

Politica di coesione 2014-2020 e capacità di spesa delle Amministrazioni Italiane al 2018

di

Monia Barca, Università di Ferrara

Aurelio Bruzzo, Università di Ferrara

(i) Introduzione

Senza dubbio l'attenzione da parte sia degli studiosi che dei *policy maker* nei confronti dell'annosa questione rappresentata dalla capacità delle Amministrazioni pubbliche italiane, nazionali e regionali, di impiegare e spendere i Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE) di cui alla Politica di coesione della UE nel periodo di programmazione 2014-2020, è andata crescendo man mano che si avvicinava la fine del 2018. Infatti, per quanto attiene la verifica dei target annuali di spesa certificata, la normativa comunitaria sulla Programmazione 2014-2020 ha previsto lo slittamento della prima scadenza dal secondo al terzo anno successivo a quello dell'assunzione dei vari impegni di bilancio dei Programmi operativi (PO): si è passati quindi dalla precedente regola "n+2" all'attuale regola "n+3"¹.

I dati circa i target di spesa e di certificazione raggiunti alla fine del 2018 in applicazione di tale regola, diffusi dall'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) già nei primi giorni di gennaio di quest'anno, sono risultati decisamente più positivi rispetto a quelli preannunciati fino a qualche mese prima, ponendo così seri interrogativi in merito a questo inatteso rush finale.

Infatti, emerge una qualche contraddizione tra questi risultati che sembrerebbero essere stati ottenuti dal nostro Paese in poche settimane a fine 2018, e il non confortante confronto a livello europeo, cioè con gli analoghi risultati ottenuti dagli altri Stati membri (SM) dell'UE in termini di avanzamento della spesa e capacità di assorbimento dei fondi comunitari.

Dati questi presupposti, con il presente articolo s'intende recare un contributo al dibattito in merito a tale complessa, quanto rilevante questione, fornendo alcune indispensabili informazioni rispetto agli elementi di documentazione già diffusi dalle fonti ufficiali.

Ciò nonostante, si è consapevoli dei limiti che caratterizzano anche questo contributo, giacché esso risulta notevolmente condizionato dalla numerosità e varietà delle fonti di documentazione disponibili in proposito. In effetti, in questa sede ci si è avvalsi di diverse

¹ Tale regola prevede il definanziamento delle risorse comunitarie non spese entro il triennio successivo all'annualità di riferimento. In base al cronoprogramma annuale delle risorse assegnate per ciascun PO, ciascuna Autorità di Gestione (AdG) deve pertanto necessariamente raggiungere il target N+3 di certificazione della spesa previsto, pena il disimpegno automatico.

fonti di documentazione statistica², le quali – sebbene siano tutte ufficiali – comportano vari problemi metodologici connessi soprattutto alla variabilità e alla diversa natura dei dati presentati, sia perché essi corrispondono a date di rilevazione diverse, sia perché gli stessi dati tendono a variare col passare del tempo anche a seguito dell’effettuazione di riprogrammazioni e rettifiche. Tutto ciò comporta che la presente analisi è stata condotta su un terreno non del tutto consolidato. Pur tuttavia, il quadro complessivo che ne è stato desunto, si può ritenere significativo e utile ai fini del dibattito in corso a riguardo.

(ii) Il quadro della capacità di spesa: il confronto a livello europeo

Secondo i dati aggiornati al 30 settembre, resi noti all’inizio di dicembre 2018 dalla Commissione europea e riportati nella successiva Tabella 1³, l’Italia si collocava agli ultimi posti della classifica europea degli SM nell’uso dei fondi SIE, dal momento che essa si trovava al 25° posto (su 28) per tasso di risorse impegnate, pari al 56% circa, degli oltre 75 miliardi totali assegnati, rispetto ad un dato medio dell’UE pari invece al 63%; invece risultava quartultima – assieme alla Repubblica Slovacca – per spesa certificata, il cui tasso toccava il 17% (contro una media UE del 23%)⁴.

Il Paese che risultava più efficiente nell’assegnazione dei fondi SIE è la Finlandia, quinta per impegni (col 72%, assieme all’Olanda) e prima per spesa certificata (54%), seguita dall’Irlanda (69% impegni, 43% pagamenti), sebbene questi siano SM con ridotte dotazioni finanziarie da gestire. Si comportavano bene anche: l’Ungheria, prima per tasso di risorse già impegnate (oltre il 100%), ma solo al livello della media UE per quanto concerne la spesa (22%); il Regno Unito, che aveva già impegnato il 65% delle risorse e speso il 26%; ed anche la Polonia, prima beneficiaria dei fondi strutturali con 105 miliardi di euro, dei quali aveva già impegnato il 65% e speso il 21%.

Tra i dieci maggiori beneficiari, rispetto ai quali il confronto appare più corretto, l’Italia occupava comunque la penultima posizione, sia per tasso di avanzamento degli impegni che per quello dei pagamenti. Tra questi Paesi, al di sotto dell’Italia si collocava solo la Spagna, sia per impegni (43%) che per spesa (14%). Ma in realtà se si osservano i Paesi in grado di spendere il maggiore importo di risorse in valori assoluti, l’Italia figurava in quarta posizione assoluta, dietro a Francia e Germania (che dispongono di dotazioni inferiori) e, perciò, appariva superata solo dalla Polonia.

² Le principali fonti di documentazione di cui ci si è avvalsi, oltre alle note della già citata ACT, sono costituite dal sito Cohesiondata della Commissione europea e dai periodici report dell’IGRUE (Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l’UE del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF), che prevengono dal Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), mentre non si è ritenuto opportuno ricorrere anche al sito OpenCoesione, sebbene si tratti di un’iniziativa governativa di open government sulle politiche di coesione in Italia.

³ I dati definitivi dei fondi certificati e pagati al 31 dicembre 2018 per l’UE a 28 non sono ancora stati resi noti dal portale Cohesiondata alla data di redazione del paper. Si avverte poi che i dati della Commissione dell’UE riportati in tabella 1 si riferiscono ai risultati conseguiti nell’ambito dei 5 fondi strutturali europei (FESR, FSE, FC, FEAMP e FEASR), mentre in seguito si farà riferimento solo ai due principali (FESR e FSE) di cui usufruisce il nostro Paese.

⁴ Come si è accennato in sede introduttiva, i valori di questi dati negli ultimi tre mesi del 2018 sono destinati ad aumentare considerevolmente, dal momento che – come ogni fine anno – le AdG dei programmi si impegnano in una attività frenetica per inviare le richieste di rimborso alla Commissione europea ed evitare così la “tagliola” del disimpegno automatico delle risorse non spese entro i tempi concordati: allora per l’Italia sembravano essere a rischio fino a 1,5 miliardi di euro!

Nonostante l'accelerazione finale, in generale i primi quattro anni della nuova programmazione sono stati caratterizzati da un avvio lento e da una progressione procedurale, materiale e finanziaria alquanto difficoltosa. Per cui si sono registrati ritardi per buona parte degli SM, fatte salve alcune eccezioni. Tanto che la percentuale di assorbimento dei fondi⁵ al quarto anno della programmazione risultava inferiore a quello conseguito in corrispondenza dell'analoga annualità della programmazione 2007-2013, il quale a sua volta era più basso di quello della programmazione 2000-2006⁶.

Tabella 1: Dati dei Fondi SIE negli Stati membri dell'UE (a 28) (Val. ass. in mld. di euro)

Stati membri	Risorse programmate Fondi SIE al 30/06/18 e 30/09/18 (1)	Impegni Fondi SIE al 30/06/18 (2)	Impegni Fondi SIE al 30/09/18 (3)	Capacità d'impegno al 30/06/18 (4 = 2/1 %)	Capacità d'impegno al 30/09/18 (5 = 3/1 %)	Pagamenti Fondi SIE al 30/06/18 (6)	Pagamenti Fondi SIE al 30/09/18 (7)	Capacità di spesa al 30/06/18 (8 = 6/1 %)	Capacità di spesa al 30/09/18 (9 = 7/1 %)
Polonia	104,91	64,85	68,41	62	65	18,61	22,29	18	21
Italia	75,87*	41,02	41,94	54	56	10,28	12,77	14	17
Spagna	55,73*	23,83	24,43	43	43	6,73	8,07	12	14
Francia	46,31*	26,47	26,11	57	57	11,87	14,62	26	32
Germania	44,75*	28,68	28,17	64	63	11,56	13,60	26	30
Romania	37,52*	19,4	20,81	52	57	5,85	6,92	16	19
Rep. Ceca	33,30*	17,93	19,18	54	57	5,36	6,41	16	19
Portogallo	32,75*	25,08	25,60	77	78	9,14	10,26	28	31
Ungheria	29,64	31,09	29,94	105	101	5,5	6,50	19	22
Grecia	26,75*	14,86	16,08	56	60	5,2	5,63	19	21
Regno Unito	26,73*	17,71	17,48	66	65	5,49	6,91	21	26
Slovacchia	19,51	12,3	12,67	63	65	2,87	3,35	15	17
Croazia	12,64	6,65	7,30	53	58	1,66	1,90	13	15
Bulgaria	11,67*	7,95	7,78	68	66	2,32	2,65	20	23
Austria	10,66	6,06	5,87	57	55	3,82	4,58	36	43
Lituania	9,94*	6,11	6,25	61	63	2,5	2,84	25	28
Finlandia	8,34*	6,39	6,07	76	72	4,16	4,54	49	54
Svezia	8,05	5,33	5,02	66	62	2,45	2,89	31	36
Lettonia	6,90	4,94	4,87	72	71	1,59	1,86	23	27
Irlanda	6,13	4,31	4,26	70	69	2,19	2,66	36	43
Belgio	6,08	4,63	4,59	76	76	1,09	1,31	18	22
Estonia	5,96*	3,87	3,91	65	68	1,49	1,68	25	29
Slovenia	4,95	2,56	3,07	52	62	0,79	1,14	16	23
Olanda	3,80	2,73	2,75	72	72	1,04	1,11	27	29
Danimarca	2,26*	1,49	1,40	66	62	0,58	0,63	26	28
Cipro	1,16	0,67	0,68	58	58	0,25	0,28	22	24
Malta	1,02	0,58	0,87	57	86	0,11	0,16	11	16
Lussemburgo	0,45	0,28	0,24	62	55	0,17	0,20	39	44

Fonte: Cohesion data – Commissione Europea

*Questi Stati membri nel secondo semestre 2018 hanno operato delle rimodulazioni in aumento o in riduzione, in seguito ad apposite trattative con la Commissione Europea.

⁵ Il tasso di assorbimento è dato dal rapporto tra i pagamenti effettuati e chiesti a rimborso, a valere su spese certificate, e i corrispondenti impegni assunti a seguito della selezione delle operazioni e dei progetti candidati.

⁶ Infatti, nei due periodi precedenti, come osservato dalla Corte dei Conti Europea, il tasso si era collocato tra il 20 ed il 30% nel corrispondente anno di programmazione, mentre nell'attuale periodo alla fine del 2017 non raggiungeva il 15%.

Dopo un avvio a rilento, riconducibile alla modifica della normativa comunitaria sui Fondi SIE, nonché a ritardi nelle approvazioni dei PO e nelle nomine delle varie Autorità di Gestione (AdG), di Controllo (AdC) e di Audit (AdA), nel corso del 2018 si è dunque registrata una netta accelerazione generale sia nell'impegno delle risorse, che nei pagamenti, ovvero nella certificazione della spesa, in vista della prima importante scadenza del 31 dicembre 2018. La stessa Corte dei Conti Europea ha lamentato il fatto che i ritardi maturati, gli accavallamenti tra le programmazioni e la fretta nell'utilizzo delle risorse, determinata dalla necessità di conseguire i previsti target di spesa ed evitare così i disimpegni automatici, hanno trasformato l'impiego dei fondi in un vero e proprio fine, invece di rappresentare un semplice strumento per conseguire obiettivi veramente strategici. Questi ultimi paiono passati in secondo piano, così come l'impiego ottimale delle risorse, la misurazione dei risultati e quella degli impatti reali.

(iii) Il quadro della capacità di spesa: il confronto a livello italiano

Venendo ad esaminare più nello specifico la performance dell'Italia, non tutti i commentatori sono d'accordo nel considerare limitato il suo impiego dei fondi strutturali europei: Molica e Rositano (2017), ad esempio, sostengono che l'Italia a fine 2017 non fosse lontana dal dato europeo, giacché il presunto ritardo sarebbe dovuto alla rilevante differenza nell'ammontare di risorse finanziarie che le autorità italiane preposte dovrebbero gestire rispetto a quello riconosciuto ad altri Stati membri.

A prescindere da ciò, si possono menzionare vari fattori da cui dipende la difficoltosa e tardiva spesa dei Fondi SIE che ovviamente non giova ai fini della crescita del sistema economico nazionale; uno tra essi la complessità della governance multilivello (MLG) cui è affidata la gestione dei fondi in Italia, unitamente alla numerosità dei PO e alla frammentazione delle misure.

In effetti, l'Italia durante i primi quattro anni di programmazione ha fatto sempre registrare dati di certificazione della spesa e di pagamento sotto la media europea. Ciò non significa che non sia stato dato corso, in termini di valori assoluti, ad una consistente mole di impegni e pagamenti, tanto che se si considera solo questo tipo di dati l'Italia non figura certo in coda nella graduatoria europea. Inoltre, va sottolineato che le regole introdotte per l'attuale programmazione nella disciplina dei flussi informativi, come l'introduzione dell'anno contabile al 30 giugno, da un lato, e la regola del disimpegno automatico secondo la regola N+3 in luogo dell'N+2, dall'altro, influenzano non poco i comportamenti delle AdG, le quali tendono a concentrare le certificazioni e le domande di rimborso solo in determinati periodi dell'anno e a modularle in base ai target da raggiungere.

Per l'Italia, escludendo i prefinanziamenti, il 2015 è stato l'anno in cui è stata avviata la maggior parte dei PO e, quindi, il 2018 è diventato il primo anno di sostanziale applicazione della regola del disimpegno automatico per tutti i PO sia FESR che FSE⁷.

⁷ Alla prima applicazione della regola N+3 in Italia, avvenuta alla fine del 2017, tutti i primi 20 PO FESR-FSE approvati nel 2014 hanno centrato l'obiettivo di certificazione di spesa target: 2,6 mld di euro rispetto all'obiettivo di 1,4 miliardi da raggiungere.

Come risulta dalla Tabella 2, la spesa sostenuta e certificata dall'Italia nel suo complesso a metà 2018 per i Fondi Strutturali FESR-FSE superava i 14,5 miliardi di euro (circa il 26% delle risorse programmate), mentre il connesso livello dei pagamenti si è attestato a 5,4 miliardi di euro (sfiorando il 10%)⁸. Non si tratta certo di un sostanziale avanzamento rispetto alla fine del 2017.

In base ai dati evidenziati dalla Tabella 2 al 31 ottobre per i 51 PO coinvolti registrano un livello medio intorno al 32,5% per l'avanzamento degli impegni sul programmato e un livello di pagamenti sul programmato di poco inferiore al 13%. Il divario tra i PON e i POR delle Regioni più sviluppate, da un lato, e i POR delle Regioni meno sviluppate e di quelle in transizione, dall'altro, permane, anzi mano a mano che è avanzata la programmazione le prime registrano incrementi degli impegni e dei pagamenti nettamente superiori alle seconde, producendo così una divaricazione sempre maggiore nel livello di efficienza finanziaria.

Spostandoci dall'analisi dei valori medi conseguiti dalle varie categorie di autorità regionali e nazionali e ponendo l'attenzione all'interno dei singoli raggruppamenti⁹, si scopre che in realtà la situazione è molto eterogenea, ovvero si ritrovano PO che procedono a due velocità all'interno di ciascun raggruppamento, sia a giugno sia ad ottobre 2018.

Infatti, tra le Regioni più sviluppate quelle localizzate in Italia centrale si collocano per entrambe le scadenze con valori di impegni e pagamenti sotto la media italiana e anche della propria macro categoria: si tratta delle regioni colpite dal sisma del 2016-2017 e dal successivo sciame sismico.

Tra le Regioni in transizione, invece, solo la Sardegna tiene il passo sui valori medi nazionali e conferma il trend registrato nella precedente programmazione. L'esperienza della gestione pluri-fondo FESR-FSE in Molise non sembra sortire gli effetti sperati, registrando i valori percentuali peggiori in assoluto per entrambi i parametri, mentre l'Abruzzo non vi è tendenza al recupero.

Le Regioni settentrionali registrano tutte valori sopra la media nazionale, con alcune Regioni leader (Emilia Romagna, Lombardia e Piemonte) che confermano tale posizionamento per entrambi i fondi, come del resto è avvenuto nella precedente programmazione.

La Provincia Autonoma di Bolzano costituisce un'eccezione, con una performance sopra soglia per gli impegni, ma negativa per i pagamenti, considerando anche il modesto stanziamento da gestire¹⁰.

Insoddisfacenti paiono i risultati conseguiti dalle Regioni meno sviluppate. Tra queste solo la Puglia, che sta gestendo l'ammontare di fondi più elevato in termini assoluti (oltre 7 miliardi di euro), riesce ad avvicinarsi ai valori medi; considerando che per la prima volta sta anche sperimentando la gestione pluri-fondo FESR-FSE in un unico PO, sembra

⁸ Per un'analisi infra-annuale, non essendo ancora stati resi disponibili i dati definitivi a fine 2018, si è deciso di presentare i dati disponibili al 30 giugno e al 31 ottobre.

⁹ Nella tabella 2 si è optato per l'indicazione unificata dei PO FESR+FSE, indicando con asterisco le programmazioni effettivamente pluri-fondo, ma si è comunque analizzato anche distintamente la gestione dei PO FESR e FSE.

¹⁰ Se si analizzano i dati distintamente per FESR e FSE, si può cogliere che per il secondo Fondo sussistono ritardi cronici anche a livello di impegni, confermando così una non nuova criticità.

di poter affermare che quello pugliese sia un laboratorio interessante che potrebbe riservare risultati di un certo rilievo.

Altrettanto non si può dire per un'altra Regione che ha sperimentato tale gestione unificata, la Calabria, che è partita in ritardo e che è ricorsa anche alla riprogrammazione con la Commissione europea, così come la Sicilia, che si colloca in coda tra tutti i 51 PO. La Regione Basilicata, considerata da anni un laboratorio positivo, registra invece valori inferiori alle aspettative.

Venendo infine all'analisi dei PON, i risultati appaiono mediamente positivi, con casi di PON *best performer* sia su impegni che su pagamenti e casi di PON che invece appaiono fermi a valori di molto al di sotto sia della soglia media nazionale che del tasso medio dei PON.

Per alcuni, come il PON PMI, è facile intuire come l'ottimo risultato sia stato decisamente influenzato dalla tipologia di misure attivate in questo PON, nonostante sia stato avviato per ultimo, le quali consentono un celere impegno dei fondi e la loro certificabilità, con conseguente richiesta di pagamento in tempi ridotti¹¹ [11]. Si registrano però anche casi molto positivi, come il PON Cultura e il PON Infrastrutture, che tra l'altro insistono solo sulle Regioni meno sviluppate, ed i PON Scuola e IOG, che hanno dimostrato un risultato sopra la media, nonostante l'articolata complessità gestionale delle molteplici misure in essi contenute e l'applicabilità dei loro interventi sull'intero territorio nazionale, confermando tutti un trend positivo in atto dalla passata programmazione.

Insoddisfacenti invece sono i risultati per: il PON Metro, che sperimenta per la prima volta la delega di funzioni alle Città Metropolitane, in qualità di soggetti intermedi, con complicazione della MLG, e il PON Legalità il cui livello degli impegni risulta uno tra i peggiori in assoluto tra i 51 PO.

Solo investendo sul rafforzamento delle capacità amministrativa dei singoli territori e aiutando il capitale umano e finanziario a indirizzarsi verso le opportunità, nonché contrastando le asimmetrie informative tra gli attori in causa e implementando non solo in modo formale il principio del partenariato socio-economico, si potrà puntare a sovvertire il trend dicotomico sin qui rilevato.

¹¹ Il PON PMI è realizzato con un'unica operazione di ingegneria finanziaria che permette la concessione di finanziamenti a tasso agevolato tramite l'adesione ad uno specifico strumento finanziario gestito dal Fondo Europeo Investimenti (FEI) che interviene per prestiti già concessi da soggetti coi quali si co-garantisce il rischio bancario e creando un effetto moltiplicatore sugli investimenti realizzati grazie ai prestiti agevolati.

Tabella 2: Dati PON e POR FESR-FSE italiani nel corso del 2018

PO	Programmato (1)	Impegni al 30/06/18 (2)	Capacità d'impegno (3 = 2/1%)	Pagamenti al 30/06/18 (4)	Capacità d'impegno (5 = 4/1%)	Impegni al 31/10/18 (6)	Capacità di pagamento (7 = 6/1)	Pagamenti al 31/10/18 (8)	Capacità di pagamento (9 = 8/1 %)
Emilia-Romagna	1.268,15	707,7	55,81	274,82	21,67	840,39	66,27	377,28	29,75
Friuli-V.G.	507,21	180,96	35,68	66,37	13,09	234,65	46,26	84,84	16,73
Lazio	1.871,60	439,85	23,50	142,72	7,62	537,87	66,27	197,04	10,53
Liguria	747,09	266,56	35,68	102,54	13,73	279,52	37,41	115,68	15,48
Lombardia	1.940,94	572,34	29,49	358,79	18,49	780,45	40,21	470,15	24,22
Marche	873,36	137,50	15,74	34,27	3,92	161,44	18,49	44,67	5,12
P.A. Bolzano	273,24	95,85	35,08	5,33	1,95	98,78	36,15	7,42	2,71
P.A. Trento	218,65	69,06	31,58	39,77	18,19	72,22	33,03	43,02	19,68
Piemonte	1.838,13	734,72	39,97	399,43	21,73	857,07	46,63	480,73	26,15
Toscana	1.525,41	229,28	15,03	68,75	4,51	594,17	38,95	206,62	13,55
Umbria	649,82	102,68	15,80	41,17	6,34	147,08	22,63	68,77	10,58
Valle d'Aosta	119,92	38,64	32,22	20,08	16,74	48,80	40,70	29,08	24,25
Veneto	1.364,34	550,97	40,38	182,12	13,35	642,09	47,06	253,99	18,62
Regioni più sviluppate	13.197,86	4.126,11	31,26	1.736,16	13,15	5.294,53	40,12	2.379,30	18,03
Abruzzo	414,01	40,43	9,77	12,21	2,95	73,98	17,87	20,46	4,94
Molise*	153,61	0,86	0,56	0,40	0,26	8,78	5,72	3,86	2,51
Sardegna	1.375,78	406,67	29,56	140,94	10,24	519,53	37,76	214,06	15,56
Regioni in transizione	1.943,40	447,96	23,05	153,15	7,90	602,29	30,99	238,38	12,27
Basilicata	1.115,65	126,63	11,35	96,78	8,67	161,86	14,51	102,04	9,15
Calabria*	2.378,96	375,96	15,80	129,96	5,46	399,26	16,78	129,96	5,46
Campania	4.950,73	623,84	12,60	234,30	4,73	869,70	17,57	431,19	8,71
Puglia*	7.120,96	1.411,06	19,82	721,25	10,13	1.665,96	23,40	836,52	11,75
Sicilia	5.378,01	114,03	2,12	34,45	0,64	607,36	11,29	110,36	2,05
Regioni meno sviluppate	20.944,30	2.651,52	12,66	1.216,74	5,81	3.704,14	17,69	1.610,07	7,69
Totale POR	36.085,56	7.225,59	20,02	3.106,45	8,61	9.600,96	26,61	4.227,75	11,72
PON Cultura	490,93	175,09	35,66	79,25	16,14	190,43	38,79	89,89	18,31
PON Governance*	827,7	115,61	13,96	10,48	1,27	145,64	17,60	24,72	2,99
PON IC	3.278,23	1.203,52	36,71	137,74	4,20	1.579,61	48,18	290,35	8,86
PON Inclusione	1.320,20	609,37	46,16	45,89	3,48	655,57	49,66	69,93	5,30
PON Infrastr. e	1.843,73	1.031,42	55,94	421,11	22,84	1.032,27	55,99	415,69	22,55
PON PMI	102,50	102,50	100,00	102,50	100,00	102,50	100,00	102,50	100,00
PON Legalità*	610,33	48,51	7,95	31,74	5,20	65,75	10,77	48,46	7,94
PON Ricerca*	1.286,00	305,83	33,51	74,82	8,46	513,36	39,92	77,59	6,03
PON Scuola*	2.963,49	843,34	28,46	230,22	7,76	1.202,78	37,07	387,18	13,06
PON Metro*	892,94	165,46	18,53	46,38	5,19	241,76	27,07	78,54	8,80
PON Pol. Attive	1.729,46	989,23	57,20	135,85	7,86	980,15	56,67	137,9	7,97
PON IOG	2.785,35	1.335,74	47,96	970,42	34,84	1.357,24	48,73	1.016,03	36,48
Totale PON	18.130,86	6.925,62	38,20	2.286,40	12,61	8.067,05	44,49	2.738,78	15,11
Totale Fondi FESR e FSE	54.216,42	14.151,21	26,10	5.392,85	9,95	17.668,01	32,58	6.966,53	12,85

Fonte: nostra elaborazione su dati IGRUE (SNM 2014/2020)

* In questi PO la gestione è unica plurifondo FESR/FSE.

Nota: In grassetto i valori con risultati superiori al dato medio nazionale o della propria macro categoria di appartenenza

(iv) Il raggiungimento dei target di spesa per i PON e i POR italiani alla fine del 2018

All'inizio dello scorso mese di gennaio l'ACT mediante un laconico comunicato, con un titolo in linguaggio strettamente tecnico, ha esposto i risultati conseguiti dai PON e dai POR italiani alla fine del 2018 in termini di raggiungimento dei target annui di spesa previsti in scadenza alla fine dell'anno, in quanto impegnati nel 2015.

In base a tale comunicato si è appreso che i 51 PO cofinanziati dal FESR e dal FSE nel ciclo di programmazione 2014-2020 hanno presentato, entro il 31 dicembre, la certificazione delle spese sostenute e la relativa domanda di rimborso alla Commissione europea (ACT, 2023039).

Nel complesso la spesa sostenuta e certificata alla Commissione europea è pari a 9,748 mld. di euro, rispetto al target di 8,128 mld., mentre il connesso livello di "tiraggio delle risorse comunitarie" a valere sul bilancio dell'UE si attesta a 6,190 mld. di euro, pari a circa il 118% del target che era stato inizialmente fissato a 5,235 mld.¹². In altre parole, i risultati raggiunti dall'Italia hanno consentito di superare ampiamente le soglie di spesa previste per la fine dello scorso anno, e ciò sarebbe stato ottenuto grazie a un forte impegno e ad una generale mobilitazione delle Amministrazioni titolari dei PO, le quali sono riuscite a completare gli iter amministrativi necessari per rendicontare la spesa realizzata durante l'attuale ciclo di programmazione.

Dei suddetti 51 PO, però, tre non hanno raggiunto gli obiettivi di spesa. Nello specifico, si tratta di: il PON Ricerca e Innovazione, cofinanziato dal FESR e gestito dal MIUR, e il PON Inclusione, cofinanziato dal FSE e gestito dal Ministero del Lavoro, che non hanno certificato spese sufficienti a superare il target fissato. Pertanto, per il primo è stata presentata richiesta di eccezione al disimpegno (per un importo di 45 milioni di euro, pari al 25% della spesa prevista) a causa della presenza di ricorsi giudiziari¹³, mentre per il secondo si doveva chiedere l'eccezione al disimpegno (per un importo di 24,6 milioni di euro, pari a quasi il 30% dell'obiettivo complessivo), per cause di forza maggiore. Infine, il POR della Valle d'Aosta, cofinanziato anch'esso dal FSE, non ha certificato spese per 1,4 milioni di euro su un obiettivo di poco superiore a soli 4 milioni. Nel complesso, dunque, le risorse comunitarie a rischio disimpegno riguardano il FSE, ma sono pari solo allo 0,5% del totale delle risorse stanziato.

Sempre nel menzionato comunicato dell'ACT, si avverte che per alcuni PO (i PON *Governance* e *Capacità istituzionale*, Città metropolitane, Ricerca e Innovazione, Per la Scuola e Inclusione sociale e i POR di Basilicata, Sicilia e Molise) era stata richiesta nel precedente mese di ottobre, e successivamente approvata dalla Commissione, la variazione del tasso di cofinanziamento nazionale, che ha comportato una riduzione del

¹² Si vedano le tabelle 3 e 4 qui allegate, tenendo presente che nella seconda – relativa ai POR – i valori riportati riguardano l'insieme dei Fondi FESR e FSE, in modo da disporre per tutte le Regioni di un quadro omogeneo a quello delle tre Regioni meridionali (Molise, Puglia e Calabria) che hanno gestito i due fondi congiuntamente.

¹³ Questo in effetti è uno dei casi previsti dai regolamenti comunitari che non comporta perdita di risorse. Proprio nell'eccesso di contenzioso che si accompagna in generale ai finanziamenti pubblici in Italia, si individua una delle cause (se non la principale) della lentezza della spesa per investimenti.

valore totale dei Programmi Operativi da 54,2 a 53,1 miliardi di euro, come del resto già rilevato dalla pubblicistica (Chiellino, 2018a e b)¹⁴.

Con la consueta grande mobilitazione delle ultime settimane dell'anno, Ministeri e Regioni hanno dunque evitato la temuta, quanto pesante cancellazione di Fondi SIE (Chiellino, 2023). La quota non spesa ammonta a circa 60 milioni di risorse europee, che non rappresenta una cifra enorme, se confrontata con l'ammontare totale dei fondi europei che l'Italia dovrebbe ricevere nel periodo di programmazione 2014-2020, ma comunque un segnale rilevante. Tra gli addetti ai lavori infatti, nessuno ricorda precedenti di disimpegno di importo così significativo (Chiellino, 2023).

A fronte dei tre programmi che hanno registrato un inadeguato impiego delle risorse, molti altri invece possono vantare ottime performance. Relativamente ai POR (Tabella 3), Emilia Romagna e Piemonte risultano essere le Regioni più efficienti, seguono poi la Toscana e il Friuli-Venezia Giulia, mentre in fondo alla graduatoria si trovano Abruzzo, Molise e Campania; agli ultimi posti sono pure le Province Autonome di Bolzano e Trento, a causa del ritardo registrato nelle nomine delle autorità di gestione. Prendendo in esame i dati contenuti nella Tabella 4, invece, emerge in modo evidente il fatto che i valori di spesa certificata sono particolarmente superiori a quelli stabiliti come obiettivo nel caso dei PON Iniziativa PMI, Politiche attive per l'occupazione, e Imprese e competitività, che attengono più da vicino al sistema produttivo.

Tutti gli altri programmi hanno raggiunto e superato gli obiettivi, nonostante che a inizio dicembre l'importo complessivo a rischio disimpegno – secondo i dati della Commissione europea – fosse di circa 1,5 miliardi di euro (Chiellino, 2018c), di cui 534 riconducibili alla sola Regione Siciliana¹⁵.

Più in particolare, hanno raggiunto i target tutte le Regioni meridionali che – come noto – sono le destinatarie degli importi più elevati e presentano quindi obiettivi più impegnativi. Vanno sottolineati i casi di Puglia, Calabria e Campania che a ottobre non avevano aderito alla proposta del Governo di ridurre il co-finanziamento nazionale per aumentare la quota di risorse europee “scaricabile” sui programmi e agevolare così il raggiungimento dei target. Anche la Regione Basilicata, che invece – come quella del Molise – molti Ministeri nazionali – aveva accettato di ridurre il cofinanziamento nazionale, ha superato ampiamente il nuovo target.

Pure la Regione Siciliana ha centrato il target di spesa fissato d'intesa con l'UE, ma ciò è avvenuto grazie all'utilizzo dei cosiddetti “progetti coerenti”, ovvero progetti inizialmente non compresi nei programmi, ma compatibili con gli originari obiettivi (Amadore, 2023). Secondo i dati ufficialmente diffusi sono stati certificati, a fine 2018, ben 713 milioni di fondi FESR, grazie ai quali ha raggiunto il target. Tale risultato però può essere considerato un vero “miracolo”, compiuto soprattutto grazie alla consistente

¹⁴ Un aumento del tasso di cofinanziamento aiuta gli Stati membri a incrementare il proprio tasso di assorbimento e riduce l'ammontare dei fondi a rischio di disimpegno. In questo modo, uno SM può essere rimborsato dalla UE in base al nuovo tasso di cofinanziamento per tutte le spese già dichiarate. L'aumento di detto tasso consente l'assorbimento immediato e rapido di fondi con effetto retroattivo e quindi aumenta l'assorbimento ma riduce il valore globale dei PO.

¹⁵ Infatti, all'inizio del 2018 questa Regione doveva ancora assorbire circa il 60% delle risorse.

riduzione del cofinanziamento nazionale (pari a 285 milioni) che ha senza dubbio agevolato l'assorbimento dei fondi comunitari.

Archiviata la scadenza di fine 2018, ora si guarda comunque con apprensione anche all'anno appena iniziato: la regola del disimpegno automatico (N+3), infatti, incombe anche sul 2023³⁹ e sarebbe auspicabile, soprattutto per salvaguardare la qualità della spesa, evitare le affannose rincorse di fine anno, come sembra essere successo anche la volta scorsa.

(v) Conclusioni

In attesa di disporre dei dati definitivi a chiusura del 2018 a livello sia europeo che nazionale, l'Italia resta un "sorvegliato speciale" per quanto riguarda l'impiego dei Fondi SIE.

Ad avviso di numerosi addetti ai lavori ed esperti della materia, se entro quest'anno non si otterrà una netta inversione di rotta, per buona parte dei PON e dei POR difficilmente si riuscirà a impegnare entro la fine del 2020, che è la data ultima per assumere impegni di spesa dopo aver selezionato i progetti, tutti i fondi disponibili per il nostro Paese. E ciò nonostante le reiterate richieste avanzate da molti esponenti governativi nei confronti delle Istituzioni europee affinché l'UE si attivi maggiormente a favore dello sviluppo socio-economico.

Così come, se si persisterà nell'abitudine tutta italiana di concentrare le certificazioni di spesa in prossimità della scadenza dei target prefissati, si ricorrerà il rischio di cadere nel disimpegno automatico dei fondi e soprattutto si comprometterà la possibilità nella programmazione 2021-2027 di vedersi assegnato lo stesso ammontare di risorse finanziarie, a prescindere dalle condizionalità macroeconomiche e politiche che verranno stabilite per quel periodo.

Tabella 3: Dati dei Fondi FESR e FSE impiegati nei POR dell'Italia nel corso del 2018
(val. ass. in milioni di euro)

Regioni	Tipo Fondo (1)	Target N+3 al 31.12.2018 (2)	Certificato al 31.12.2018 (3)	Capacità di assorbimento (4 = 3/2 %)	Capacità di assorbimento di cui FSE (5 %)	Capacità di assorbimento di cui FESR (6 %)
Emilia Romagna	FESR + FSE	179,82	338,54	188,27	198,51	174,29
Friuli V. Giulia	FESR + FSE	74,77	107,59	143,90	151,72	135,65
Lazio	FESR + FSE	247,48	278,29	112,45	125,98	102,50
Liguria	FESR + FSE	110,47	133,51	120,86	124,94	117,65
Lombardia	FESR + FSE	257,40	351,70	136,63	159,30	113,96
Marche	FESR + FSE	84,27	103,52	122,85	109,84	132,55
PA Bolzano	FESR + FSE	43,14	45,21	104,80	105,62	103,96
PA Trento	FESR + FSE	32,22	40,47	125,62	152,55	102,04
Piemonte	FESR + FSE	263,41	481,05	182,62	287,25	111,45
Toscana	FESR + FSE	222,99	376,06	168,64	174,24	164,27
Umbria	FESR + FSE	86,04	94,91	110,31	108,73	111,20
Valle d'Aosta	FESR + FSE	18,29	24,91	136,16	63,73	194,14
Veneto	FESR + FSE	192,51	231,86	120,44	127,80	110,78
Abruzzo	FESR + FSE	49,45	51,86	104,88	112,15	102,34
Molise	FESR + FSE	19,25	20,51	106,56	/	/
Sardegna	FESR + FSE	202,31	225,78	111,60	117,46	109,42
Basilicata	FESR + FSE	129,88	178,75	137,63	114,19	148,43
Campania	FESR + FSE	746,49	792,43	106,15	145,06	100,33
Sicilia	FESR + FSE	771,71	837,05	108,47	122,02	106,52
Calabria	FESR + FSE	363,18	420,27	115,72	/	/
Puglia	FESR + FSE	1.091,12	1.292,33	118,44	/	/
Totale POR		5.186,20	6.426,59	123,92		
Totale PON		2.942,09	3.321,76	112,90		
Totale Fondi PON/POR FESR e FSE		8.128,30	9.748,35	119,93		

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Agenzia Coesione Territoriale

Tabella 4: Dati dei Fondi FESR e FSE impiegati nei PON dell'Italia nel corso del 2018
(val. ass. in milioni di euro)

PON	Tipo Fondo (1)	N+3 (TOT) 31.12.2018 (2)	Certificato Totale (3)	Capacità di assorbimento (4 = 3/2 %)
Cultura e sviluppo	FESR	77,51	91,97	118,66
Imprese e competitività	FESR	299,88	429,60	143,26
Iniziativa PMI	FESR	51,12	102,50	200,50
Infrastrutture e reti	FESR	291,08	298,84	102,67
Governance e Capacità Istituzionale	FESR-FSE	108,26	117,60	108,63
Legalità	FESR-FSE	52,76	61,22	116,04
Città metropolitane	FESR-FSE	122,49	125,83	102,73
Ricerca e innovazione	FESR-FSE	185,13	139,71	75,46
Per la Scuola	FESR-FSE	341,43	358,83	105,10
Inclusione	FSE	122,58	93,32	76,13
Sistemi politiche attive per l'occupazione	FSE	216,28	356,31	164,75
Iniziativa Occupazione Giovani	FSE-IOG	1.073,58	1.146,03	106,75
Totale PON		2.942,09	3.321,76	112,90
Totale Fondi PON e POR Italia		8.128,30	9.748,35	119,93

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Agenzia Coesione Territoriale

Nota: In grassetto i dati dei PON per i quali è stata certificata una spesa in misura superiore al valore medio nazionale (112,90); in corsivo i dati dei PON per i quali è stata certificata una spesa in misura inferiore rispetto a quanto fissato come obiettivo.

Riferimenti bibliografici

Agenzia per la Coesione Territoriale (2023), *Programmazione comunitaria 2014-2020:*

raggiungimento dei target di spesa N+3 al 31 dicembre 2018, Roma: 2 gennaio.

Amadore N. (2023), Sicilia, miracolo grazie ai progetti coerenti, *Il Sole – 24 Ore*: 05

gennaio.

Chiellino G. (2018a), Fondi Ue a rischio, l'Italia taglia il cofinanziamento, *Il Sole – 24 Ore*: 24 settembre.

Chiellino G. (2018b), Ridotti di un miliardo i fondi nazionali di Por e Pon, *Il Sole – 24 Ore*: 02 novembre.

Chiellino G. (2018c), Italia in ritardo: a rischio 1,5 miliardi di euro di fondi europei non spesi, *Il Sole – 24 Ore*: 16 dicembre.

- Chiellino G. (2023), Fondi Ue, il disastro è stato evitato ma i ritardi costano 60 milioni di euro, *Il Sole – 24 Ore*: 05 gennaio.
- Commissione europea (2017), *Relazione strategica 2017 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei*, Bruxelles: COM(2017) 755 final.
- Corte dei Conti Europea (2018), *Relazione speciale*, Bruxelles: n. 17.
- Corte dei Conti Italiana – Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali (2023), *Relazione annuale 2018. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Roma: Delibera n. 1.
- IFEL – Fondazione ANCI (2018), *Sviluppo urbano e Politica di coesione nel settennio 2014-2020*. Roma.
- IFEL – Fondazione ANCI (2018), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*. Ottava edizione, Roma.
- MEF-IGRUE (2018), *Bollettino monitoraggio Politiche di coesione – Programmazione 2014/2020 – Situazione al 30 giugno 2018*. Roma.
- MEF-IGRUE (2023), *Bollettino monitoraggio Politiche di coesione – Programmazione 2014/2020 – Situazione al 31 ottobre 2018*. Roma.
- Molica F., Rositano D. (2017), L'Italia non sta usando i fondi europei? Falso!, <http://www.linkiesta.it/it/article/2017/12/19/litalia-non-sta-usando-i-fondi-europei-falso/36541/> 19 dicembre.