

La performance finanziaria delle Regioni nell'ambito della politica di coesione

di

Aurelio Bruzzo, Università di Ferrara

E' quantomeno dalla seconda metà degli anni '90 che è stato accertato come le Amministrazioni pubbliche italiane, a causa di difficoltà di vario genere (progettuali e gestionali) da esse incontrate, facciano registrare un modesto tasso di realizzazione dei programmi e dei progetti di sviluppo cofinanziati dall'UE nell'ambito della politica di coesione economica, sociale e territoriale (Baldi, 1997). L'ennesima conferma di un simile fenomeno è stata fornita dalla decisione, assunta dal precedente Consiglio dei Ministri nella sua ultima riunione del 2013, di "riprogrammare" 6,2 miliardi di euro di risorse finanziarie della UE che non erano ancora state impegnate e che altrimenti lo Stato italiano avrebbe dovuto restituire al bilancio comunitario (Chiellino, 2014a) [1].

D'altro canto, si ricorda che è stato recentemente realizzato - su iniziativa dell'allora Ministro alla Coesione territoriale F. Barca - un portale del sito del Ministero dello sviluppo economico, denominato www.opencoesione.it [2], col quale vengono periodicamente messi a disposizione di tutti i possibili *stakeholder* i dati finanziari relativi alle politiche di coesione condotte in Italia, così che tali soggetti possano valutare l'efficacia, l'efficienza e la coerenza nell'impiego delle risorse finanziarie di fonte comunitaria messe a disposizione del nostro paese, nonché contribuire al corretto orientamento dei processi di programmazione e attuazione.

Dalle precedenti constatazioni trae origine il presente lavoro che si pone l'obiettivo di verificare l'effettivo stato di attuazione finanziaria raggiunto dalle politiche di coesione in Italia alla fine dell'ultimo periodo di programmazione, cioè sulla base dei dati risultanti al 31 dicembre 2013 (e diffusi all'inizio del 2014), così da fornire - in prospettiva - un concreto contributo conoscitivo anche all'individuazione dei fattori che portano al basso livello di efficienza qui determinato.

Il metodo impiegato per le elaborazioni è molto semplice, anche perché i numerosi, ma non particolarmente eterogenei dati messi a disposizione mediante il portale prima citato, a nostro avviso non consentono di effettuare ulteriori e più complesse elaborazioni [3]. In ogni caso, il metodo di elaborazione consiste nel calcolo di quello che può essere denominato il tasso o il coefficiente di realizzazione, ottenuto mediante il seguente rapporto:

$$(1) \quad Cr\% = \frac{\text{spesa certificata dalle autorità responsabili dei programmi}}{\text{donazione finanziaria disponibile}} \times 100$$

Pare opportuno precisare, però, che i dati circa lo stato di attuazione risultanti a fine 2013 e fra poco presentati in questo *paper*, sono stati determinati nello stesso modo impiegato nel portale ufficiale, a ribadire l'interesse nutrito soprattutto dai *policy-maker* per simili informazioni.

A nostro avviso, il tema qui affrontato - oltre che di scottante attualità - è anche di estremo rilievo ai fini della definizione di una politica economica che risulti in grado di rilanciare il processo di sviluppo in Italia, tenuto conto della prevalente natura delle spese erogate nell'ambito della politica di coesione dell'UE, le quali dovrebbero essere costituite in buona parte da spese d'investimento (infrastrutturale e produttivo).

(i) Alcuni elementi utili ai fini della determinazione degli ordini di grandezza

In Italia le politiche regionali di coesione sono finanziate sia da fondi europei, ai quali è associato un co-finanziamento nazionale, sia da fondi nazionali; esse poi sono attuate da Amministrazioni centrali di settore e da Amministrazioni regionali, con il coordinamento centrale. Dal 2000, poi, le politiche regionali di coesione agiscono, pur con differente intensità, in tutto le regioni e non solo in quelle sottosviluppate, come nel passato. Complessivamente, dunque, le risorse finanziarie risultate disponibili per il ciclo di programmazione 2007-2013 ammontavano a circa 100 miliardi di euro, composti da diversi fondi, ma tutti destinati a promuovere un processo di sviluppo (si veda Tabella I).

Tabella I: *Risorse finanziarie disponibili per il periodo 2007-2013 (valori in milioni di Euro)*

Fondi Europei (FS 2007-2013) (*)	
Cofinanziamento nazionale ai strutturali programmi operativi dei Fondi	26.927,7
Fondi strutturali UE (POR, PON, POIN)	27.965,0
Fondi nazionali (FSC 2007-2013) (**)	
Delibere CIPE o ex lege, a singoli progetti speciali	17.386,8
PAR delle Regioni del Centro-Nord (eccetto il Lazio), Abruzzo e Molise e alcuni utilizzi disposti con ordinanza OPCM o ex lege	6.432,5
Delibere CIPE settoriali	10.178,9
Obiettivi di servizio Mezzogiorno	1.044,0
Disponibilità da programmare	4.345,3
Piano di Azione per la Coesione (PAC)	
Interventi del PAC con programmazione propria	5.006,3
Totale	99.286,6

Fonte: www.opencoesione.gov.it (2013). Note: (*) Stime, al luglio 2013, in attesa della riprogrammazione dei Programmi operativi regionali; (**) Escludono risorse ex FAS, destinate alla copertura del debito sanitario di alcune regioni e al Fondo occupazione (2.500 mln); mentre includono ancora circa 412 mln della programmazione 2000-2006.

Il Dipartimento per le politiche dello Sviluppo e la Coesione economica (DPS) provvede al costante monitoraggio della spesa dei fondi prevista dai piani operativi, nazionali (PON) e regionali (POR), e periodicamente interviene per “definanziare” interventi che presentano criticità di attuazione o che risultano obsoleti, dato il cambiamento del contesto economico e sociale, oppure che sulla base di valutazioni oggettive si rivelano inefficaci. In particolare, nel 2011 è stato varato il Piano di Azione per la Coesione, sostanzialmente consistente in

un rinnovato impegno a spendere meglio e più rapidamente i fondi comunitari e il relativo co-finanziamento nazionale [4].

(ii) La spesa certificata all'UE

La spesa ufficialmente certificata alla Commissione Europea è un'informazione rilevante ai fini della regola nota come " $n + 2$ " (art. 93 del Regolamento 1083/2006), secondo cui - per ciascun fondo (FSE, FESR) e per ogni Programma Operativo (PO) - è previsto il cosiddetto "definanziamento" delle risorse non spese entro il biennio successivo all'annualità di riferimento [5].

Come si è già accennato (in nota 3), tra le misure finalizzate all'accelerazione dell'attuazione dei PO finanziati coi Fondi Strutturali 2007-2013, per le spese sostenute e certificate, sono stati stabiliti (ai sensi della Delibera CIPE 1/2011) anche obiettivi infra-annuali (al 31 maggio e al 31 ottobre), oltre a quello del 31 dicembre 2013; quest'ultimo obiettivo era stato fissato per l'esattezza al 50,4%.

Come si può facilmente constatare dal seguente grafico (Figura 1), lo stato di attuazione della politica di coesione risultante in Italia alla fine dell'anno scorso, era pari al 52,7%, vale a dire un valore di poco superiore al *target* definito a livello nazionale nell'ambito delle "Iniziative di accelerazione e di miglioramento dell'efficacia degli interventi". D'altro canto, però, bisogna essere anche consapevoli del fatto che il livello conseguito dallo stato di attuazione risulta solo di poco superiore alla metà della complessiva dotazione finanziaria stanziata per il settennio 2007-2013.

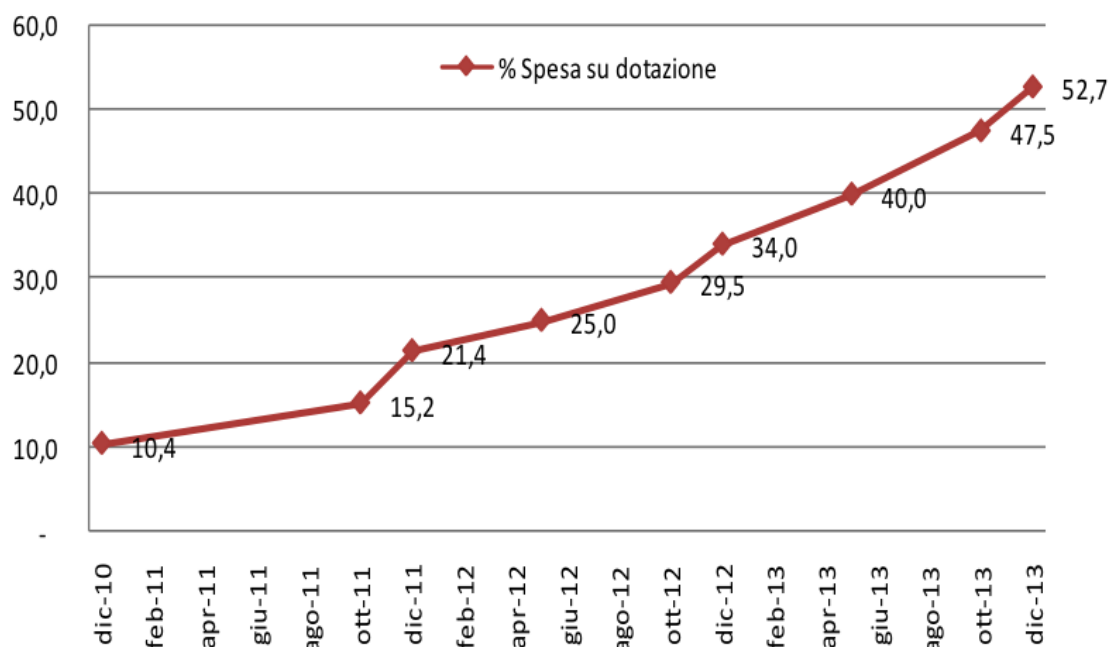
(iii) Gli analoghi risultati a livello regionale

Fra le varie articolazioni possibili della spesa complessiva - per area obiettivo (Convergenza, per il Sud; Competitività regionale e occupazione, per il Centro-Nord), per tipo di fondo comunitario (FESR e FSE) e per tipo di programma (POR, PON e POIN) all'interno di ognuna delle aree obiettivo - quella senza dubbio più interessante ai fini del presente lavoro è rappresentata dalla ripartizione per singole Regioni, la quale - oltre ad essere il livello più disaggregato d'analisi - consente anche di presentare una sorta di graduatoria del livello di efficienza fatto registrare dalle Amministrazioni regionali competenti in fatto di politica di coesione (Tabella II).

L'Amministrazione che fa registrare il tasso di realizzazione più elevato è la Provincia Autonoma di Trento, che - con poco più del 74%, cioè $3/4$ del totale della sua dotazione - conferma la sua risaputa efficienza gestionale, la quale a nostro avviso può essere attribuita quantomeno a due fattori: da un lato, il particolare *status* di autonomia istituzionale che consente all'Amministrazione - disponendo di una maggiore quantità di competenze - di dipendere meno dalle Amministrazioni centrali per quanto concerne le decisioni da assumere; dall'altro lato, la piccola dimensione demografica e territoriale che favorisce i rapporti sia inter-istituzionali che interpersonali, riducendo i costi di transazione, tra cui appunto quelli derivanti dai tempi di esecuzione degli investimenti approvati.

Le Regioni che si collocano nelle posizioni immediatamente successive della graduatoria sono quelle dell'Emilia-Romagna e del Friuli Venezia Giulia, sebbene con tassi di

Figura 1: Stato di attuazione della politica di coesione cofinanziata dai Fondi Strutturali in Italia nel periodo 2010-2013 [6]



Fonte: www.opencoesione.it

realizzazione discretamente inferiori, cioè pari al 67% circa. In altri termini, in queste regioni i programmi e i progetti sono stati realizzati nella misura di 2/3, che è un valore ancora di notevole rilievo, anche in considerazione del fatto che - mentre la Regione Friuli V.G. opera in condizioni istituzionali molto simili a quelle della Provincia di Trento - quella dell'Emilia-Romagna invece è gestita da una Amministrazione a statuto ordinario e presenta una dimensione decisamente superiore alle altre due aree geografiche considerate.

Passando alla “coda” della graduatoria, le Regioni che hanno fatto registrare il minor tasso di realizzazione rispetto alla media nazionale (pari al 52,2%) - come ci si poteva attendere - sono tre Amministrazioni meridionali, cioè quelle della Campania (meno del 35%), della Sicilia (42%) e della Calabria (43%) [7], le quali - presentando tassi di realizzazione alquanto lontani dal valore medio - influiscono in modo decisamente negativo sulla complessiva *performance* che potrebbero vantare sia l'insieme delle Regioni meridionali, sia quelle italiane nel loro complesso. Purtroppo, non si può far a meno di sottolineare che si tratta proprio delle regioni italiane in cui sono maggiormente radicate e diffuse le più note organizzazioni di criminalità presenti nel nostro Paese, anche se non è assolutamente chiaro l'eventuale rapporto che intercorre tra i due fenomeni.

Tabella II: *Dotazione totale di risorse, spesa certificata e tasso di realizzazione alla fine del 2013, per tipo di area geografica/regione (Val. ass. in mil. Euro)*

Area obiettivo	Regione	Dotazione totale (3)	Spesa (4) certificata (4)	Tasso % di realizzazione
CRO	Piemonte	2.069,8	1.284,7	62,1%
CRO	Valle d'Aosta	112,8	67,8	60,1%
CRO	Liguria	917,6	548,7	59,8%
CRO	Lombardia	1.328,0	813,3	61,2
CRO	P. Bolzano.	224,1	135,0	60,2%
CRO	P. Trento	279,8	207,3	74,1%
CRO	Veneto	1.160,0	730,5	63,0%
CRO	Friuli V.G.	549,8	368,4	67,0%
CRO	Emilia-R.	1.230,4	829,4	67,4%
CRO	Toscana	1.682,7	1.066,7	63,4%
CRO	Umbria	571,2	342,7	60,0%
CRO	Marche	564,5	341,0	60,4%
CRO	Lazio	1.467,4	861,7	58,7%
CRO	Abruzzo	634,4	376,5	59,3%
CRO	Molise	295,4	173,7	58,8%
CRO	Sardegna	2.036,4	1.253,3	61,5%
CONV.	Campania	5.444,5	1.894,1	34,8%
CONV.	Puglia	5.771,5	3.184,4	55,2%
CONV.	Basilicata	1.074,6	675,9	62,9%
CONV.	Calabria	2.799,3	1.206,0	43,1%
CONV.	Sicilia	5.992,0	2.521,4	42,1%
Totale	Totale	36.206,2	18.882,5	52,2%

Fonte: ns. elaborazioni su dati www.opencoessione.it

(iv) Conclusioni

In questo breve lavoro si è innanzi tutto ottenuta la conferma del fatto che alcune Amministrazioni pubbliche preposte all'impiego delle risorse concesse dalla UE per realizzare la politica di coesione alla fine del periodo di programmazione 2007-2013 non si dimostravano ancora in grado di impiegarle entro i tempi e nei modi previsti dai Regolamenti comunitari sui Fondi strutturali emanati nel 2006.

In secondo luogo, ritornando al quadro complessivo, gli elementi che emergono dall'analisi qui condotta sono tra loro in parte contraddittori: infatti, da un lato il Ministero competente può vantare di aver raggiunto alla fine del 2013 un tasso complessivo di realizzazione del 52,7% che risulta superiore al *target* che lui stesso aveva fissato per tale data (cioè il 50,4%) [8]; dall'altro, invece, si può ribadire che il totale delle somme erogate in Italia dopo altri 7 anni di politica di coesione risulta ancora solo di poco superiore alla metà della cospicua dotazione complessivamente disponibile: cioè il 52,7% soltanto,

nonostante la pressante esigenza segnalata dal nostro sistema socio-economico.

Infine, tale risultato, a nostro avviso è destinato anche a riflettersi negativamente sul prossimo futuro per i seguenti due motivi:

- per il fatto che la parte rimanente della dotazione disponibile dovrà essere effettivamente spesa nell'arco di soli 2 anni circa, cioè entro la fine del 2015, per riuscire a rispettare la regola dell' $n + 2$. In altre parole, l'Italia tra il 2014 e il 2015 dovrà spendere per investimenti produttivi, infrastrutturali e capitale umano come minimo un volume di risorse pari a 22,5 mld., al fine di evitare il disimpegno automatico di un consistente ammontare di fondi strutturali europei;
- inoltre, perché dal 2014 è iniziato il nuovo periodo di programmazione, per il quale l'Italia ha ottenuto altri 31 mld. di fondi strutturali (Chiellino, 2014b), che dovranno essere a loro volta impegnati e spesi in programmi e progetti di sviluppo, sovrapponendosi così dal punto di vista operativo a quelli precedenti.

In conclusione, l'Italia dispone paradossalmente di varie decine di mld. di Euro da destinare al finanziamento di programmi e progetti per lo sviluppo socio-economico delle sue regioni, il cui proficuo impiego consentirebbe certamente di rilanciare in esse la produzione e l'occupazione, nonché di contrastare la grave crisi tuttora in corso. Alla luce della più recente esperienza, ci si può chiedere, però, se l'Amministrazione centrale e quelle regionali disporranno di un'adeguata capacità amministrativa e gestionale per riuscire a impiegarle interamente e non vedersi costrette a rinunciarne ad una parte a causa soprattutto della loro radicata inefficienza.

Riferimenti bibliografici

Baldi C.E. (1997), *Per un'Europa possibile. Libro nero dei fondi strutturali*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Chiellino G. (2014a), Salve tutte le risorse dei vecchi programmi, *Il Sole 24 Ore*, 4 gennaio.

Chiellino G. (2014b), Ue: primo sì per i 31 miliardi di fondi strutturali assegnati all'Italia, *Il Sole 24 Ore*, 4 gennaio.

Ufficio Stampa del Ministro della Coesione Territoriale (2014), *Fondi europei...*, 4 gennaio.

www.opencoesione.gov.it (2013), Pillole di OpenCoesione, n. 2, 23 dicembre 2013.

Note

[1] Con tale decisione le risorse sono state destinate a varie iniziative di sostegno alle imprese, al lavoro e all'occupazione, alle economie locali (città), nonché al contrasto alla povertà, coerentemente cioè con gli obiettivi più generali perseguiti dalla politica di coesione.

[2] Dall'emblematico sottotitolo: "Verso un migliore uso delle risorse: scopri, segui, sollecita".

[3] In realtà, si potrebbero calcolare molti analoghi indici, ricorrendo ad altre due categorie di variabili: da un lato, i valori relativi alla dotazione finanziaria di anno in anno stanziata dalla sola

UE e, dall'altro, i valori dei *target* fissati dall'Amministrazione centrale per i vari periodi, annuali e infra-annuali, che sono stati individuati, al fine di accelerare il processo di attuazione che già da alcuni anni destava forti preoccupazioni, stante il bassissimo tasso di realizzazione allora raggiunto. Tali indici però non sono stati finora determinati e ciò per concentrarsi in questa sede su un solo aspetto, cioè quello considerato fondamentale ai fini del presente studio.

[4] Per approfondimenti sul PAC si rinvia a: <http://www.opencoessione.gov.it/pac/>.

[5] Il definanziamento delle risorse comunitarie comporta ovviamente anche la parallela riduzione di disponibilità delle corrispondenti risorse di cofinanziamento nazionale.

[6] Si ribadisce che lo stato di attuazione è misurato come quota % della spesa certificata dalle autorità responsabili dei programmi, in corrispondenza di ciascuna data, rispetto alla dotazione finanziaria disponibile.

[7] Si veda anche l'allegato, Figura 2.

[8] Infatti, in un comunicato dell'Ufficio Stampa del Ministro (2014) si afferma che tutti i 52 PO finanziati con i fondi strutturali europei alla fine dell'anno scorso avevano superato il previsto *target* di spesa, evitando così la perdita di risorse finanziarie legata alla scadenza del 31 dicembre 2013.

Allegato

Figura 2: Il tasso di realizzazione (rapporto % spesa certificata/dotazione) per singola regione alla fine del 2013

