

L'esecuzione dei fondi strutturali 2007-2013 in Italia

Nota stampa a cura di Gianni Pittella (Presidente della Delegazione italiana nel Gruppo PSE al Parlamento europeo, già relatore permanente della commissione bilanci sui fondi strutturali) diffusa nel corso della conferenza stampa tenutasi a Strasburgo (22 ottobre 2008)

IL DATO

Dopo quasi due anni dall'inizio della nuova programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, l'Italia ha dichiarato pagamenti per circa 144 milioni di euro, ovvero soltanto lo 0,3 % degli stanziamenti assegnati ai 28 programmi che compongono il Quadro Strategico Nazionale.

Si tratta del pacchetto che prevede per l'Italia 43 miliardi di risorse da allocare per la coesione economica e sociale nel corso del settennato fino al 2013.

Ad oggi la spesa è quindi praticamente pari a zero e l'attuazione dei programmi è in forte ritardo. La Commissione europea ha lanciato un allarme generale che si fonda sulle proposte e sui bandi finora ad essa notificati, che non sarebbero sufficienti, in un buon numero di casi, a coprire le *tranches* di impegno che essi rappresentano.

PERCHÈ QUESTA SITUAZIONE È PREOCCUPANTE?

Naturalmente questa situazione non è irreparabile ed è da salutare positivamente l'impegno che le regioni interessate stanno assumendo per recuperare il ritardo. Il mio è un "allarme preventivo" in quanto al 31 dicembre 2009 potrebbe scattare, secondo la regola "n+2", il primo disimpegno automatico dei fondi impegnati nella prima annualità 2007 (oltre 6 miliardi).

Sulla base del disimpegno automatico, le Regioni perdono definitivamente le risorse impegnate ma non spese nell'arco dei due anni successivi.

Il fattore di preoccupazione nasce dal seguente interrogativo: come potranno le regioni e il governo italiano certificare la spesa entro la fine del 2009 se nella maggior parte dei casi non sono partiti i bandi o non è stata pianificata la spesa?!

Il primo rapporto della Commissione sulla stato di esecuzione dei fondi, presenta i seguenti dati sui pagamenti dichiarati dai beneficiari:

Programmazione 2007-2013	Stato di esecuzione	
	Pagamenti dichiarati dai beneficiari	
	Ammontare	% del programma
Poin "attrattori culturali"	0	0,00%
Programma operativo Interregionale "Energie rinnovabili e risparmio energetico"	0	0,00%
Pon Governance e AT Fesr	16 780 000	6,10%
Pon Istruzione FESR - Ambienti per l'apprendimento	7 965 916	1,60%
Pon reti e mobilità	0	0,00%

Pon ricerca e competitività	81 515 618	1,30%
Pon "sicurezza per lo sviluppo" - Obiettivo convergenza 2007-2013	0	0,00%
POR Calabria FESR 2007-2013	0	0,00%
POR Campania FESR	2 000 000	0,00%
Programma operativo FESR Puglia 2007-2013	0	0,00%
POR Sicilia FESR	0	0,00%
POR Basilicata ST FESR	0	0,00%
POR Abruzzo FESR	32 906 450	9,50%
POR Emilia Romagna FESR	0	0,00%
POR Friuli Venezia Giulia FESR	0	0,00%
POR Lazio FESR	0	0,00%
POR Liguria FESR	0	0,00%
POR Lombardia FESR	0	0,00%
POR Marche FESR	95 699	0,00%
POR Molise FESR	0	0,00%
Obiettivo competitività regionale ed occupazione FESR - Prov autonoma di Bolzano	0	0,00%
POR P.A. Trento FESR	0	0,00%
PO Regione Piemonte FESR	0	0,00%
PO Toscana FESR	0	0,00%
PO Umbria FESR	300 000	0,10%
POR Valle d'Aosta FESR	2 847 644	5,80%
POR Veneto FESR	0	0,00%
POR Sardegna ST FESR	0	0,00%
TOTALE	144 411 327	0,3%

Fonte: Commissione europea

Alla luce di questa situazione, abbiamo adesso di fronte precisamente un anno durante il quale devono essere lanciati (ed eseguiti) i bandi che dovranno essere certificati alla Commissione europea entro il 31.12.2009. Altrimenti entreremo già da subito in una situazione di emergenza che può condurre a certificazione della spesa con progetti non coerenti con quanto già pianificato nel QCS.

QUALI SONO I MOTIVI DELLA LENTEZZA NELLA SPESA DEI FONDI DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE?

Innanzitutto il negoziato tra la Commissione europea e le autorità italiane, nazionali e regionali, si è chiuso nella seconda metà del 2007, e i programmi sono stati approvati con ritardo (sebbene con minore ritardo rispetto ad Agenda 2000). Così come fu con la programmazione 2000-2006, anche il nuovo periodo 2007-2013 sta sperimentando la stessa lentezza nell'avvio dei programmi.

Non si deve inoltre sottovalutare poi che le amministrazioni nazionali e regionali sono ancora impegnate nella certificazione della spesa della programmazione 2000-2006, che al 31 dicembre 2008, sempre per la regola del disimpegno automatico, vedranno incombere la ghigliottina della restituzione automatica dei fondi a Bruxelles.

→ Al 1° ottobre 2008, sulla base delle domande di pagamento ricevute dalla Commissione europea, ecco come si presenta il quadro delle ultime certificazioni 2000-2006:

Programmazione 2000-2006		
Programma	Stanziamiento totale	% della spesa ancora da certificare entro il 31/12/2008
PO Ob. 1 Educazione	109 816 000	9,83%
PO Ob. 1 Assistenza tecnica	196 473 650	10,13%
PO Ob. 1 Industria	2 181 369 000	11,27%
PO Ob. 1 Ricerca	814 125 000	19,67%
PO Ob. 1 Sicurezza	568 704 000	14,29%
PO Ob. 1 Trasporti	1 904 642 000	11,62%
PO Ob. 1 Calabria	1 258 742 000	18,90%
PO Ob. 1 Campania	2 775 703 660	27,12%
PO Ob. 1 Molise	128 183 503	12,16%
PO Ob. 1 Puglia	1 721 827 000	34,30%
PO Ob. 1 Sardegna	1 300 490 000	20,52%
PO Ob. 1 Sicilia	2 524 128 000	29,83%
PO Ob. 1 Basilicata	433 885 000	18,57%
Toscana	336 429 061	13,60%
Abruzzo	193 509 363	23,16%
Trento	17 607 702	11,71%
DOCUP ob. 2 Bolzano	33 819 823	14,52%
Veneto	298 429 274	13,64%
Liguria	201 443 238	16,30%
Piemonte	509 755 570	11,71%
Valle d'Aosta	16 772 964	12,43%
Lazio	387 641 244	18,98%
Umbria	157 029 427	18,25%
Marche	130 709 071	18,64%
Emilia Romagna	128 033 372	11,71%
Friuli Venezia Giulia	100 728 038	17,24%
Lombardia	209 091 853	11,79%

Fonte: Domande di pagamento ricevute dalla Commissione europea al 1 ottobre 2008

UNA PRIMA QUESTIONE DI MERITO. NON FARE “SHOPPING” CON I FONDI FAS (Fondi Aree Sottoutilizzate).

Come ci ricorda il prof. Gianfranco Viesti in un suo recente articolo, e come conferma il ministro ombra Pierluigi Bersani, il Governo è partito cancellando ogni obiettivo quantitativo di intervento in conto capitale nel Mezzogiorno. Per la prima volta da dieci anni, nel DPEF 2009-2011 non appare più l'obiettivo di una corretta ripartizione territoriale della spesa totale in conto capitale: l'obiettivo di portare al 45% del totale la quota del Mezzogiorno, è stato formalmente abbandonato dall'attuale Governo.

Con tre diversi emendamenti al decreto, il Governo ha provveduto a stravolgere la programmazione della spesa per lo sviluppo territoriale. Con il nuovo articolo 6 bis ha conferito ad un nuovo “fondo per il finanziamento in via prioritaria di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche” tutte le risorse del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 fatti salvi i programmi già esaminati dal CIPE. Si tratta di circa 14 miliardi

di euro di fondi FAS (circa 12 nel Mezzogiorno), fra cui spiccano le grandi risorse previste per il potenziamento dell'istruzione al Sud.

Con un altro emendamento il Governo si è impadronito di ulteriori 14,5 miliardi di risorse ancora disponibili (perché "liberate" dall'utilizzo di **"progetti coerenti"**) a valere su programmi regionali e nazionali del 2000-2006 e del primo biennio del 2007-2013. Anche queste risorse saranno destinate a "interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale e regionale".

Queste risorse espropriate dovranno essere vincolate ad un utilizzo negli stessi territori e sugli stessi assi di intervento su cui erano state originariamente programmate a meno di un negoziato o di un aperto conflitto con la Commissione Europea.

Si tratta complessivamente di 29,2 miliardi di euro, sulla cui destinazione geografica e di merito non vi è più alcuna certezza. Per citare un altro esempio: i fondi stanziati per aiutare Roma e Catania (640 milioni di euro in totale) sono fondi FAS!

Non dimentichiamo poi che un ricorso massiccio ai progetti coerenti determina anche un effetto sostitutivo sulle risorse comunitarie, **ne limita** la selettività - quindi **la qualità degli interventi** - e di fatto, ne posticipa l'impatto nel tempo (dilatazione temporale della spesa dovuta alla re-immissione delle risorse liberate). Ecco come si spiegano allora almeno in parte i non soddisfacenti risultati in termini macroeconomici della politica di coesione nel Mezzogiorno. E i dati SVIMEZ lo confermano: la spesa pubblica in conto capitale a favore del Mezzogiorno è scesa dal 38,3% del 1998 al 35,3% del 2007, attestandosi al mero peso demografico dell'area e ben lontano dall'obiettivo del 45% fissato dal QCS.

ALCUNE PROPOSTE PER USCIRE DALL'EMPASSE

In generale:

È necessario aumentare la capacità di passare **dalla programmazione economica e finanziaria all'attuazione delle politiche**. La definizione del quadro legislativo e programmatico-strategico e finanziario di riferimento non è un punto di arrivo, ma di partenza. È necessario un forte impegno politico affinché la programmazione non resti esercizio di stile e di allocazione di risorse e l'attuazione si riduca a prassi burocratico-amministrativa.

La politica regionale deve essere aggiuntiva e le politiche ordinarie devono integrarsi con essa sia a livello nazionale che a livello regionale, con atti di programmazione unitaria che facciano chiaramente percepire l'integrazione tra risorse ordinarie e aggiuntive e ne mantengano al contempo la chiara destinazione programmatica e ne facciano partecipi anche i livelli istituzionali territoriali e le parti economiche e sociali a livello regionale e locale.

I principi della *governance* multilivello cui è ispirata la politica regionale, comunitaria e nazionale, richiedono una robusta **attività di coordinamento**, che deve dispiegarsi a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi.

Il tema delle relazioni interne all'amministrazione regionale si ricollega alle relazioni esistenti tra il settore regionale della programmazione e quello della gestione finanziaria (o di bilancio) e, nel caso, a quello della programmazione comunitaria.

Il rafforzamento delle capacità istituzionali (*capacity building*) è una delle priorità nel ciclo 2007-2013. Il tema della modernizzazione e dell'innovazione amministrativa acquisisce importanza prioritaria.

Altro tema rilevante sono le questioni relative alle relazioni orizzontali (relazioni tra regioni) alle relazioni verticali (Centro-Regioni-EELL) ed alle relazioni esterne (partenariato socio-economico), che devono essere rese utili e non rituali rispetto al conseguimento degli obiettivi.

Tuttavia, gli Enti Locali devono tendere ad abbandonare una visione a volte troppo centrata sul proprio territorio di riferimento, qualificando la propria progettazione per inserirla efficacemente nel più vasto quadro della programmazione regionale attraverso la **proposizione di interventi coerenti e caratterizzati da ricadute socioeconomiche apprezzabili**.

In altri termini, perché la politica di coesione 2007-2013 abbia successo è necessario mettere in moto **una filiera del buon governo**, ispirata soprattutto al conseguimento dell'obiettivo finale di aumentare il benessere dei cittadini.

Tuttavia nello specifico è necessario tener conto di alcuni altri elementi:

Il quadro economico dei prossimi mesi avrà connotazioni economiche recessive. È pertanto importante impegnare il massimo di risorse in modo da **finanziare interventi in funzione anticiclica**. Alcune considerazioni da non sottovalutare:

1. I programmi devono andare a regime, cioè avere un'uscita di cassa annuale pari ad una tranche annuale del piano finanziario (+/- 15%), entro i primi mesi del 2009. I programmi che non riusciranno a raggiungere questo ritmo entreranno in emergenza, con conseguente ricerca di spesa (come principale obiettivo) da certificare **per evitare i disimpegni automatici** (sulla base del disimpegno automatico, le Regioni perdono definitivamente le risorse impegnate ma non spese nell'arco dei due anni successivi). È fortemente probabile che chi entra in emergenza ci rimarrà fino alla fine (nel 2013).

Occorre quindi **far coincidere il ciclo progettuale degli interventi con il ciclo finanziario della spesa**.

2. Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 dell'Italia ha una dotazione finanziaria pubblica di circa 43 miliardi di euro, cioè circa 6 miliardi di euro/anno. Va fatto in modo che si lancino **interventi entro gennaio/febbraio per un importo di almeno 18 miliardi di euro** (tranches finanziarie 2007-2008-2009). Sarebbe auspicabile, se possibile, un importo ampiamente superiore. Per far ciò occorrerebbero progetti per realizzare opere strategiche da realizzare con una certa velocità.

3. **Occorre elaborare uno scadenziario, di ogni attività prevista dai Programmi Operativi**. Per ogni tappa procedurale (selezione progetti, bandi, gare, etc.) va indicata la data previsionale.

Per le infrastrutture: assegnazione risorse, selezione progetti (costituzione commissione di selezione, data finale prevista per la selezione), pubblicazione progetti selezionati, gare selezione imprese (costituzione commissione di selezione, data finale prevista per la selezione), firma contratto, apertura cantiere.

Inoltre rinnovo l'invito a concentrare le risorse sui **Progetti Multiregionali** prevedendo che la conferenza dei Presidenti di regione, in accordo con il Governo, assuma la funzione di cabina di regia.

Per gli aiuti: assegnazione risorse, delibera sugli aiuti, notifica formulario alla DG Comp, pubblicazione bando, selezione progetti (costituzione commissione di selezione, data finale

prevista per la selezione), pubblicazione lista progetti selezionati, firma convenzione, avvio investimento, fine investimento.

Sugli aiuti raccomando l'utilizzo di meccanismi automatici nella loro attribuzione per evitare discrezionalità nella spesa e per favorire la celerità della stessa.

4. Occorre prevedere un monitoraggio settimanale degli scadenziari procedurali con lo scopo di mantenere il controllo dell'autorità politica sul processo di attuazione del programma, mantenere la vigilanza sul rispetto della tempistica degli enti intermedi, intervenire tempestivamente per sbloccare situazioni di blocco o colli di bottiglia.

CONCLUSIONI

Due sono le questioni politiche che sottopongo in chiusura:

1) Con quale credibilità affrontiamo la crisi economica attuale se non riusciamo a spendere le risorse finanziarie messe a disposizione dalla UE?

2) In previsione della revisione della politica di coesione, come potremo fronteggiare l'assalto dei "nordici" che riproporranno la rinazionalizzazione della medesima, se non dimostreremo di spendere tutto e di spendere bene?