

I “progetti retrospettivi” nei POR FESR: un contributo alla pre-valutazione dei programmi

di

Carlo Torselli

(i) Introduzione

La gestione e l'utilizzo dei fondi europei seguono regole comuni all'Unione Europea (UE), che tengono conto di peculiarità nazionali/regionali e attuano politiche di coesione tra le varie realtà territoriali. Ciò avviene con modalità complesse di programmazione, attuazione e rendicontazione degli investimenti che, tuttavia, offrono occasioni pressoché uniche per proposte organiche *place-based* e *result-oriented* (Barca, 2009).

In tal senso si persegue l'impiego totale, rapido, efficace ed efficiente delle risorse assegnate, con particolare attenzione per il primo aspetto, per non dover “restituire” alla Commissione Europea (CE) quelle non utilizzate nei tempi fissati (disimpegno automatico) (CE, 2006). Su questo punto, relativamente ai Programmi Operativi Regionali (POR) cofinanziati dal FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), si focalizza l'attenzione del presente contributo, al fine di indagare la “fatica” e l'effetto potenzialmente distorto dei programmi originari quando si adottino modalità integrative o supplementari per certificare di aver sostenuto una spesa almeno pari alla dotazione ricevuta.

Si fa evidentemente riferimento al ricorso ai cosiddetti “progetti retrospettivi” (o coerenti, sponda, ammissibili, ecc.) (CE, 2012), cioè alla rendicontazione – per il rimborso della CE – di progetti non avviati con risorse comunitarie e considerati, appunto, coerenti con gli obiettivi dei POR. Essi vengono rendicontati in aggiunta o al posto di quelli inizialmente programmati, selezionati e finanziati con i POR, ma in ritardo o assenza di attuazione. In generale, tale *modus operandi*, pur formalmente in linea con i POR, influisce sulle politiche settoriali o integrate prefigurate nei programmi e può comportare una negazione o deviazione dalle intenzioni originarie. Si aggiunge, inoltre, un considerevole aumento di progetti/risorse da realizzare e monitorare, insieme alla dilatazione temporale degli investimenti, partendo dalle politiche finanziate – di coesione, aggiuntive – per attuare iniziative spesso isolate ed episodiche.

Nell'analisi che segue si esaminano difficoltà e gravosità nell'attuazione dei POR FESR 2007-2013 attraverso l'incidenza dei progetti retrospettivi, sviluppando un filone di indagine a torto trascurato, con lo scopo ultimo di individuare meglio l'oggetto della valutazione dei POR e i loro risultati.

È stata considerata una gran massa di dati – pressoché definitivi – del portale OpenCoesione (<https://opencoesione.gov.it/it/>), alimentato dalla Banca Dati Unitaria

della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE, riguardante la rendicontazione delle iniziative finanziate con risorse europee e nazionali e si ritiene minimo il margine di errore possibile. Il portale mostra gli esiti delle operazioni relative alle politiche di coesione per il periodo 2007-2013 senza correlarli con quanto originariamente programmato. Da ciò discende la presente sottolineatura che l'impiego/coinvolgimento di risorse molto superiori a quelle programmate appesantisce la macchina amministrativa, aumenta ambiti e numerosità delle opere (anche isolate/estemporanee) e riduce l'attuazione delle politiche.

(ii) Le risorse per la coesione nel periodo 2007-2013

Le politiche europee di coesione sono finanziate secondo cicli settennali, più altri due anni – con eccezioni – per la spesa, tramite i Fondi Strutturali (FESR e FSE), per programmi operativi (PO) regionali, nazionali e interregionali (POR, PON, POIN). La dotazione finanziaria dei programmi è composta da risorse di diretta provenienza UE e da cofinanziamenti nazionali e regionali, in percentuali variabili. Le risorse correttamente utilizzate per attuare i PO vanno adeguatamente rendicontate/certificate alla CE, che rimborsa la parte di propria pertinenza (quota UE).

Nel ciclo 2007-2013, per ovviare a ritardi attuativi e favorire l'“accelerazione della spesa”, tenendo ferma l'assegnazione UE, per alcuni PO è stato ridotto il cofinanziamento nazionale, spostato su una sorta di programma parallelo a guida nazionale – Piano di Azione Coesione (PAC) – con obiettivi simili ma tempistiche meno stringenti dei primi. Così facendo, la spesa sostenuta a carico delle risorse UE nei PO economicamente ridimensionati ha un'incidenza percentuale maggiore sulla dotazione dei programmi, essenziale ai *target* di spesa: una porzione maggiore delle spese sostenute è riferibile alla quota UE di cui chiedere il rimborso.

È la presa d'atto dei ritardi nella spesa dei POR – soprattutto delle Regioni meridionali – rispetto ai ritmi comunitari, sintetizzati nella “regola dell'n+2”: i soldi non spesi entro due anni da quando la CE li ha impegnati sul proprio bilancio secondo il piano finanziario di ogni PO vengono tolti dalla disponibilità del PO che non li ha utilizzati.

Dei circa 55 Mrd€ (miliardi di euro) di Fondi europei 2007-2013 (UE+nazionali), quasi 9 hanno dato vita al PAC, con la facoltà, se utile, di riportare sui PO le operazioni che avessero recuperato l'iniziale *handicap* di realizzazione e, perciò, fossero divenute rendicontabili. La criticità “consolidata” in tal modo ammonta, quindi, a circa il 16% delle risorse totali. Alla minore dotazione finanziaria dei PO non ha corrisposto una pari revisione degli aspetti programmatici.

Nella tabella seguente sono sintetizzate le risorse per le politiche di coesione 2007-2013.

Tabella 1: Risorse finanziarie relative al ciclo 2007-2013 (milioni di €)

Fondi europei (FS 2007-2013; quota UE + cofinanziamento nazionale e regionale)	<i>Dotazione assegnata</i>
Fondi strutturali UE (FESR e FSE)	27.940,00
Cofinanziamento nazionale ai Fondi strutturali (quota nazionale + quota regionale)	17.841,30
Fondi nazionali - Fondo per la Sviluppo e la Coesione (FSC 2007-2013)	
Programmazione centrale	18.131,00
Programmazione regionale	13.327,10
Impieghi di risorse regionali disposti con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (OPCM) o ex lege	1.748,40
Obiettivi di servizio Mezzogiorno	1.044,00
Fondi nazionali - Piano di Azione per la Coesione (PAC 2007-2013)	
Interventi del PAC con programmazione propria	8.994,00
TOTALE	89.025,80

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati presenti sul portale opencoessione.gov.it

(iii) La chiusura dei POR FESR 2007-2013 e il peso dei “progetti retrospettivi”

I POR FESR 2007-2013 hanno una dotazione complessiva, al netto del PAC, di quasi 23 Mrd€: circa 14,2 di fonte UE e 8,6 di cofinanziamento nazionale. I *target* di spesa, ai fini di rendicontazione e rimborso, si riferiscono alla quota comunitaria, ed è evidente il vantaggio di introdurre (integrare/sostituire) “progetti retrospettivi”, anche in forte *overbooking*, da cui “attingere” spese già sostenute da rendicontare alla UE, a compensare quanto non realizzato in modo ordinario.

Possono essere utili alcune schematiche informazioni sulle regole di chiusura dei programmi 2007-2013 (CE, 2013), per meglio inquadrare il circuito spesa-rendicontazione-rimborso. Sono rendicontabili le spese legittimamente sostenute tra il 01.01.2007 e il 31.12.2015 per: operazioni concluse entro il 2015; non concluse a tale data, purché lo siano con risorse non POR al 31.03.2017 ovvero, per progetti di almeno 5M€, resi funzionanti e in uso con risorse non POR al 31.03.2023; per progetti di almeno 5M€ divisi in due fasi, fisiche e finanziarie, con la prima a carico del 2007-2013 e la seconda del POR 2014-2020 (progetti a cavallo); ovvero, ancora, per “grandi progetti” (almeno 50M€), divisi in due fasi come detto.

In proposito, si presenta una sintesi finanziaria della chiusura dei POR FESR 2007-2013, evidenziando i dati finanziari dei “progetti retrospettivi”, tratti dall’analisi di oltre 84.000 operazioni POR FESR 2007-2013 ricavate da OpenCoesione.

L’individuazione qui fatta dei progetti retrospettivi discende dalla classificazione in tal senso oppure, quando le Regioni sono state poco esplicite nelle dichiarazioni, sono state valorizzate altre informazioni (ad esempio la “procedura” adottata). Il dato finale si considera in (leggero) difetto rispetto al reale.

Per sintesi e praticità, i valori sono accorpati per gruppi di Regioni, secondo la classificazione UE all'origine delle diverse dotazioni finanziarie: Regioni meno sviluppate, in transizione, più sviluppate.

Tabella 2: Quadro dell'attuazione finanziaria dei POR FESR 2007-2013
(al 31.03.2017)

Regione	POR FESR 2007-2013			Certificazione finale POR FESR 2007-13 alla CE (milioni di €)	
	(a) finanz. in quota UE	(b) finanz. in quota naz.	(c) risorse totali (UE+naz.)	(d) spesa certificata totale (UE+naz.)	(e) spesa certificata per quota UE
Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	11.121	4.267	15.388	15.998	11.562
Regioni in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna)	891	920	1.812	1.875	923
Regioni più sviluppate (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, PA Trento, PA Bolzano, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto)	2.253	3.424	5.677	6.257	2.483
Totale POR	14.266	8.611	22.877	24.131	14.968

Fonte: Elaborazioni e valutazioni dell'autore su dati disponibili su
opencoesione.gov.it

Il quadro di estrema sintesi sopra rappresentato appare rassicurante. Infatti, i dati in colonna (e) sono superiori a quelli di colonna (a), che rappresentano il massimo importo rimborsabile dalla UE: le somme assegnate sono state spese e quindi non sono state perse risorse. Il *surplus* dovrebbe mettere al riparo da possibili riduzioni della spesa certificata per eventuali irregolarità che dovessero emergere o per il mancato rispetto di una delle condizioni riportate all'inizio del presente punto 3.

Tuttavia, un'analisi più ampia – in tabella 3 – fornisce indicazioni eloquenti sulle modalità con cui il risultato è stato conseguito, attraverso il massiccio ricorso, appunto, ai progetti retrospettivi e alla abnorme dilatazione dei programmi.

Dalla tabella emerge che per certificare alla CE 14,9 Mrd€ (col. (e) di tab. 2 e tab. 3), e ottenerne il rimborso, non è stato sufficiente spendere la dotazione dei programmi – cioè circa 22,9 Mrd€, col. (c) – ma è stato necessario ricercare e coinvolgere nei POR altri progetti avviati con risorse non europee e “coerenti” con essi, in modo da poter certificare spese sostenute per la loro realizzazione. Vale a dire che si è dovuto creare un bacino di operazioni dal costo pubblico totale di circa 34,5 Mrd€, col. (f), dal quale attingere spese “utili” a quel *target*, ampliando di circa il 50% il costo dei progetti da rendicontare. Ai progetti retrospettivi corrisponde un costo totale pubblico di oltre 7

Mrd€, dei quali circa 3,8 rendicontabili in riferimento alla quota UE, rispettivamente nelle col. (h) e (i).

Tabella 3: I progetti retrospettivi nei POR FESR 2007-2013 (al 31.03.2017)

Regione	Totale POR (progetti nativi POR+retrospettivi)			Progetti retrospettivi	
	(e) spesa certificata per quota UE	(f) costo totale pubblico	(g) spesa totale rendicontabile* per quota UE	(h) costo totale pubblico	(i) spesa totale rendicontabile* per quota UE
Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	11.562	25.614	16.529	6.257	3.112
Regioni in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna)	923	2.017	1.879	498	439
Regioni più sviluppate (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, PA Trento, PA Bolzano, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto)	2.483	6.862	6.369	279	236
Totale POR	14.968	34.493	24.777	7.034	3.787

* Il pagamento "rendicontabile" è quello teoricamente possibile (in riferimento al tasso di cofinanziamento UE a ciascun POR). È molto superiore a quanto realmente rendicontato/certificato, perché non tutte le spese necessarie alla realizzazione delle operazioni sono state sostenute, oppure sono esterne al periodo di eleggibilità o sono parzialmente rendicontate su altri programmi.

Fonte: Elaborazioni e valutazioni dell'autore su dati disponibili su
opencoessione.gov.it

Inoltre, poiché al costo pubblico totale di circa 34,5 Mrd€ corrisponde una potenziale rendicontazione riferita alla quota UE di circa 24,7 Mrd€, mentre vengono rendicontati/certificati solo 14,9 Mrd€, significa che quasi 10 Mrd€ non sono utilizzati/utilizzabili allo scopo.

Da qui emerge l'evidente notevole aggravio delle attività di gestione, monitoraggio, controllo, ecc., da estendere molto oltre il minimo teoricamente necessario.

Se poi, ancora, si considera che, dell'originaria dotazione dei POR FESR (del 2007), circa 5 Mrd€ – in risorse/progetti – sono stati trasferiti al PAC, si può ragionevolmente affermare che il monte progetti coinvolto dal processo evidenziato è di circa 40 Mrd €, amplificando difficoltà e impegni gestionali. In ultima analisi, non si tratta di una virtuosa mobilitazione di ulteriori risorse a seguito di scelte programmatiche, ma di forzate convergenze *a posteriori* per utilitarismo finanziario, a tamponare pesanti criticità. Va anche aggiunto il lavoro – senza traccia – di ricerca, selezione, verifica di coerenza e controllo di progetti poi non utilizzati come retrospettivi.

Infine, non va trascurato che i progetti non conclusi al 2015 – da ultimare con risorse non POR alle citate scadenze del 2017 e 2023 – assorbono risorse locali, sottratte ad altre programmazioni. Similmente, i progetti "a cavallo" dei POR 2007-13 e 2014-20 hanno

“ipotecato” l’attuale ciclo per circa 4 Mrd€ – quindi non disponibili per “nuove” iniziative – dei circa 25 assegnati ai POR. Per questi ultimi è stato replicato il ricorso alla riduzione del cofinanziamento nazionale per alimentare, con le dette logiche PAC, i Piani Operativi Complementari (POC), affiancati ai POR. Si citano ad esempio i POC Calabria per 832,6 M€; Campania 1.732,7; Sicilia 1.882,3.

(iv) Conclusioni

L’illustrazione della situazione a consuntivo dei POR FESR 2007-13 ha messo in luce alcuni tecnicismi e attività supplementari posti in essere per “dimostrare” l’utilizzo delle risorse europee assegnate a questi strumenti. Tali comportamenti, per necessità e urgenze, hanno sminuito un pilastro delle politiche di coesione: l’addizionalità delle risorse, per colmare/ridurre i *gap* tra le regioni. Infatti, risorse aggiuntive, straordinarie e ordinarie vengono spesso adoperate indistintamente, con forzature più o meno evidenti (Torselli, Pira, 2017).

Solo i programmi cofinanziati UE hanno logiche – almeno all’inizio – realmente programmatiche, ma aggiunte/sottrazioni di risorse/progetti possono distorcere il senso degli obiettivi originari. Altri programmi, nonostante richiamino approcci e procedure dei PO, si riducono spesso a elenchi della spesa, al massimo organizzati per macro-categorie, per operazioni estemporanee e occasionali (Torselli, 2018).

Criticità nella *governance* dei programmi, come quelle viste, sono ormai consolidate e strutturali, a livello regionale e statale, e affrontate quasi con rassegnazione mediante alchimie e sottigliezze normativo-contabili. Le valutazioni dei programmi – *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, ad ampio spettro ed “esperte” – non possono non farsi carico anche di questi aspetti, che da procedurali e gestionali sono divenuti sostanziali e in attesa di soluzioni radicali. In particolare, occorre chiarire la corrispondenza esistente tra i risultati ottenuti/attribuiti ai POR e le risorse realmente coinvolte nella loro attuazione, molto maggiori delle dotazioni nominali dei programmi. Il dibattito in corso sulle bozze dei Regolamenti UE per il ciclo 2021-27, e sulle successive declinazioni regionali e nazionali, deve tener conto di queste difficoltà e va alimentato.

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy* – Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Commissione Europea (2006), *Reg. (CE) N. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=ro>
- Commissione Europea (2012), *COCOF 12/0050/00 Guidance note to the Cocof on treatment of retrospective EU assistance during the period 2007/2013*,

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2012/cocof_12_0050_01_en.pdf

Commissione Europea (2013), *Orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi 2007-2013*,

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?fuseaction=list&coteId=3&year=2013&number=1573&language=IT>

OpenCoesione 2023039), *Attuazione delle politiche di coesione. Tutti i progetti di*

OpenCoesione, disponibile su

https://opencoessione.gov.it/it/opendata/#!/progetti_section

Torselli C., Pira C. (2017), Gli interventi dei POR FESR in ambito urbano: azioni occasionali o germi di una possibile Agenda urbana?, in AA. VV. (2017), Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU *Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Catania 16-18 giugno 2016, Roma-Milano: Planum Publisher.

Torselli C. (2018), Città Metropolitane tra fondi strutturali, di sviluppo e coesione e ordinari. Elementi per un'agenda urbana nazionale?, in AA. VV. (2018), Atti della XX Conferenza Nazionale SIU *Urbanistica e/è azione pubblica per le trasformazioni urbane*, Roma, 12-14 giugno 2017, Roma-Milano: Planum Publisher.