle politiche di coesione rafforzando la “clausola del 34%” (ovvero dell’obiettivo di destinare al Sud una quota di spesa “ordinaria” in conto capitale proporzionata alla popolazione); b) ricostituisce il carattere “unitario” della gestione delle risorse aggiuntive (europee e nazionali); c) si orienta verso la “concentrazione” degli interventi attraverso 5 missioni nazionali della strategia di “coesione” che, oltre a comprendere gli obiettivi di coesione dell’UE, si collocano nel quadro degli SDGs dell’Agenda globale per lo sviluppo sostenibile dell’ONU.

Concentrazione strategica e dimensione territoriale: come tenerle insieme?

L’orientamento verso una programmazione più compatta ed un rafforzamento del governo dei processi di attuazione può promuovere strategie, interventi e strumenti orientati al territorio se si riescono a rafforzare le capacità di governo locale. Il Country Report 2019 dedicato all’Italia, nell’allegato sulle politiche di coesione, indica tra l’altro l’importanza di guardare al territorio nazionale attraverso le “aree funzionali” articolate in: aree metropolitane; aree urbane medie; aree interne. E’ il riconoscimento del policentrismo italiano: un elemento di complessità ma anche di valore.

Dare alla dimensione territoriale un respiro (strategico, programmatico e di governo) nazionale

La dimensione territoriale italiano ha da sempre questa configurazione policentrica. E’ la rete delle comunità (pur diverse nelle dimensioni) e delle loro istituzioni di governo (Città metropolitane, Comuni, unioni di Comuni) che se connesse, aggregate, rafforzate e valorizzate possono costituire quell’infrastruttura di governo locale essenziale quale “ultimo” stadio dell’attuazione e “primo” livello di impatto delle politiche.

Questa dimensione ha trovato spazio nelle Agende Urbane dei POR ma ha anche conosciuto due positive esperienze nazionali: il PON Metro e la Strategia delle Aree interne. Queste positive esperienze devono incoraggiare il dispiegamento di azioni nazionali che coinvolgano l’insieme delle aree urbane funzionali. Ma devono anche trovare ulteriori terreni per realizzare strategie, programmi e interventi di respiro nazionale.

La “coesione amministrativa” al servizio della coesione territoriale

Un terreno è certamente quello del rafforzamento delle capacità di governo e di gestione del sistema delle pubbliche amministrazioni locali. Il Piano per il Sud usa il suggestivo termine di “rigenerazione amministrativa” che ben descrive il bisogno attuale delle strutture comunali. Le politiche di consolidamento fiscale hanno indebolito un tessuto amministrativo già tradizionalmente eterogeneo con punte di vitalità e di eccellenza ma anche con diffuse fragilità.

Tra il 2010 e il 2018 la spesa del personale è diminuita del 14%. Dal 2007 al 2017 il numero di dipendenti comunali si è ridotto del 20% passando da 479.233 a 383.432 unità. Nel solo biennio 2016-2017 la contrazione è stata del -2,9%. Il rafforzamento delle capacità amministrative, l'immissione di nuove risorse professionali (come prefigurato dal Piano per il Sud), la costituzione di una rete di centri di competenza (al servizio dei Comuni a partire da quelli di minore dimensione) e di task force di progettazione articolate territorialmente sono elementi essenziali per poter disporre di una infrastruttura di governo locale capace di reggere una accelerata attuazione delle politiche di coesione. E sono interventi che si gioverebbero di una dimensione nazionale: un modo per fare della "coesione" amministrativa una chiave per la coesione territoriale