

La gestione dei fondi strutturali in Italia

Alcune considerazioni a partire dai risultati dell'indagine conoscitiva della 14sima Commissione del Senato

di Tommaso Amico di Meane

I risultati forse più interessanti che emergono dalle audizioni e dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari, sono quelli che vanno a mettere in discussione alcuni luoghi comuni che si annidano storicamente intorno al dibattito (spesso superficiale) sui finanziamenti dell'Unione europea nel nostro Paese. L'Italia, anzitutto, dopo alcuni anni di indiscutibile difficoltà possiede oggi uno degli apparati amministrativi più efficienti nello spendere i fondi comunitari, con risultati quantitativamente migliori di Gran Bretagna, Francia, Irlanda e Belgio¹. Inoltre, non è propriamente vero che la maggior parte dei finanziamenti comunitari siano frammentati in microprogetti (spesso viene ironicamente chiamata in causa la classica aiuola o fontanella con la targa dell'UE), visto che la porzione più significativa degli interventi, per lo meno quelli per la produzione di servizi e beni pubblici, sono concentrati su progetti superiori ai 5 milioni di euro, una parte dei quali sono compresi tra i 20 e 50 miliardi (il 14% del totale). Diverso è invece il discorso per gli investimenti che sono dedicati agli incentivi alle imprese e alle persone, che si concretizzano spesso in progetti inferiori ai 100 mila euro all'interno di un settore, dunque, gravemente frammentato. In proposito, basti pensare che la Commissione ha repertoriato in Italia 849 diverse forme di incentivi.

Uno degli ostacoli maggiori nella programmazione di investimenti ancora più importanti nelle infrastrutture è certamente quello dei tempi medi di realizzazione delle opere. Molti paesi (Spagna e Francia, per non andare troppo lontano) viaggiano al doppio della velocità dell'Italia, che impiega circa dodici anni per progetti superiori ai 100 miliardi. Tempistiche che risultano incompatibili con il ciclo di programmazione settennale comunitario e che spingono in partenza le amministrazioni verso soluzioni meno impegnative. A ciò si aggiunga un ulteriore elemento di appesantimento del nostro sistema – una particolarità tutta italiana – che è dato dall'effetto sospensivo del ricorso di seconda istanza al Consiglio di Stato che consente facili rallentamenti del ciclo progettuale.

Uno degli aspetti più delicati dell'intera politica di coesione, che crea problemi non solo all'Italia, è invece il rispetto della clausola dell'addizionalità. Si tratta del principio secondo il quale i fondi europei debbono aggiungersi ai fondi nazionali e non sostituirli per sopperire a carenze ordinarie e tappare buchi strutturali del Paese. Per intendersi, l'addizionalità secondo alcuni getterebbe un'ombra anche sull'impressionante crescita dell'Irlanda (il riferimento alla Tigre Celtica è immancabile quando si parla del successo delle politiche regionali), dal momento che Dublino avrebbe utilizzato fondi europei per finanziare ciò che l'Irlanda avrebbe fatto comunque e senza ridurre contemporaneamente le imposte. In quest'ottica, dunque, l'Irlanda avrebbe fatto concorrenza ad altri paesi membri, con imposte contenute, e sfruttando i fondi comunitari. Quello che l'Unione europea ammette è che il finanziamento statale venga sostituito con i fondi di Bruxelles solo a condizioni particolari, i c.d. progetti coerenti, che richiedono un contemporaneo finanziamento nazionale proporzionato a quello europeo.

¹ Il periodo di riferimento è quello del ciclo settennale comunitario 2000-2006: l'Italia si colloca al quinto posto. Per questo e per gli altri dati che verranno citati nel presente elaborato si confrontino i resoconti stenografici delle audizioni dell'indagine conoscitiva in questione, consultabili *online* dal sito del Senato nella pagina della 14sima Commissione. Si considerano inoltre in tale sede esclusivamente i fondi strutturali a gestione indiretta, rimandando la trattazione dei fondi a gestione diretta al documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

La difficile situazione della finanza pubblica ha costretto l'Italia a chiedere la revisione dell'addizionalità di metà periodo, che era stata negoziata con la Commissione nel 2000. Ma dietro questa decisione è opportuno considerare anche la difficoltà da parte delle amministrazioni centrali ad indirizzare verso il Mezzogiorno il 45% della spesa in conto capitale a livello nazionale. Un risultato cui si era impegnata l'Italia e che avrebbe dovuto essere raggiunto con il 30% di spese ordinarie in aggiunta ai fondi strutturali. Andando a confrontare i dati relativi delle maggiori imprese pubbliche nazionali (arco temporale 1996-2006), si noterà che le Ferrovie dello Stato hanno ad esempio destinato al Sud meno del 20% dei propri investimenti, continuando a preferire largamente il Centro-Nord, mentre solo l'ANAS, peraltro grazie ad un imponente trasferimento di risorse comunitarie, ha investito in modo deciso (41,7%) nel Mezzogiorno, ENEL si colloca al 32%, ENI al 36,9%. Rispetto alla spesa in conto capitale nazionale, la quota di risorse destinata al Sud non solo è rimasta lontana dall'obiettivo del 45% ma è diminuita progressivamente passando dal 41% del 2001 al 36% circa del 2006. Tale spesa è stata solo parzialmente riequilibrata dal finanziamento in investimenti pubblici, e lo dimostra il fatto che per il ciclo 2000-2006 ogni cittadino italiano annualmente abbia ricevuto per incentivi 397 euro al Sud e 236 al Centro-Nord, ma soprattutto che ogni anno vengano spesi per gli investimenti pubblici (servizi idrici, di trasporto, di smaltimento dei rifiuti, energia) 680 euro pro-capite nel Mezzogiorno contro i 946 euro al Centro-Nord. Ciò premesso, nel Sud Italia si è comunque registrato un miglioramento nella rete ferroviaria elettrica e nella raccolta differenziata dei rifiuti urbani (!) a fronte di dati in peggioramento invece per l'emigrazione ospedaliera in altre Regioni e per la frequenza di interruzioni accidentali del servizio elettrico (elemento fortemente disincentivante per lo stabilirsi sul territorio di nuove imprese).

Si tratta di dati e considerazioni interessanti che sembrano però poco presenti nel dibattito politico e pubblico italiano, tanto è vero che non infrequentemente si sente parlare dei "generosissimi" fondi destinati al Sud. E qui si inserisce la riflessione sul livello e sulla qualità dell'informazione in tema di fondi strutturali. I cittadini devono, infatti, venire informati non tramite documenti di centinaia di pagine incomprensibili ai più, ma con poche e selezionate informazioni che siano, soprattutto, verificabili. Attraverso un'operazione di *benchmarking* delle opere si potrebbe rendere il sistema più trasparente e permettere a qualunque cittadino, e soprattutto al Parlamento di poter misurare se i risultati di una Regione siano superiori o inferiori alla media (un'operazione peraltro in linea con le ambizioni di federalismo dell'attuale Governo). È opportuno che il dibattito politico e culturale italiano sia indirizzato sui numeri e sui dati, ma è necessario che questi permettano valutazioni non solo sulla quantità ma anche sulla qualità dei risultati degli investimenti. L'Italia rispetto alla Commissione europea ha da tempo avviato la pratica di comunicare i propri obiettivi (a partire dal 1999, con l'allora Ministro Carlo Azeglio Ciampi) dandosi anche gli strumenti per misurarli. Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica periodicamente pubblica tavole di aggiornamento con riferimenti e valutazioni sullo stato di attuazione dei programmi. L'opinione pubblica, anche sollecitata dal Parlamento, dovrebbe dunque dare risonanza a tali informazioni, facendo in modo che anche i Presidenti delle Regioni si sentano ulteriormente responsabilizzarli. Una di queste tavole è stata recentemente pubblicata, non a caso a ridosso delle elezioni regionali, ma il tema non sembra interessare particolarmente le campagne elettorali che non ne fanno un punto di discussione e confronto. D'altra parte è innegabile che investire in progetti a medio termine rappresenti per gli amministratori locali una scelta costosa e rischiosa, la quale non facilmente sarà preferita a soluzioni di riscontro immediato (con il rischio di incentivi a pioggia alle imprese), più velocemente spendibili anche se strutturalmente deboli ed insoddisfacenti se considerati nel medio-lungo periodo. Il rischio (più che concreto in Italia) è ad ogni modo quello che l'utilizzo dei fondi diventi comunque una sorta di adempimento necessario - e con risultati non adeguatamente diffusi (ma in realtà verificati) - per non perdere il finanziamento europeo, e con tale atteggiamento è chiaro che difficilmente si possono pensare pianificazioni di investimenti profondi e in questo senso "strutturali".

Il punto della comunicazione e dell'informazione richiede di essere inserito nel più ampio contesto europeo, che presenta a questo livello sensibili carenze. I documenti di programmazione presentati dagli Stati membri a Bruxelles per ottenere i finanziamenti non sempre enunciano in modo chiaro i propri obiettivi, e comunque anche una volta fissati la Commissione non può verificare quali siano effettivamente gli interventi più appropriati per ciascuna realtà. Il risultato è che spesso gli unici documenti "impugnabili" siano pagine di cantilene molto simili tra loro indipendentemente dal Paese di riferimento, con un elenco di prudenti adempimenti ripetitivi e piuttosto fumosi. Vi è un ulteriore e conseguente profilo di debolezza del sistema europeo, che consiste nella mancanza di un luogo alto di dibattito politico sui risultati della politica di coesione. Non esiste, infatti, un Consiglio dei ministri formale all'interno del quale discutere i risultati dei singoli Stati e delle 268 regioni dell'Unione europea (dall'Inned London con PIL *pro capite* del 300% rispetto alla media UE, alle regioni del nord-est della Romania che non raggiungono il 25%), capace anche di conferire forza politica alla coesione. Il motivo per cui a livello europeo manca tale luogo di confronto è lo stesso per cui si può sentire parlare in modo approssimativo nei corridoi di Bruxelles delle politiche di coesione di qualsiasi regione (es. del Mezzogiorno); motivo in più per sviluppare almeno a livello italiano, dove gli strumenti non mancano, un dibattito concreto e comparativo sui risultati dei fondi strutturali.

Tra gli obiettivi dell'Unione non c'è solo quello di migliorare qualitativamente gli investimenti dei Paesi membri, ma anche quello di far crescere, anche comparativamente, le amministrazioni nazionali centrali, regionali e locali, iniettandovi forti elementi di innovazione e modernizzazione. Si tratta di una realizzazione e di un valore aggiunto istituzionale europeo, per il quale oggi si può discutere di un'amministrazione europea integrata (scenari in parte anticipati già alla fine degli anni '70 da Jean Rivero), a cui la politica regionale ha dato certamente un importante contributo. Una proposta di cambiamento, di attitudine all'innovazione, alla responsabilizzazione e all'adeguamento allo stile alto della burocrazia europea, sotto l'impulso decisivo di una cultura della valutazione dei programmi. Questa attenzione al risultato, che sta progressivamente infiltrandosi anche nelle amministrazioni dei paesi dell'Est-UE, potrebbe in futuro essere accompagnata ad un più diffuso ricorso alla c. d. valutazione di impatto dei progetti. Si tratta di un sistema di analisi dei risultati complesso, che però produce dati facilmente comprensibili e quindi utilizzabili sia dai cittadini che dal sistema politico per valutare i risultati dei progetti finanziati con i fondi comunitari.

Sono invece già disponibili, e tutt' altro che confortanti per l'Italia, i dati sull'irregolarità amministrativa nella gestione dei fondi. Quasi il 3% dei fondi europei distribuiti in Italia tra il 2000 e il 2007 hanno finanziato interventi irregolari; solo Grecia, Lussemburgo e Olanda peggio di noi, anche se non lontane ci sono Germania e Regno Unito (2,3% circa). I valori italiani sembrano forse meno disastrosi se si considera che il tasso di irregolarità per gli investimenti pubblici è modesto rispetto agli incentivi alle imprese e che la presenza della criminalità organizzata – rilevante in tema di irregolarità – rappresenta una realtà tragicamente presente in Italia. Ma la questione rimane comunque preoccupante, anche perché la percentuale dei fondi ritirati a titolo di sanzione deve essere considerata e va ad intaccare i risultati italiani in termini quantitativi di spesa, che appaiono così un po' meno rosei. Ciò su cui si appuntano le lamentele delle Regioni, non solo quelle italiane, è però anche un sistema di controllo a livello europeo estremamente complesso e focalizzato testardamente sulla conformità e regolarità contabile, mentre è assente, ancora una volta, una verifica sui risultati sostanziali. Dal canto suo, l'Italia evidenzia rispetto agli altri Stati membri una complessità amministrativa ancora notevole: lungaggini procedurali e competenze frammentate nel contesto di un fitto quadro legislativo ed amministrativo non agevolano certo né la realizzazione di opere, né la concessione di aiuti alle imprese, ma sono soprattutto le singole Regioni a poter dare in questa direzione una risposta autonoma ed efficace.

Il rapporto tra amministrazioni centrali ed enti locali ha evidentemente una collocazione centrale nell'utilizzo dei fondi strutturali. Il sistema attuale deriva dalle scelte del 1998, quando l'Italia decise di affidarne la gestione soprattutto alle Regioni - in linea con quello che sarebbe stato il nuovo articolo 119 della Costituzione – ovvero i soggetti più vicini e quindi adatti a conoscere e

valutare i problemi ed esigenze delle singole realtà territoriali (principio di sussidiarietà)². Si puntò allo stesso tempo sul rafforzamento del centro, con l'istituzione di un dipartimento per le politiche di sviluppo con funzioni di governo strategico, di valutazione e di comunicazione al pubblico e al Parlamento. Allo stesso tempo alcuni compiti di indirizzo assegnati ai Ministeri chiudevano il disegno istituzionale ponendo le basi per un sistema di *multilevel governance* che ha avuto risultati più o meno brillanti a seconda delle Regioni, le quali hanno funzionato attraverso elementi collaborativi (progetti di reti infraregionali) e competitivi (particolarmente interessanti sono i meccanismi di premialità già sperimentati in Italia e sui quali è necessario insistere in futuro). Su tale modello, una delle esigenze oggi più sentite è quella di un maggiore allineamento tra le priorità regionali e quelle nazionali, nella misura in cui quest'ultime dovrebbero accompagnare gli interventi locali con investimenti di politica ordinaria, conferendo così evidenza concreta di un ampio investimento politico, non solo mero calcolo aritmetico in termini di addizionalità.

Per quanto concerne il rapporto dell'Italia con l'Unione europea, il sistema ha finora risentito del già citato problema della discussione dei risultati in sede formale a Bruxelles, che non permette in questo caso un confronto per intervenire tempestivamente nel corso dei cicli di programmazione e non al loro termine. Ciò premesso, dal punto di vista tecnico e bilaterale, la sponda di Bruxelles ha dato, comunque, buoni risultati (si pensi al caso della Calabria che rischiava di vedersi sospendere un cospicuo programma). Per il futuro sarebbe opportuno migliorare la collaborazione con il *team* Italia della Commissione, il quale (oltre ad occuparsi di assistenza tecnica e monitoraggio dei progetti) presentandosi come soggetto esterno – fu anche questa una scommessa dell'allora Ministro Ciampi - ha l'importante valenza di aumentare la credibilità degli impegni delle autorità nazionali, cercando di limitare il loro ripensamento verso progetti coerenti ed eventualmente favorendo quell'allineamento delle priorità di cui si sente la necessità nel nostro Paese.

In termini di supporto tecnico e di capacità progettuale nelle varie fasi di sviluppo, l'Italia dovrebbe comunque investire ulteriormente sul potenziamento della propria Amministrazione, sia in termini quantitativi (soprattutto per le autorità di *audit*) ma in particolare nella specializzazione del personale, seguendo il solco tracciato in parte già dal Ministero dello sviluppo economico e non sottovalutando il finanziamento che è già messo a disposizione dall'UE per l'assistenza tecnica che è pari mediamente al 5% dell'investimento totale. Si tratta di risorse economiche significative ma a quanto pare poco utilizzate in Italia, forse anche perché il coinvolgimento di consulenti esterni vincolerebbe la scelta dei progetti a considerazioni prettamente tecniche e non necessariamente di convenienza politica ed elettorale.

Sul tema si inserisce un'ultima riflessione che riguarda l'impatto della discontinuità politica e amministrativa italiana sui progetti comunitari. Si tratta di un problema dalle vaste implicazioni che parte dalla considerazione che ogni volta che si verifica un cambiamento di amministrazione, a qualsiasi livello, l'esecuzione dei programmi strutturali registra un ritardo medio non inferiore ai 12 mesi. Il ciclo rallenta e vengono spesso rimesse in discussione le decisioni precedenti, con la tentazione di optare per progetti coerenti. Tale situazione si potrebbe attenuare se si considerasse il quadro programmatico-finanziario come un punto di partenza nel quale inserire scelte strategiche ampiamente concertate, mantenendo cioè ben salde le scelte fondamentali di investimento pubblico e lavorando per obiettivi e risultati.

Il discorso politico è dunque pregnante le modalità e l'esito della gestione sui fondi strutturali, che non è affatto una questione riservata ai tecnici e ai burocrati. Per un miglior utilizzo non tanto quantitativo ma soprattutto qualitativo dei finanziamenti comunitari in Italia è, dunque, richiesto un impegno a seguire alcune proposte che emergono dall'indagine conoscitiva in questione e che vedono coinvolte non solo le amministrazioni locali e centrali, ma anche il Parlamento, l'Unione europea e, non ultimi, gli organi di stampa ed i media, fondamentali veicoli di informazione ed autentico quarto potere: attori decisivi cui vengono assegnati compiti precisi per il futuro dei fondi strutturali.

² Ciò in considerazione anche di alcune infelici esperienze del passato, come quando negli anni '70 ci fu il tentativo di valutare a livello centrale 23.000 progetti: un fatto intorno al quale si svilupparono forti tensioni politiche.

