

XLI Conferenza italiana di Scienze Regionali
Roma, settembre 2020

LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA NELLA GESTIONE DELLA POLITICA DI COESIONE: ANALISI DELLA PERFORMANCE DI SPESA DEI FONDI SIE, A LIVELLO EUROPEO E ITALIANO

di Monia Barca e Aurelio Bruzzo^(*)

Abstract

The administrative capacity in the management of cohesion policies: analysis of expenditure performance of the ESI Funds, at European and Italian level, at the end of 2019

Anche alla fine del 2019 il livello di *performance* di spesa dei Fondi SIE per il periodo di programmazione 2014-2020 vede l'Italia detenere una posizione di coda nella graduatoria a livello europeo, nonostante che le competenti Amministrazioni pubbliche abbiano raggiunto il target fissato per quell'anno. Inoltre, in questo contesto non appare ancora chiaro il ruolo svolto dalle Regioni meridionali che – disponendo di una consistente quantità di risorse finanziarie – continuano a far registrare bassi livelli di capacità amministrativa.

Pertanto, l'obiettivo del presente contributo: innanzi tutto, aggiornare a fine 2019 il quadro dei risultati conseguiti in termini di *performance* di spesa nell'impiego dei Fondi SIE (a livello sia europeo che italiano); in secondo luogo, indagare circa il legame eventualmente esistente tra l'ammontare delle risorse stanziato e gestite nell'ambito dei POR e il livello di efficienza finanziaria evidenziato dalle Amministrazioni regionali italiane alla fine del periodo 2014-2019. L'esito delle elaborazioni qui condotte non sembra suffragare l'iniziale ipotesi secondo cui esisterebbe una relazione inversa tra le due variabili considerate, soprattutto se l'indagine viene effettuata distinguendo tra le regioni sia per livello di sviluppo socio-economico che per dimensione.

Keywords: UE Cohesion Policy; Spending Performance; Italian Administrations Experience in the Programming Period 2014-2020

JEL Classification: R58; M48

Ferrara, luglio 2020

^(*) Dipartimento di Economia e Management dell'Università di Ferrara. *Corresponding author:* Monia Barca (monia.barca@unife.it), a cui vanno attribuiti i parr. 3 e 4, mentre A. Bruzzo è autore dei parr. 2 e 5; i paragrafi dell'introduzione e delle conclusioni, infine, sono comuni.

1. Introduzione: presupposti, obiettivi e contenuti del paper

Si è già giunti all'ultimo anno di attuazione dell'attuale periodo di programmazione della politica di coesione dell'UE in Italia e non sembra ancora chiaro se l'efficienza nell'impegno e nella spesa da parte delle competenti Amministrazioni pubbliche sia migliorata o meno rispetto agli anni precedenti. Da un lato, infatti, viene enfaticamente comunicato il raggiungimento da parte di tutti i programmi di spesa, nazionali e regionali, dei rispettivi target di spesa fissati per la fine del 2019, ma dall'altro il nostro Paese rispetto agli altri Stati membri detiene ancora una posizione molto vicina all'ultimo posto per quanto concerne la capacità di spesa, sebbene il divario interno in termini socio-economici continui a risultare tra i più elevati a livello europeo, facendo addirittura registrare negli ultimi anni preoccupanti segnali di accentuazione delle preesistenti disparità e disuguaglianze territoriali.

Inoltre, sia il dibattito tra i non numerosi studiosi che seguono tale tema sia la presa di posizione da parte delle Istituzioni preposte non sembrano portare ad una opinione unanime, nonostante che ormai tenda progressivamente a ridursi il periodo di tempo utile per eventualmente intervenire al fine di evitare il tanto temuto disimpegno da parte della Commissione europea.

Tra gli studiosi, in particolare, tende a prevalere l'ammissione secondo la quale il risultato finora ottenuto in termini di impegni e di pagamenti delle risorse finanziarie disponibili non solo appare alquanto modesto, ma soprattutto caratterizzato da una notevole differenza tra le regioni: per quelle sviluppate del Centro-Nord appare accettabile, mentre per quelle meridionali in ritardo di sviluppo il risultato viene considerato sostanzialmente insoddisfacente, anche in considerazione dell'elevato ammontare di risorse attribuite e programmate.

Stante questo quadro alquanto incerto e di fronte ad una tendenziale mancanza d'interesse da parte dei *policy maker* nazionali nei confronti di tale problema, sembra opportuno aggiornare un precedente studio svolto sull'argomento (Barca, Bruzzo, 2019.) per cercare di fornire un ulteriore contributo tendente a stabilire in modo adeguato l'effettiva situazione esistente all'inizio del 2020. Più precisamente, l'obiettivo di questo *paper* consiste non solo nel presentare e commentare i dati finanziari risultanti alla fine del 2019 sulla base delle fonti ufficiali di documentazione, ma anche nel cercare di partecipare al dibattito in corso tra gli studiosi in merito al livello di capacità amministrativa raggiunto dai vari gruppi di Regioni italiane.

Di conseguenza, il presente studio si articola nel seguente modo: dopo la convenzionale esposizione delle principali posizioni più recentemente espresse sia dagli studiosi che dalle Istituzioni (§ 2), si provvede alla illustrazione dei risultati ottenuti in termini di impegni di spesa, pagamenti (e certificazioni di spesa), a livello sia europeo (§ 3) che italiano (§ 4), si procede in un approfondimento dell'analisi (nel § 5), tendente a indagare circa l'effettiva fondatezza della presunzione avanzata da alcuni studiosi, secondo cui anche le Regioni in ritardo di sviluppo sarebbero riuscite a realizzare il processo di spesa in una misura che risulta non solo in linea con l'obiettivo prefissato e concordato con le autorità europee, ma anche adeguato rispetto al loro livello di capacità amministrativa. Tale approfondimento verrà condotto mediante un metodo di indagine del tutto coerente con quello proposto dagli studiosi in questione, ma distinguendo fra le varie tipologie di regioni individuate nel nostro Paese in base al loro livello di sviluppo socio-economico.

In seguito a tale semplice soluzione operativa si riescono ad evidenziare le differenze realmente esistenti tra i processi regionali di spesa, che purtroppo vanno a suffragare la duplice ipotesi di partenza qui sostenuta: vale a dire che tali processi di spesa sono fortemente condizionati dallo stesso ambiente socio-economico ed amministrativo in cui essi vengono condotti, per cui – essendo notevolmente diversi tali ambienti – non possono che essere differenti i risultati a cui portano i processi di spesa, senza riuscire a cogliere una tendenza univoca nettamente prevalente, se non quella per cui sembrerebbe esistere una sorta di “economie di scala” nelle procedure amministrative di spesa seguite dalle Amministrazioni regionali, almeno una volta che vengono raggiunti e superati determinati volumi di risorse finanziarie a loro disposizione. In definitiva, il principale risultato qui conseguito andrebbe esattamente in controtendenza rispetto a quanto sostenuto in merito alla relazione esistente tra il livello della capacità di spesa e la consistenza della dotazione finanziaria.

2. Il contesto di riferimento

2.1 L'opinione prevalente circa il livello di efficienza nella spesa dei fondi

Come noto l'Italia è il secondo percettore assoluto dei fondi strutturali nell'attuale quadro finanziario pluriennale: 32,8 mld., cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale per arrivare a toccare 53,2 miliardi di euro per i soli Fondi FESR-FSE (oltre ad 1,1 mld. di CTE), e di cui alla fine del 2019 vi erano oltre 31 mld. già impegnati (58%) e circa 17 mld. già pagati e certificati (31%).

Per quanto concerne i restanti Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), cioè il FEASR e il FEAMP di cui l'Italia beneficia rispettivamente per 20,9 mld. di euro (di cui 10,4 mld. di fonte UE) e 979 milioni di euro (di cui 0,53 mld. di fonte UE), l'Italia ha raggiunto a fine 2019 per i due fondi rispettivamente i seguenti risultati: 11,6 mld. di euro già impegnati (55%) e 9 mld. già pagati (43%) e 386 milioni di euro (39%) impegnati e 157 milioni di euro (16%) pagati.

La programmazione italiana è attuata attraverso 1 PO FEAMP, 23 PO FEASR (di cui 2 PON e 21 POR), ben 51 PO FESR-FSE, di cui 12 PON e 39 POR, cui si aggiungono 8 Programmi di Cooperazione Territoriale – PO CTE gestiti ad ADG italiane.

Rispetto all'ammontare complessivo della programmazione per l'Italia al sesto anno di programmazione, si sono registrati valori pari al 73% per impegni e 35% per pagamenti, in penultima posizione a livello europeo, posizione confermata anche per quanto riguarda i rimborsi della quota UE arrivata al 38% a fine 2019. Occorre anche osservare che l'importo della programmazione per l'Italia è sistematicamente variato nel corso degli anni per via, da un lato, del riesame delle assegnazioni previsto da regolamento a metà periodo nel 2016 e per via della revisione operata nel 2017, dall'altro lato per via delle rimodulazioni dovute al raggiungimento degli obiettivi della performance, delle variazioni al tasso di cofinanziamento UE in molti PO per evitare il disimpegno, e anche per via della riprogrammazione dell'AP italiano nel 2018. Sostanzialmente gli stanziamenti complessivi sono oscillati tra i quasi 76 miliardi di euro e gli attuali 72,5 mld., ove il tasso di cofinanziamento UE è comunque aumentato con conseguente diminuzione del cofinanziamento nazionale. Complessivamente in valori assoluti, tra prevalenti addizioni di risorse europee e sottrazioni di risorse nazionali, il valore programmato è diminuito.

Ciò significa che nel tempo l'importo complessivo che l'Italia è chiamata a rendicontare e certificare è diminuito in valore assoluto ma, nonostante ciò, le performance di spesa sono tra le peggiori d'Europa in termini di avanzamento percentuale. Le operazioni di riprogrammazione susseguitesì sin dal 2015 sono servite a centrare gli obiettivi annui di certificazione di spesa, a facilitare l'acquisizione della riserva di performance assegnata nel 2019, ad evitare il disimpegno automatico dei fondi tra il 2018 e il 2020, ma l'apparente risultato positivo emerso dalle comunicazioni ufficiali è stato in realtà conseguito, come nella precedente programmazione 2007-2013, grazie ad artifici contabili e a rimodulazioni del *performance framework*.

È stato osservato come le criticità nell'uso dei fondi per la politica di coesione non riguardi solo la spesa delle risorse, ma anche l'assunzione degli impegni. In altre parole, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, si sono registrate forti criticità su tutti gli aspetti della programmazione: dalla pubblicazione dei bandi, alla valutazione dei progetti, alla spesa delle risorse. Se sull'ultimo aspetto influiscono condizioni di contesto poco vantaggiose per le regioni meridionali, per i primi due il problema sembra risiedere nella scarsa qualità della *governance* (David, Limosani e Ofria, 2019). Pertanto, il complessivo quadro nazionale è apparso caratterizzato da elevate criticità sia per i POR delle regioni del Sud che per alcuni PON, gestiti dai relativi Ministeri (il PON Ricerca e Innovazione, ad esempio), ma in ogni caso i ritardi più consistenti erano registrati nelle regioni meno sviluppate. È possibile aggiornare l'analisi avvalendoci del Rapporto SVIMEZ 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno, in cui viene presentato un focus proprio sui ritardi nell'attuazione della programmazione europea 2014-2020 (SVIMEZ, 2019).

Dai dati al 2019 impiegati nell'indagine della Svimez qui in esame emerge dunque la necessità di rafforzare la capacità delle Amministrazioni pubbliche, sia centrali che regionali, per utilizzare

appieno le risorse dei Fondi strutturali e di investimento europei (FSIE), anche in vista del nuovo ciclo di programmazione (2021-2027).

Anche per il Capo del Dipartimento per le Politiche di coesione il problema della mancata spesa costituisce un problema sul quale si devono fare serie riflessioni, dal momento che sembra rilevarsi una grave inadeguatezza nel funzionamento del sistema Italia rispetto alla disponibilità delle risorse europee destinate alla politica di coesione (Donato, 2016). Dopo aver ammesso che anche nel periodo 2007-2013 il nostro Paese aveva incontrato una grandissima difficoltà nel portare a risultato effettivo la spesa che era stata inizialmente programmata, egli ricorda che per il periodo 2014-2020 che sta ormai per terminare, il Governo si è dato l'obiettivo di realizzare la spesa dei PON e dei POR non entro il 2023, così come previsto dalla ormai famosa regola dell' $n + 3$, bensì entro il 2021. Si tratta di un obiettivo molto ambizioso, almeno parzialmente realizzabile anche perché questa volta è stato operato un forte ridimensionamento del cofinanziamento nazionale¹. Inoltre, per i programmi 2014-2020 tuttora in fase di attuazione, l'Italia ha invocato la "clausola di flessibilità" che obbliga a far sì che essi realizzino tempestivamente la loro spesa. "Quindi, le condizioni ci sono tutte dal punto di vista degli strumenti finanziari. Quello che evidentemente va misurato è la capacità delle Amministrazioni di fare spesa in un arco temporale così breve, considerando che nel nostro Paese il tempo della progettazione è normalmente molto lungo" (Donato, 2016, p. 22).

In effetti, in Italia anche nei periodi precedenti si erano registrati gravi ritardi sia nella progettazione che nella spesa, tanto da rischiare a più riprese di perdere almeno una parte delle risorse finanziarie attribuite dall'UE (Ciffolilli, Pompili, 2016). Le competenti Amministrazioni pubbliche italiane già nel recente passato non avevano dimostrato una particolare efficienza, pur non essendo alle prime armi come invece quelle dei nuovi Stati membri, né soffrendo di penuria di risorse umane, almeno in termini quantitativi; in particolare, avevano stentato molti programmi dell'area "convergenza". Si tratta, dunque, di difficoltà che si possono considerare tendenzialmente permanenti, in quanto in seguito esse non hanno dato segnali di miglioramento né sono confinate all'utilizzo dei fondi europei, affondando purtroppo le loro profonde radici anche nelle modalità poco meritocratiche e competitive con cui nel tempo è stato gestito il pubblico impiego² (Ciffolilli, Pompili, 2016).

In compenso, le problematiche emerse nell'utilizzo dei fondi europei hanno condotto a cambiamenti nelle regole e ad altre iniziative europee, quali: la condizionalità per l'accesso alle risorse, al fine di favorire la coerenza della programmazione con le riforme, l'adozione dei Piani di rafforzamento amministrativo (PRA), l'attribuzione di una maggiore enfasi ai risultati ed alla necessità di individuare più validi indicatori di risultato.

Indipendentemente, però, dalle regole comunitarie, sembrano necessarie anche iniziative nazionali più convinte e decise, così come più efficienti metodi di programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione, che l'Italia dovrebbe darsi in via autonoma, per evitare che, nonostante la lunga esperienza finora accumulata, il nostro Paese continui a rappresentare il fanalino di coda a livello europeo nell'impiego dei Fondi per la politica di coesione, di cui ha paradossalmente molto bisogno, stante il permanere, se non l'aggravarsi nel frattempo delle disparità socio-economiche all'interno del suo territorio³.

Quanto appena sostenuto è confermato da una recente dichiarazione rilasciata dalla neo- Commissaria europea per la Coesione e le Riforme – la portoghese Elisa Ferreira – la quale, dopo aver riconosciuto che lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia è "una questione europea" e che l'Unione europea è partecipe di questo processo di sviluppo in un'area importante per l'intero continente, e dopo aver ricordato che in Italia c'è un problema generale di implementazione dei programmi di spesa, giacché

¹ Già a partire dal 2015 ne hanno beneficiato svariate Regioni (es.: POR Basilicata FESR, Molise plurifondo e Sicilia FESR) a centrare i target di spesa. Un'analoga decisione è stata ovviamente assunta anche nei confronti di alcuni PON (es.: PON Governance, Metro, Ricerca, Scuola, Inclusione).

² La scarsa efficienza nell'uso dei Fondi strutturali europei in Italia è testimoniata anche dalla gestione delle corrispondenti risorse nazionali, come il Fondo di sviluppo e coesione (FSC) (Ciffolilli, Pompili, 2016).

³ Per una verifica circa l'aumento della disuguaglianza tra le due circoscrizioni del Paese, misurata in termini di reddito interno disponibile e registrata nel periodo successivo alla crisi economico-finanziaria, cfr. Ciani e Torrini (2019).

s'impiega molto tempo nella fase di preparazione, andando così a ridurre i tempi per la concreta realizzazione dei progetti, ha affermato però che “tocca all'Italia e agli italiani trovare le soluzioni giuste”, affinché il Sud possa agganciare il resto del Paese e le aree più avanzate d'Europa.

Di tutto ciò sembra essere consapevole anche un'Istituzione pubblica come la Corte dei Conti, la quale nella sua ultima Relazione annuale sull'utilizzo dei fondi comunitari ha lanciato un monito molto preoccupato (Corte dei Conti, 2019). Se è vero che, rispetto all'anno precedente, nel corso del 2019 si sono registrati dei progressi, la Corte ricorda però che, affinché “i programmi vengano realizzati, è tuttavia necessario che all'attivazione seguano le fasi dell'impegno e del pagamento”. In altre parole, pur ammettendo che, quasi al termine del sesto anno del periodo di programmazione 2014-2020, in Italia si è registrata una “significativa accelerazione” degli impegni di fondi UE, la Corte dei Conti mette però in guardia sul pericolo di non riuscire “ad assumere tutti gli impegni entro la fine del 2020”. In effetti, se “il trend di crescita restasse nell'ordine degli incrementi percentuali a una cifra - continua la Relazione - per buona parte dei PON e dei POR potrebbe esserci il rischio di non riuscire ad assumere tutti gli impegni entro la fine del 2020, ultimo termine utile per bloccare - dopo aver selezionato i progetti - tutti i fondi disponibili per il nostro Paese”.

La Corte dei Conti osserva poi che con il passare degli anni, purtroppo, non cambia la “logica emergenziale” tutta italiana di “concentrare le certificazioni di spesa in prossimità della scadenza dei target prefissati e, soprattutto, di spendere “in qualsiasi modo”, al fine di utilizzare comunque le risorse, senza tuttavia focalizzarsi preventivamente su una programmazione efficace e sulla qualità dei progetti, che siano utili allo sviluppo dell'Italia”. Un'abitudine, quella di “giocare con il fuoco”, che rischia di costarci molto cara. Oltre, infatti, ai mancati vantaggi di non riuscire a spendere tutti i fondi a disposizione, le ripercussioni sarebbero pesanti anche per il futuro. Se il prossimo anno, infatti, l'Italia dovesse cadere nel disimpegno automatico dei fondi, verrà infatti “compromessa la possibilità, prevista dalla programmazione 2021-2027, di vedersi assegnato un ammontare di risorse finanziarie di importanza paragonabile a quello attuale, se non addirittura superiore”.

Inoltre, dopo decenni di politiche di coesione – istituite per ridurre il divario tra le regioni più e meno sviluppate – nel nostro Paese l'avvicinamento tra nord e sud nella capacità di gestire i fondi europei sembra essere ancora lontano. Anche su questo specifico tema, l'analisi della Corte dei Conti non lascia spazio a dubbi. Nella già citata Relazione la magistratura contabile afferma che a fine giugno “permane, generalmente, la differenza, in termini di effettività della capacità di spesa, tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate, nel senso che le prime spendono meglio e più delle seconde”. Bastano pochi accenni ai dati di attuazione (in valori percentuali) per restituire il quadro di un Paese in cui sono generalmente le regioni più sviluppate quelle che sono riuscite a soddisfare i target sia finanziari che fisici, connessi al raggiungimento degli obiettivi intermedi del “*performance framework*”. Se poi dalle percentuali si passa ai valori assoluti, l'ampiezza del divario è ancora più marcata. Infatti, rispetto ai fondi messi a disposizione delle regioni meno sviluppate, i pagamenti effettuati sono stati, in valore assoluto, secondo la Corte dei Conti, molto vicini a quella dei pagamenti effettuati dalle regioni più sviluppate, che però avevano a disposizione somme più che doppie. La mancata spesa dei fondi europei è un “lusso” che l'Italia difficilmente può permettersi.

Davanti ad uno scenario insoddisfacente, che conferma le difficoltà delle Amministrazioni italiane, soprattutto regionali, di spendere adeguatamente i fondi europei, la Corte arriva a richiamare nuovamente l'attenzione sull'opportunità di “un possibile ripensamento complessivo della modalità fortemente regionalizzata di gestione dei fondi europei nel nostro Paese che pare accentuare quelle differenze che le politiche di coesione europee hanno l'obiettivo di ridurre”⁴. In definitiva, appare evidente come l'opinione nettamente prevalente, soprattutto tra gli studiosi anche di varie discipline

⁴ Quest'ultima affermazione propone l'altra questione strettamente connessa, vale a dire quella degli effetti quantomeno controversi prodotti dalla politica di coesione, tale da non farla risultare sufficiente per conseguire la convergenza; cfr. Merler (2016) e Di Cataldo (2019), anche se per pareri tra loro divergenti.

(economisti, giuristi, politologi, ecc.), circa il livello di efficienza nella spesa dei Fondi strutturali europei da parte italiana sia profondamente negativa e tenda a permanere nel tempo⁵.

2.2 L'opinione opposta

Tuttavia, se non altro per completezza d'analisi, si può rilevare anche l'esistenza di una componente, senza dubbio minoritaria, di studiosi, dirigenti pubblici e *policy maker* che sostengono delle posizioni differenti, se non addirittura opposte sia alle precedenti sia ed anche tra loro.

Manti (2019), considerando in particolare la distribuzione territoriale in Italia della spesa pubblica allargata, osserva che “sostenere che al Sud arrivano volumi ingenti di risorse per lo sviluppo, raccontare la bassa capacità di spesa dei fondi attraverso l'insufficienza dei risultati e la persistenza dei divari territoriali ed imputare il tutto alle inefficienze della Pubblica Amministrazione non rappresenta la realtà dei fatti. Il ritardo di sviluppo del Sud del Paese, la permanenza dei divari territoriali, le disuguaglianze sociali ed economiche che resistono malgrado trent'anni di politica di coesione, non sono determinate dalla bassa velocità di spesa dei Fondi strutturali quanto, viceversa, da un inadeguato livello di risorse pubbliche destinate al Mezzogiorno. Il tema è dunque incrementare la dotazione di fondi comunitari e nazionali destinati al Mezzogiorno per accrescere l'impatto della politica di coesione. È giusto essere consapevoli che la quantità di risorse disponibili non può essere considerata una condizione sufficiente per il successo delle politiche di coesione ma altri fattori, come la qualità istituzionale contano di più. Quando sarà raggiunto un adeguato livello di risorse pubbliche destinate al Mezzogiorno in quel momento e solo in quel momento si potrà ragionare in che modo il presunto ritardo della spesa condiziona la qualità delle politiche di coesione. A risorse scarse nessun elemento aggiuntivo sarà in grado di assicurare traiettorie adeguate di sviluppo, nemmeno una dinamica della spesa super-veloce” (pp. 604-605)⁶.

In merito a simili analisi, come quella della ACT (2018), si osserva quanto meno che esse si basano sui dati del progetto “Conti Pubblici Territoriali”, la cui particolare metodologia di elaborazione dovrebbe indurre a non avvalersene ai fini della verifica della distribuzione territoriale delle risorse pubbliche. Piuttosto, si coglie una sostanziale convergenza da parte di più attendibili e recenti analisi circa una tendenziale riduzione della politica di redistribuzione interregionale in Italia rilevabile a partire dai primi anni di questo secolo in seguito al consolidamento fiscale implementato dal governo nazionale in tale periodo, per cui le regioni meridionali sono state maggiormente colpite soprattutto dalla contrazione della spesa per la modernizzazione delle infrastrutture, sia tangibili che intangibili⁷. Inoltre, si rileva che altri studiosi, partendo dall'oggettiva constatazione secondo cui all'epoca l'Italia si trovava in sesto ultima posizione in Europa per l'utilizzo dei Fondi strutturali, contestano invece l'opinione secondo la quale il nostro Paese non stesse tempestivamente impiegando tali fondi, per cui analizzano e contestualizzano i dati di riferimento, giungendo alla conclusione – paradossalmente opposta a quella precedente – secondo cui il presunto “ritardo” del nostro paese sia dovuto all'enorme differenza nella quantità di risorse che le Amministrazioni italiane si trovano a gestire rispetto a quelle degli altri Paesi europei. È evidente che almeno nelle prime fasi l'avanzamento nell'uso e nella spesa

⁵ Gli aspetti problematici della gestione in Italia della politica di coesione sono colti e sottolineati anche da Tortorella (2018), Agrello (2019), Marinuzzi (2019), Chiappini (2019), Nifo (2015), Boscariol (2019) e, da ultimo, Simongini (2020).

⁶ La considerazione secondo cui l'ammontare delle risorse finanziarie destinate alle regioni meridionali italiane, così come alle altre regioni europee che si trovano in analoghe condizioni socio-economiche, sia presumibilmente inferiore a quanto sarebbe necessario per risolvere i loro problemi di arretratezza potrebbe anche godere di qualche fondamento; tuttavia, si ritiene anche che la consistenza del divario che separa queste aree territoriali sia tale da condizionare negativamente la capacità amministrativa delle competenti Amministrazioni regionali e locali di gestire in modo efficiente nell'attuale contesto sociale ed ambientale le risorse stanziare a fini di riequilibrio, a prescindere dalla loro effettiva consistenza. Pertanto, senza voler riproporre la soluzione centralizzata già negativamente sperimentata al tempo dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il problema appare senza dubbio di soluzione alquanto complessa, soprattutto in condizioni di accesa concorrenza come quelle che contraddistinguono il Mercato unico europeo.

⁷ cfr. Vittorino (2019), Petraglia, Pierucci e Scalera (2020), nonché D'Onofrio, Giordani (2019). Purtroppo, sia le risorse finanziarie provenienti dai Fondi Strutturali europei, sia quelle stanziare nell'ambito della politica nazionale di sviluppo (Fondo Sviluppo e Coesione) hanno solo parzialmente controbilanciato tale declino; Cannari, Viesti e Zanardi (2019).

di una limitata dotazione nazionale – come, ad esempio, quella del Belgio – dovrebbe differire da quello di un paese di una dotazione molto maggiore come il nostro. Peraltro, se si considera l'utilizzo in termini di dati assoluti emerge un valore diametralmente opposto a quello allora riportato dalle fonti giornalistiche, giacché in termini di progetti già selezionati, l'Italia era - dopo la Polonia - il paese che aveva impiegato fin ad allora più risorse, essendo appunto il secondo beneficiario tra i Paesi europei (Molica e Rositano, 2017).

Più o meno analoghe considerazioni sono quelle che muovono Foglia ed Aiello (2019), autori di uno studio sulle differenze regionali nella spesa dei fondi europei, le cui conclusioni appaiono in controtendenza, in quanto a loro avviso sarebbe “empiricamente infondata” la percezione che l'Italia stia perdendo risorse europee a causa della inefficiente gestione della spesa delle regioni in ritardo. Infatti, anch'essi constatano che, se si considera la spesa del periodo 2014-2020 finora certificata, le Regioni in ritardo di sviluppo registrano una spesa che è mediamente minore di quella media nazionale (18% contro 23%). Tuttavia, se si considerano gli impegni di spesa, le stesse Regioni raggiungono in media il 72% dell'intera programmazione, che è un dato più alto del 3% rispetto alla media nazionale. Sulla base di questi dati, dunque, non sembra possibile affermare che esse siano relativamente meno efficienti, anche perché i programmi sono ancora in corso di attuazione. Inoltre, esiste un'altra ragione che non è di poco conto: le Regioni del sud, ricevendo circa il 60% dei fondi destinati alle Regioni, hanno programmi relativamente più consistenti da realizzare e, quindi, più difficili da gestire rispetto a quelle che hanno una dotazione inferiore; più precisamente se è diverso l'ammontare dei fondi disponibili è diversa anche la numerosità delle procedure da attivare e da finalizzare in ciascuna regione. In altre parole, è più facile gestire un programma relativamente “piccolo” rispetto a un programma relativamente “grande”; e questa valutazione risulterebbe confermata dalla correlazione negativa (-0.25) che essi hanno ottenuto tra il peso di ogni programma regionale sul totale nazionale e la spesa di ciascuna regione (in % del totale)⁸. Di conseguenza, i due studiosi pervengono alla conclusione secondo cui, diversamente dall'opinione comune, “le Regioni italiane non restituiscono fondi a Bruxelles”. Piuttosto, un problema sorge quando, per raggiungere gli obiettivi di spesa pubblica, il governo centrale riduce il co-finanziamento nazionale, decisione che si traduce ovviamente in minori investimenti rispetto a quelli inizialmente programmati.

Infine, a suffragare apparentemente queste opinioni divergenti rispetto alla posizione prevalente è intervenuta la diffusione dei dati sui target di certificazione della spesa relativi alla programmazione dei fondi strutturali effettuata all'inizio del 2020 dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, secondo cui tutti i programmi finanziati con risorse dei Fondi FESR e FSE hanno raggiunto gli obiettivi stabiliti per la fine del 2019. Più precisamente, i 51 Programmi Operativi (PO) cofinanziati dal FESR e dal FSE del ciclo 2014-2020 hanno presentato entro il 31 dicembre 2019 la certificazione delle spese sostenute e la relativa domanda di rimborso alla Commissione europea.

La spesa complessivamente certificata alla Commissione europea è risultata pari a 15,2 miliardi di euro, mentre il connesso livello del “tiraggio” delle sole risorse comunitarie a valere sul bilancio UE si attesta a 9,6 miliardi di euro pari al 113% del target fissato per la fine dell'anno scorso a 8,4 miliardi di euro (ACT, 2020). Al 31 dicembre 2018 solo 3 PO (PON Inclusione e PON Ricerca e POR Valle d'Aosta) non avevano conseguito il target per complessivi 61 milioni di euro, ma comunque complessivamente il tiraggio delle risorse comunitarie fu pari al 118% del target per l'anno (6,2 mld. rispetto ai 5,2 previsti) e la spesa certificata di 9,7 mld.

I risultati raggiunti hanno addirittura consentito di superare le soglie di spesa previste al 31 dicembre 2019 per tutti i PO, grazie alle Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi che sono riuscite a completare gli iter amministrativi necessari a rendicontare la spesa erogata sui territori durante l'attuale ciclo di programmazione. Con questo risultato, la spesa complessivamente certificata ha raggiunto il 28,5% del totale delle risorse programmate per i 51 Programmi Operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del ciclo 2014-2020 (pari nel complesso a 53,2 miliardi di euro).

⁸ A nostro avviso un valore dell' R^2 così basso starebbe ad indicare che la correlazione è alquanto modesta. Su questo punto, però, si tornerà più avanti presentando i risultati delle elaborazioni qui condotte.

Come si spiega dunque che ci sia questa potenziale contraddizione? Da un lato, è possibile cogliere una diffusa opinione negativa circa la capacità amministrativa e di spesa delle Amministrazioni italiane nell'impiego dei Fondi Strutturali europei⁹, mentre dall'altro l'Autorità competente può vantare che si è addirittura superato del 13% il target concordato con la Commissione europea?

È evidente che sulla verifica della performance nella gestione da parte italiane dei FSIE, la cui rilevanza è accentuata dai suoi riflessi sul Piano per il Sud recentemente presentato dal ministro Provenzano, non si dispone ancora di una visione univoca e condivisa in merito, per cui si ripropone l'esigenza di affrontare nuovamente tale tema, avvalendoci della disponibilità dei dati aggiornati a fine 2019, a livello sia europeo sia e soprattutto italiano.

3. Il livello della capacità di spesa in ambito europeo alla fine del 2019

Se si analizzano i risultati a fine 2019 in termini di impegni di risorse a valere su tutti e cinque in fondi SIE il livello complessivamente raggiunto è stato dell'86% (553 mld.), mentre esso toccava il 72% (464 mld.) a fine 2018 e il 50% (323 mld.) alla fine del 2017, rispetto ad uno stanziamento complessivo che ha oscillato nel corso del tempo sino ad assestarsi a 639 miliardi di euro a fine 2019. Il tasso di selezione complessivo dei progetti ha dunque raggiunto valori paragonabili a quelli registrati negli analoghi periodi della precedente programmazione (2007-2013). Per quanto concerne invece i pagamenti essi hanno raggiunto nel 2019 la quota del 41% rispetto al 28% di fine 2018 e al 15% di fine 2017, con un progressivo incremento registrato nel triennio, ma con valori mediamente sempre inferiori agli analoghi periodi della precedente programmazione: simili valori medi nella precedente programmazione erano stati raggiunti almeno un anno prima, a riprova del fatto che, mentre il tasso di selezione si è mantenuto su valori apparentemente analoghi, l'applicazione della nuova regola N+3 ha innegabilmente disincentivato le autorità responsabili della gestione dei fondi a velocizzare la certificazione delle spese e ad inviare le domande di pagamento a Bruxelles. Solo la programmazione FEASR registra valori percentuali superiori alla media mentre arrancano i pagamenti nella programmazione FEAMP e sono in linea con la media complessiva i fondi strutturali FESR e FSE.

Il dato sui rimborsi della quota UE agli SM infine, ci restituisce anch'esso risultati peggiori rispetto all'analogo periodo della precedente programmazione. Essi hanno raggiunto il 40% al termine del 2019¹⁰, mentre erano rispettivamente arrivati al 27% nel 2018 o al 16% nel 2017 e si tratta sempre e comunque di pagamenti, ovvero certificazioni di spesa, mentre le domande di rimborso sono tradizionalmente concentrate a ridosso delle finestre previste per il loro invio, distintamente per ciascun fondo tramite sistema FSC 2014-2020. Ciò a dimostrazione del fatto che resta da rendere più efficiente e veloce la procedura operativa ed amministrativa che attualmente produce un notevole gap temporale tra impegno, certificazione di spesa e sua richiesta di rimborso, non dettata solo dall'oggetto di realizzazione e liquidazione degli interventi. La conseguenza è che il tasso di assorbimento dei fondi¹¹ è finora sempre stato sotto i valori della programmazione 2007-2013, il quale a sua volta risulta per ciascun anno della programmazione inferiore a quello dell'analogo anno della programmazione 2000-2006, a testimonianza del fatto di quanto l'adozione della regola N+3 abbia influito negativamente sui processi di spesa¹².

⁹ Salvo ovviamente le debite eccezioni, costituite in genere da alcune delle più sviluppate regioni centro-settentrionali.

¹⁰ A metà 2020 questo valore è salito al 47%.

¹¹ Si coglie l'occasione per precisare che 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. Per una più dettagliata analisi di questi aspetti metodologici si rinvia a Barca, Bruzzone (2018).

¹² Ne deriva che tra il 2020 ed il 2023, fatte salve le possibili proroghe emergenziali, si dovranno processare richieste di rimborso riferite ai pagamenti effettuati per ben il 53% degli stanziamenti programmati a livello europeo.

Secondo i dati aggiornati alla fine del 2019 che sono stati resi noti dalla Commissione europea¹³ (riportati nella Tabella 1), l'Italia si colloca agli ultimi posti della classifica europea degli SM nell'uso dei Fondi SIE per risorse impegnate rispetto al totale di oltre 75 mld. assegnati (compreso il cofinanziamento nazionale); tale quota infatti è pari al 73% circa, rispetto ad un dato medio dell'UE pari invece all'86% sebbene si stia trattando del secondo ammontare in valori assoluti a livello europeo. Nel corso del 2019 però alcuni SM sono riusciti ad incrementare la percentuale degli impegni, velocizzando la selezione dei progetti, lasciando così l'Italia in posizione comunque arretrata e solo la Spagna, tra i paesi che vantano una dotazione sostanziosa, registra valori di poco inferiori a quelli italiani. Il nostro Paese poi risulta nelle ultime posizioni anche in termini di avanzamento dei pagamenti ovvero di spesa certificata, il cui tasso si ferma al 35% (contro una media UE del 41%)¹⁴; in effetti, solo Croazia, Spagna e Romania registrano tassi di pagamenti inferiori a quelli italiani, parificabili a quelli di Grecia e Slovacchia. Anche in questo caso però si tratta pur sempre in valori assoluti, per l'Italia, del secondo maggior valore di spesa certificata.

Per la prima volta nel corso del 2019 alcuni SM hanno impegnato risorse complessivamente superiori agli stanziamenti programmati: Finlandia, Ungheria e Portogallo hanno superato il 100% di stanziamenti impegnati e sono una ventina gli SM che stanno in linea con o, addirittura, sopra la media europea a livello di pagamenti. Ciò significa che solo un gruppo ristretto di paesi composto da Italia, Grecia e Spagna, da un lato, e da Romania, Repubblica Ceca, Croazia, Bulgaria, Slovacchia, dall'altro, registrano valori di certificazione della spesa inferiori alla media. L'Italia, si ritroverebbe a dover impegnare, se non fosse per le possibilità derogatorie determinate dall'emergenza Covid-19, in un solo anno oltre un quarto del proprio stanziamento programmato e a certificare pagamenti per oltre la metà dei fondi assegnati; considerato il fatto che si tratta del secondo percettore assoluto di tali fondi, si tratta di circa 20 mld. da impegnare e di circa 50 mld. da certificare).

È questo dunque il dato più preoccupante dell'attuale programmazione la quale non è affatto riuscita a migliorare i risultati rispetto alla precedente 2007-2013, nonostante le semplificazioni che sono state apportate alle procedure. In linea generale, come osservato in uno studio del Parlamento Europeo (2018), quasi tutti gli SM hanno registrato un'implementazione finanziaria più lenta rispetto alla precedente programmazione e questo fenomeno non stupisce, proprio perché – come accennato – conseguente al passaggio dalla regola di disimpegno N+2 alla regola N+3.

La peggiore performance nell'assorbimento dei fondi la si registra nel FEAMP, mentre la migliore nel FEASR. Per quanto concerne i fondi strutturali FESR, FSE e FC l'andamento di impegni e pagamenti si è assestato intorno alla media complessiva dei cinque fondi.

In conclusione nonostante l'accelerazione che si è registrata a partire dal 2018 e concentrata nel 2019 anche in ragione della scadenza per l'assegnazione della riserva di *performance*, in linea generale i primi sei anni della programmazione sono stati caratterizzati da un avvio lento e da una progressione procedurale, materiale e finanziaria alquanto difficoltosa, comportando ritardi generalizzati che sono stati registrati da buona parte degli SM, fatte salve alcune debite eccezioni. Dopo un avvio a rilento, sostanzialmente riconducibile alla modifica apportata alla normativa comunitaria sui fondi strutturali, nonché a ritardi nell'approvazione dei Programmi Operativi (PO) e nella nomina delle varie Autorità di Gestione (AdG), di Controllo (AdC) e di Audit (AdA), nel corso del 2019 si è tuttavia registrato un progressivo incremento, sia nell'impegno delle risorse, che nei pagamenti, ovvero nella certificazione della spesa. La Corte dei Conti Europea, però, ha lamentato il fatto che i ritardi maturati, gli accavallamenti tra le programmazioni e la fretta nell'utilizzo delle risorse, derivante dalla necessità

¹³ I dati della Commissione dell'UE riportati in tabella 1 sono desunti dal portale Cohesiondata sui risultati conseguiti, al 31 dicembre 2019, relativamente a tutti i cinque fondi strutturali europei (FESR, FSE, FC, FEAMP e FEASR) dagli oltre 590 PO in corso di realizzazione; gli stessi dati vengono poi confrontati con quelli risultanti al 31 dicembre 2018.

¹⁴ Va però tenuto presente anche il fatto che i valori delle dotazioni complessive dei PO sono variati sensibilmente nell'ultimo triennio, dal momento che a seguito della revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale, avvenuta nel 2017, con le conseguenti riprogrammazioni, nonché a seguito dell'adeguamento tecnico del PIL e delle trattative intavolate nel 2018 con la Commissione per aumentare i tassi di cofinanziamento UE, vari SM hanno registrato variazioni nelle risorse programmate ed infine anche il 2019 è stato interessato da variazioni, riprogrammazioni, modifiche al tasso di finanziamento di alcuni PO, rettifiche e “decertificazioni”. Attualmente l'importo è assestato sui 639 miliardi di euro.

di conseguire i previsti target di spesa, evitando così i possibili disimpegni automatici, hanno trasformato l'impiego dei fondi da parte di vari SM in un vero e proprio fine, invece di rappresentare un semplice strumento per conseguire obiettivi veramente strategici. In effetti, l'assorbimento dei fondi dovrebbe costituire solo un obiettivo implicito, mentre l'obiettivo effettivo sarebbe il raggiungimento degli obiettivi strategici inizialmente stabiliti, i quali invece sono passati in secondo piano, così come l'impiego ottimale delle risorse finanziarie, la misurazione dei risultati socio-economici e quella degli impatti sul piano reale.

4. Il livello della capacità di spesa in ambito italiano, conseguente al raggiungimento dei target di spesa e della riserva di performance alla fine del 2019

4.1 Quadro di sintesi delle performance italiane realizzate con i Fondi SIE al 2019

Nel corso di questi sei anni di programmazione, purtroppo, l'Italia non ha saputo invertire un trend che l'ha sempre caratterizzata anche durante tutti i precedenti cicli programmatori: tassi di impegno e pagamento sempre inferiori alla media europea e nelle ultime posizioni, lento andamento delle richieste di rimborso, basso tasso di assorbimento nell'arco del tempo, nonché rimodulazioni finanziarie dei PO tese a centrare i target di certificazione annua della spesa e ad evitare il disimpegno automatico delle risorse. Nemmeno nel corso del 2019 l'Italia, con i suoi 75 PO finanziati da quattro fondi SIE è riuscita a recuperare il gap accumulato, mantenendo una posizione di coda in termini di valori percentuali di risorse impegnate, pagate e rimborsate, e pur avendo già attivato varie operazioni di riprogrammazione e variazione del tasso di intervento UE di vari PO, che nel complesso hanno sostanzialmente ridimensionato lo stanziamento complessivo dei PO sui quali si è intervenuti, con qualche eccezione¹⁵.

Si è già detto che a livello italiano l'impegno a valere su tutte le risorse dei fondi SIE a fine 2019 è valso il 73% di risorse impegnate e il 35% di pagamenti, a fronte di valori medi europei al sesto anno rispettivamente dell'86% e del 41%. Mentre le programmazioni dei fondi strutturali FESR ed FSE in tale periodo, a livello di impegni delle risorse, hanno toccato rispettivamente quota 86% e 71%, a livello di pagamenti si è arrivati rispettivamente al 31% e 35%¹⁶. Più arretrata ancora la programmazione FEAMP (39% e 16%), mentre la programmazione FEASR è quella che registra un tasso più elevato nei pagamenti (43%) ma un minor tasso negli impegni (55%).

I rimborsi sono assestati al 31%, su una media europea del 40%, con migliori *performance* in ambito FEASR (47%) e peggiori in ambito FEAMP (31%) mentre i fondi strutturali si assestano al 34%.

Se si analizzano, come riportato dal rapporto IFEL (2019), i medesimi parametri nel confronto tra categorie di regioni si osserverà invece che le regioni più sviluppate italiane registrano valori sempre sotto la media europea della stessa tipologia di regioni, sia per impegni che per pagamenti. Analogamente anche le regioni meno sviluppate italiane registrano tale differenziale negativo. Ne consegue che la bassa *performance* italiana, nel confronto europeo, riguarda tutte le categorie di regioni. Naturalmente, però, non mancano casi di regioni italiane che eccellono rispetto al dato medio europeo.

Ciò però non significa che sino al 2019 non sia stato dato corso, in termini di valori assoluti, ad un'imponente mole di impegni e pagamenti, tanto che – se si guarda alla consistenza monetaria di questo tipo di dati – l'Italia non figura certo agli ultimi posti della graduatoria europea¹⁷.

¹⁵ Anche i dati aggiornati ad aprile 2020, diffusi da IGRUE, non lasciano intendere segnali di inversione di tendenza ed anzi per alcune programmazioni, complice probabilmente la crisi pandemica, si è registrata una totale stasi degli impegni e delle certificazioni di spesa.

¹⁶ Si precisare che questi valori sono ottenuti su dati di fonte Commissione europea, i quali non coincidono con quelli successivamente utilizzati che sono invece di fonte IGRUE.

¹⁷ Non tutti gli studiosi, infatti, sono concordi nel considerare limitato l'impiego italiano dei fondi strutturali europei; Molica e Rositano (2017), ad esempio, sostengono che l'Italia non sia lontana dal dato complessivo europeo, giacché il presunto ritardo sarebbe dovuto in realtà alla rilevante differenza nell'ammontare di risorse finanziarie che l'insieme delle Amministrazioni pubbliche preposte dovrebbero gestire rispetto a quello riconosciuto ad altri Paesi europei.

Inoltre, nel periodo considerato lo stanziamento della sola quota di competenza dell'UE riconosciuta all'Italia è progressivamente cresciuto di oltre 2,6 miliardi tra il 2015 e il 2018¹⁸, per effetto sia di nuove allocazioni attivate tra 2016 e 2017, sia per la riprogrammazione dell'AP avvenuta nel 2018 e per via delle autorizzazioni alla variazione del tasso di cofinanziamento europeo per alcuni PO intercorsa tra il 2018 ed il 2019. Analogamente, anche lo stanziamento complessivo dei quattro fondi SIE di cui è beneficiaria l'Italia (FESR, FSE, FEASR e FEAMP) è passato dai 73,6 mld. di euro del 2015 ai 75 del 2017, fino a toccare i 76 mld. di euro nel 2019, ma è attualmente pari a 72,5 miliardi. Il dato al 31 dicembre 2017, primo anno di applicazione del disimpegno automatico, restituiva per l'Italia a livello di soli Fondi strutturali un avanzamento degli impegni pari al 43% e dei pagamenti al 9% sull'ammontare inizialmente programmato (32 mld. impegnati e 6,5 mld. di pagamenti ai beneficiari). Il livello dei rimborsi della quota UE all'Italia è arrivato alla fine del 2017 a 4,5 mld. di euro, pari al 10% di quanto spettante, ovvero dello stanziamento UE che era di circa 44 mld. di euro. Alla fine del 2018 l'avanzamento complessivo per l'Italia, sempre comprensivo di tutti i quattro Fondi SIE percepiti dall'Italia, è pari a circa 50 mld. di euro impegnati (67% dello stanziamento) e a oltre 17 mld. di euro pagati ai beneficiari e certificati (23% dello stanziamento), mentre i rimborsi hanno toccato i 9 mld. di euro, pari al 20% dei 44 mld. spettanti.

Infine, si è giunti alla fine del 2019 con 54 mld. di euro impegnati (73% dello stanziamento) e a oltre 26 mld. di euro pagati ai beneficiari e certificati (35% dello stanziamento), mentre i rimborsi hanno superato i 13 mld. di euro, pari al 31% dei 44 mld. spettanti¹⁹.

Si tratta di un quadro che nel suo complesso appare deludente, se confrontato con quello risultante a livello europeo ma che è indiscutibilmente legato da un lato alla numerosità delle programmazioni attivate e alla loro complessità, dall'altro alla dimensione finanziaria che in Europa non ha eguali, fatta eccezione che per la Polonia. La Polonia però attua una programmazione molto più imponente dal punto di vista finanziario (105 mld.), con un numero ridotto di PO e un modello gestionale molto centralizzato, ottenendo livelli di impegni, pagamenti e rimborsi più elevati e conseguendo così tassi di assorbimento del tutto in linea con la media europea. Non esistono altre programmazioni comparabili a quella italiana se non quella spagnola, che con risorse anche inferiori realizza una performance di spesa comparabile a quella italiana.

Tuttavia, oltre al non trascurabile fattore costituito dall'aumento delle risorse attribuito, nonché al già ricordato ritardo iniziale nell'avvio della programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020 (Bussi, 2016), peraltro difficilmente accettabile per uno Stato che usufruisce di questo tipo di fondi fin dalla loro attivazione nell'ambito della riforma della politica di coesione avvenuta nel 1988²⁰, si possono menzionare ulteriori fattori che contribuiscono a determinare la difficoltosa, tardiva o addirittura mancata spesa dei Fondi europei che non ha giovato nel recente passato ai fini della crescita del sistema economico nazionale, così come non giova attualmente, quali:

- la complessità della *governance* multilivello (MLG) cui è affidata la gestione dei fondi in Italia, unitamente alla frammentazione dei PO;
- il tardivo avvio dei PO legati ai ritardi del processo programmatico complessivo;
- la complessità delle procedure per le nomine delle AdC e ADA ed il perfezionamento del Sistema di Gestione e Controllo (SI.GE.CO.)²¹;
- la necessità di rispettare le condizionalità ex ante con tutti gli obblighi da adempiere ad esse riconnessi;

¹⁸ Per la precisione, dai 42,7 mld. di euro del 2015 ai 43,6 mld. del 2017 ai 44,6 mld. di euro del 2018-2019 e ai 45,4 mld del 2020. All'aumento delle risorse UE si è però registrata in vari casi la riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale.

¹⁹ Nei primi mesi del 2020 si è registrata un'impennata dei rimborsi che sfiorano a metà 2020 i 17 mld per effetto del fatto che il 2019 segnava una tappa fondamentale per le richieste di rimborso relative a spesa certificata entro fine 2019.

²⁰ Per una puntuale ricostruzione storica dell'evoluzione della politica regionale della Comunità europea in Politica di coesione dell'UE si veda – tra gli altri – Bruzzo, Domorenok (2009).

²¹ Il Si.Ge.Co. dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali dell'UE, ed in generale dei Fondi SIE, risponde all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile.

- i vincoli della finanza pubblica dettati dalle condizionalità macroeconomiche e gli strascichi della crisi economica, fattori entrambi responsabili di rallentamenti nella gestione e nell'avanzamento della spesa, in quanto impattanti sul processo decisionale in fase selettiva dei progetti ed in fase di pagamento dei finanziamenti ai beneficiari;
- la gestazione ed approvazione di normative impattanti, quali la nuova normativa sugli appalti, che ingessa l'azione amministrativa di enti gestori ed enti beneficiari dei fondi;
- altri fattori strutturali estrinseci ed intrinseci al "sistema paese" e legati a riforme semplificatorie inadeguate: riforma della giustizia, semplificazione delle autorizzazioni per citarne solo alcune.

Inoltre, va sottolineato che le regole introdotte per l'attuale programmazione, 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 – come si è rilevato in precedenza – tendono a concentrare le certificazioni e le domande di rimborso solo in determinati periodi dell'anno e a modularle strumentalmente in base ai target da raggiungere. L'Italia finora ha agito in questo modo, da un lato, usufruendo al massimo di queste opportunità e, dall'altro, giocando – come in passato – la carta della riprogrammazione di alcuni PO, sia nazionali che regionali, con la conseguente variazione del tasso di cofinanziamento dell'UE²², che è aumentato per i PO in maggiore difficoltà, al fine di agevolare il raggiungimento dei target di spesa alla scadenza di metà periodo; tutto ciò con la benevola accondiscendenza della Commissione europea, sebbene ciò vada a detrimento degli originari obiettivi qualitativi (Corte dei Conti Europea, 2018).

4.2 Il confronto per tipo di Programmi Operativi e, per i POR, per tipo di Regioni

Nel presente paragrafo si intende proseguire l'analisi comparata scendendo a livello intra-nazionale, secondo le diverse tipologie di Regioni e di PO, ma limitandosi a considerare i dati della programmazione dei soli Fondi strutturali in senso stretto, ovvero quella del FESR e del FSE; si analizzano, pertanto, i risultati dei 51 PON e POR italiani, finanziati da FESR e FSE, i quali dispongono di uno stanziamento complessivo pari a 52,3 mld. di euro²³.

I dati a fine 2018 registrano un livello medio complessivo per i 51 PO italiani coinvolti intorno al 43% per l'avanzamento degli impegni sul programmato e un livello di pagamenti sul programmato di poco superiore al 20%. Tali valori a fine 2019, come evidenziato nella tabella 2, sono saliti rispettivamente al 57,56% e al 31,73%. Buona parte di tali incrementi si registrano ogni anno in prossimità di fine anno²⁴, quando ricorre la scadenza anche per il raggiungimento dei target annui di certificazione di spesa²⁵, e come già enucleato al paragrafo, i target di certificazione di spesa annui sono praticamente sempre stati conseguiti se non per alcuni casi alla scadenza 2018 che hanno determinato un disimpegno automatico di 26 milioni di euro tra POR Valle d'Aosta e PON Inclusione. Sempre tra 2018 e 2019 inoltre l'Italia ha saputo registrare buoni risultati anche in merito al conseguimento della riserva di efficacia dell'attuazione²⁶, che restituisce anche un quadro dell'efficacia della gestione oltre che della mera efficienza finanziaria, in quanto legata al raggiungimento degli obiettivi intermedi del *performance framework*, in scadenza il 31.12.2018.

²² Un aumento del tasso di cofinanziamento aiuta ovviamente gli SM a incrementare il proprio tasso di assorbimento e nel contempo riduce i fondi a rischio di disimpegno. In questo modo, uno SM può essere rimborsato dalla UE in base al nuovo tasso di cofinanziamento. In altre parole, l'aumento di detto tasso consente di fatto l'assorbimento immediato di fondi con effetto retroattivo e, quindi, aumenta la capacità di assorbimento, ma riduce il valore globale dei PO.

²³ A questi stanziamenti si aggiungono ulteriori 1,1 miliardi dei PO CTE che però non vengono ricompresi nell'ambito di analisi in quanto caratterizzati da proprie specificità gestionali.

²⁴ Come si è già evidenziato in Bruzzo, Barca (2019).

²⁵ La prima applicazione della regola N+3 in Italia in realtà si è avuta alla fine del 2017 per i primi 20 PO FESR-FSE approvati nel 2014. Tutti questi programmi hanno centrato l'obiettivo di certificazione della spesa (2,6 mld. di euro rispetto all'obiettivo di 1,4 mld. da raggiungere). Per i restanti 31 PO che sono stati approvati nel 2015, la prima scadenza N+3 si è verificata quindi a fine 2018 con poche "decertificazioni", così come poi avvenuto anche a fine 2019.

²⁶ Si tratta di una quota del 6% della dotazione dei PO accantonata per essere riallocata su PO e loro assi che abbiano pianamente raggiunto i loro obiettivi intermedi. In caso di gravi carenze può decidere la sospensione dei pagamenti. Per l'Italia vi contribuiscono 73 PO su 75 per un valore di 4,3 mld. di euro, di cui 3 mld. per i soli Fondi strutturali.

Per i 50 PO FESR, FSE e pluri-fondo soggetti alla riserva di *performance* (RP), la dimensione complessiva della stessa, per i 299 assi (priorità) dei PO sottoposti alla verifica, era pari a circa € 3 mld (1/3 FSE e 2/3 FESR). Sulla base dei dati validati nel sistema nazionale di monitoraggio (SNM) e presi a riferimento di compatibilità per le informazioni riportate nelle Relazioni annuali di attuazione (RAA) dalle Autorità di gestione, 65 assi non superano la verifica per un totale di € 779,47 mln da riallocare, poco oltre 1/4 della RP complessiva. Considerando i 50 PO (incluso il PON IOG), 9 PO FESR e 13 PO FSE hanno conseguito i target intermedi su tutti gli assi. Solo il POR Bolzano FSE non ha superato la verifica su tutti gli assi, mentre sono diversi i PO (12 FESR, 7 FSE e 8 pluri-fondo) che non hanno conseguito i target per uno o più assi, per un totale di RP da riallocare di circa € 508,89 mln per il FESR (25,4 % del totale riserva FESR) e € 270,57 mln per il FSE (25,8% del totale riserva FSE). Per i POR, mono-fondo e pluri-fondo, nella gran parte dei casi gli assi non performanti hanno peso limitato rispetto a quelli performanti. Più complessa la situazione dei PON, dove si presentano alcuni casi in cui tutti gli assi del medesimo Fondo o categoria di regione non risultano avere conseguito i target intermedi. La RP che deriva da assi che non hanno superato la verifica, sia di POR sia di PON, si concentra e ha un peso maggiore nelle Regioni meno sviluppate, con circa € 461 mln per il FESR (31,7% del totale riserva FESR in questa categoria di regione) e circa € 208 mln per il FSE (38,5%), anche in considerazione della maggiore dimensione finanziaria e articolazione per assi di tali PO. Limitata è la RP da riallocare nelle Regioni più sviluppate (per il FESR € 26,5 mln, 6,1% della riserva FESR in questa categoria di regione; per il FSE € 48 mln, pari al 10,7%), mentre ha un peso abbastanza significativo nelle RTR (per il FESR € 21,3 mln, pari al 20%; per il FSE € 15, 5 mln, pari al 26,3%).

Per il FEASR la RP ammonta a € 1.253 mln di spesa pubblica di cui € 625,78 mln in quota UE e l'importo che dovrà essere riprogrammato all'interno degli stessi programmi risulta circa €74 mln. In particolare, si registra il mancato raggiungimento di 3 priorità su 5 in Basilicata dovuto a problemi di natura amministrativa che hanno ritardato l'attuazione del Programma. Le stesse difficoltà hanno anche causato il mancato raggiungimento di 2 delle 3 priorità previste nel PSR Nazionale. Per il PO FEAMP la RP si attesta a € 58,7 mln. Solo le Priorità 2 e 4 non hanno raggiunto i target intermedi, con un importo da riprogrammare pari a € 16,9 mln. La Priorità 2 (acquacoltura) non ha raggiunto i target intermedi per 2 indicatori su 3.

Come rilevato dalla Corte dei Conti italiana (2019), le elaborazioni effettuate dal SNM (Sistema nazionale di monitoraggio) e dalle RAA 2018 (Relazioni di attuazione annue) sono in linea con le previsioni europee circa il conseguimento dei risultati intermedi.

Anche in questo caso però si è assistito ad una poderosa attività di riformulazione del PF in corso d'opera, sin dal 2017 ed in vista della scadenza dell'anno successivo, proprio per evitare criticità gravi. Tra il 2017 e il primo semestre 2019 nei soli PO FESR ed FSE si sono registrate oltre 50 riprogrammazioni dei target da raggiungere sia a livello di indicatori finanziari che attuativi.

Tornando all'analisi dell'andamento della spesa nei POR, il loro trend generale conferma le medesime risultanze dei precedenti periodi con dati medi dei Programmi delle Regioni più sviluppate risultanti, per entrambi i parametri, nettamente performanti rispetto a quelli delle Regioni in transizione e delle Regioni meno sviluppate e con risultati dei medi dei PON per entrambi i parametri migliori di quelli medi dei POR. Ciò non significa che non esistano POR con performance di eccellenza e PON con risultati negativi, con performance simili a quelle delle Regioni meno sviluppate, come il caso dei PON Cultura e Metro. Occorre anche osservare che esistono PON che operano soprattutto o esclusivamente a favore delle regioni meno sviluppate e con performance decisamente positive come il PON Infrastrutture e PON che operano anche a favore delle regioni più sviluppate e con performance mediocri come il PON Inclusione. Non mancano nemmeno casi di PON che operano a favore di tutte le tipologie di regione e che presentano la classica dicotomia nord-sud per cui hanno migliori performance nelle regioni più sviluppate come il caso del PON Scuola.

Scendendo nel dettaglio dei PO, le più sviluppate Regioni settentrionali registrano tutte valori sopra la media nazionale, con alcune Regioni leader (come Emilia Romagna, Piemonte, Toscana e Lombardia), che confermano tale posizionamento consolidato nel tempo. Non eccellono le Regioni

della fascia centrale dell'Italia che hanno avuto anche riprogrammazioni per accelerare il tasso di assorbimento, mentre arrancano tutte le regioni meno sviluppate.

Queste ultime registrano valori sotto la media italiana e sotto la media dei POR per entrambi i parametri e nonostante le riprogrammazioni, cui hanno fatto ricorso.

Si segnala però che nei primi mesi del 2020 sia Campania che Sicilia hanno registrato una netta accelerazione, mentre “attenzionata” speciale resta la Puglia che vanta, in valore assoluto, la maggiore dotazione FESR-FSE italiana, paragonabile a quella dell'intera Bulgaria o Croazia, le quali comunque però registrano performance decisamente migliori.

In definitiva, la più volte segnalata differenza in termini di efficienza finanziaria tra i POR delle Regioni più sviluppate e quelli delle Regioni sia meno sviluppate che in transizione permane, anzi mano a mano che la programmazione avanza le prime registrano avanzamenti nell'incremento degli impegni e dei pagamenti nettamente superiori a quello delle seconde, accentuando così la divaricazione che i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), predisposti e implementati da tutte le Regioni nel triennio 2016-2018, non sembrano esser riusciti ad evitare²⁷.

Passando ora all'analisi dei PON, i risultati appaiono mediamente positivi con la maggior parte dei PON allineati o sopra la media nazionale per impegni di spesa mentre a livello di pagamenti i due terzi di essi sono sotto la media nazionale.

Ben 7 PON su 12 sono ricorsi alla riprogrammazione con conseguente riduzione degli stanziamenti programmati da certificare, con un'unica eccezione, quella del PON PMI che, al contrario, ha visto quasi triplicare il proprio stanziamento vista la positiva esperienza e i risultati anzitempo ottenuti²⁸. Si registrano però anche altri casi positivi, come il PON Infrastrutture, che tra l'altro insiste solo sulle Regioni meno sviluppate, ed i PON Imprese e Competitività, il PON Scuola e l'IOG, che hanno dimostrato risultati sopra la media, nonostante l'articolata complessità gestionale delle molteplici misure in essi contenute e l'applicabilità dei loro interventi sull'intero territorio nazionale. Poco soddisfacenti invece sono i risultati per i seguenti programmi: PON Metro, che sperimenta per la prima volta la delega di funzioni alle Città Metropolitane, in qualità di soggetti intermedi, con notevole complicazione della MLG, il PON Inclusione e per il PON Legalità, con un preoccupante livello degli impegni, il peggiore in assoluto tra i 51 PO.

Va anche considerato che diversi PON intervengono sulle diverse macro-categorie di Regioni in maniera differenziata. La panoramica che ci viene offerta dal monitoraggio bimestrale dell'IGRUE ricostruisce un quadro tale per cui tra i PON che agiscono su tutte le 3 macro-categorie di Regioni, si registrano risultati comunque migliori nella macro categoria delle Regioni più avanzate. Questo a dimostrazione del fatto che, a parità di ADG e quindi di modalità e tempistiche procedurali poste in atto, vi sono territori maggiormente reattivi ed in grado di assorbire più velocemente i fondi.

Tutto ciò porta a ritenere che molto presumibilmente non sarebbe accentrando le competenze gestionali al livello nazionale dei PO che in futuro si potrebbero ottenere migliori performance. Solo investendo, da un lato, sul rafforzamento della capacità amministrativa dei singoli territori e, dall'altro, aiutando il capitale umano e finanziario ivi presente a indirizzarsi verso queste opportunità, contrastando ogni forma di asimmetria informativa e implementando non solo in modo formale il principio del partenariato socio-economico, si potrà puntare a sovvertire un trend dicotomico che sta sempre più allargandosi a macchia d'olio, spaccando l'Italia e marginalizzando in termini di capacità di assorbimento, nel contesto europeo, un Paese che resta comunque, in valori assoluti, il secondo percettore di fondi SIE, ma anche dei soli Fondi Strutturali, ma il penultimo SM per capacità di assorbimento dei fondi.

²⁷ I PRA costituiscono un innovativo strumento di potenziamento amministrativo che l'Italia ha adottato nel quadro della programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020 al fine di rafforzare la capacità istituzionale e amministrativa dei soggetti a vario titolo impegnati nella gestione dei PO cofinanziati con risorse europee. Cfr. Centurelli (2015) per la loro adozione, giacché i risultati più recentemente ottenuti non sono ancora stati resi noti.

²⁸ 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 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.

5. Approfondimento dell'analisi finalizzato a indagare la presumibile relazione tra ammontare di risorse e capacità amministrativa per i POR

5.1 Aspetti metodologici

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti si differenzia da quella svolta in questo paragrafo, in quanto si ispira evidentemente alla soluzione metodologica più frequentemente impiegata nella determinazione della capacità di spesa, così come usualmente intesa.

Invece ora, nella determinazione del livello di efficienza finanziaria – determinato mediante il rapporto tra i pagamenti effettuati e gli stanziamenti programmati – si cerca di tenere in più adeguata considerazione la diversa consistenza di volta in volta assunta per ciascuna Regione dalle due variabili in esame, vale a dire l'ammontare delle risorse programmate e quello delle risorse effettivamente spese, così come suggerito, del resto, da un significativo contributo in merito al diverso livello di capacità amministrativa evidenziato dalle Amministrazioni pubbliche decentrate preposte all'impiego delle risorse finanziarie volte a mitigare le disparità socio-economiche tuttora presenti all'interno del nostro Paese²⁹.

Al fine di determinare il supposto legame tra l'ammontare delle risorse disponibili e livello di efficienza finanziaria, si è proceduto per stadi:

- i) innanzitutto, dopo aver riordinato le Regioni italiane in termini di ammontare decrescente di risorse finanziarie programmate, si è provveduto a determinare il livello di efficienza per ciascuna di tali Regioni, senza distinguere tra queste in base al loro livello di sviluppo;
- ii) in secondo luogo, le 21 Amministrazioni regionali e provinciali sono state ripartite tra le 5 Regioni meridionali (con e senza la Basilicata) che sono ancora in via di sviluppo, e le rimanenti Regioni centro-settentrionali, gran parte delle quali sono sviluppate mentre alcune sono in fase di transizione;
- iii) in terzo luogo, si è determinato il livello di efficienza evidenziato dalle varie Amministrazioni regionali e provinciali, calcolando gli indici "ponderati", vale a dire pesati in base all'incidenza sul rispettivo totale nazionale sia degli stanziamenti che dei pagamenti, e tale calcolo è stato effettuato come in precedenza, cioè innanzi tutto per le Regioni senza distinzione in termini di livello di sviluppo e, poi, distinguendo tra quelle in via di sviluppo e le rimanenti.

Come si può facilmente presumere, passando dagli indici semplici di efficienza a quelli ponderati, fatti registrare dalle Regioni, i valori assunti da tali indici sono destinati a cambiare per ciascuna Regione, nel senso che:

- a) per le Regioni meridionali in ritardo di sviluppo, che in genere dispongono di un ammontare di risorse notevolmente più elevato rispetto a tutte le altre, a prescindere dalla loro dimensione demografica, il valore dell'indice ponderato di efficienza tende a diminuire rispetto a quello non ponderato, in quanto gli stanziamenti sono posti al denominatore del rapporto;
- b) invece, per le altre Regioni, sia sviluppate che in transizione, gli indici ponderati di efficienza assumono valori più o meno elevati rispetto a quelli dei corrispondenti indici non ponderati, riflettendo in misure più evidente la diversa capacità amministrativa fatta registrare dalle rispettive Amministrazioni regionali, dal momento che gli stanziamenti previsti sono sostanzialmente commisurati alla loro dimensione demografica.

In altre parole, non c'è una effettiva continuità nei valori della spesa programmata ed erogata dalle Regioni italiane, nel senso che il diverso trattamento riservato loro a seconda della categoria di appartenenza è tale da indurle a considerare distintamente le regioni in ritardo di sviluppo dalle rimanenti.

In secondo, l'analisi condotta in questo paragrafo si differenzia dal punto di vista metodologico rispetto a quelle più frequentemente condotte, giacché in essa si cerca di tener conto anche dei

²⁹ Ci si riferisce, in particolare, a Foglia, Aiello (2019).

suggerimenti implicitamente contenuti in quei contributi tecnico-scientifici che ritengono particolarmente rilevante il ruolo svolto dalla cosiddetta “qualità di governo” ai fini della interpretazione dei risultati conseguiti dalle varie Amministrazioni preposte nella gestione delle risorse finanziarie destinate alla politica di coesione dell’UE³⁰.

A questo scopo si è ricorsi all’indice europeo di qualità del governo sviluppato dal *Quality of Government Institute* dell’Università di Göteborg, con il contributo della Commissione europea³¹, cioè il *Quality of Government Index* (EQI), il quale è ottenuto considerando tre dimensioni di analisi: il grado di imparzialità nell’esercizio delle funzioni pubbliche, il livello della corruzione e la qualità nell’erogazione dei servizi pubblici. Questo indice, infatti, che si riferisce al 2017, rappresenta l’unica misura attualmente disponibile a livello regionale nell’UE con caratteristiche di multidimensionalità nell’analisi della qualità percepita delle istituzioni pubbliche. Di fatto, l’EQI mira a rilevare le percezioni e le esperienze dei cittadini in tema di corruzione, qualità e imparzialità nell’erogazione dei servizi pubblici (sanità, istruzione, sicurezza ecc.) nelle proprie regioni di residenza, con lo scopo di fornire, soprattutto a ricercatori e policy maker, uno strumento per comprendere al meglio come varia la *governance* dei diversi Paesi dell’UE, tanto nella geografia territoriale quanto nel tempo.

Al di là delle dimensioni metodologiche e di ricerca, è evidente che la qualità del governo costituisce ormai una delle dimensioni chiave per comprendere e, se possibile, superare le differenze di sviluppo fra le diverse componenti territoriali dell’UE. In effetti, i temi della qualità istituzionale e della reputazione pubblica rappresentano sempre più la frontiera e i “cantieri di lavoro” sia per le Amministrazioni che per i territori anche per il nostro Paese³².

5.2 Risultati delle elaborazioni

Qui di seguito si espongono i principali risultati conseguiti dalle elaborazioni che sono state effettuate e dalle loro rappresentazioni grafiche, parzialmente riportate in appendice³³, limitandoci a considerare i valori del coefficiente di determinazione semplice, stante il carattere interlocutorio della presente analisi.

Iniziando dall’esame della relazione che si può determinare tra il livello di efficienza, misurato in questo caso in termini del semplice rapporto tra i pagamenti effettuati fino alla fine del 2019 e l’ammontare complessivo delle risorse stanziato nell’ambito dei POR FESR-FSE 2014-2020 per l’insieme di tutte le regioni, e il rispettivo volume di risorse disponibili si ottiene un valore di R^2 , estremamente limitato, ad indicare una relazione (inversa) molto flebile. Tale risultato è riconducibile soprattutto al gruppo delle regioni in sviluppo e in transizione, dal momento che – considerandole da sole – il valore di R^2 ottenuto per esse si riduce ulteriormente, ad indicare che in questo caso non esiste pressoché alcuna relazione, a causa dell’andamento erratico evidenziato dal livello di efficienza rispetto all’ammontare delle risorse programmate e stanziato.

Ben diversa appare la situazione se si considerano le sole regioni in ritardo di sviluppo: infatti, in questo caso la relazione evidenzia un valore di R^2 decisamente superiore anche a quello relativo al quadro complessivo, sebbene il tipo di relazione risulti lievemente inversa, per cui al crescere delle risorse programmate il livello di efficienza tenderebbe a diminuire. Tale situazione, in realtà, pare dipendere dalla Regione Basilicata che dispone di un limitato ammontare di risorse, per cui – se questa viene esclusa dal calcolo – il valore di R^2 aumenta ad un livello molto elevato, quasi tendente all’unità. Infatti, se si considerano soltanto le quattro regioni meridionali che dispongono di maggiori risorse finanziarie, emerge una relazione decisamente positiva tra queste ultime e il livello di efficienza, come se - oltre la soglia dei due miliardi di euro di programmi di spesa - si riuscisse ad ottenere notevoli “economie di scala” nella loro gestione finanziaria.

³⁰ Ci si riferisce in particolare a Mele (2019).

³¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance.

³² <https://www.ot1lot2.it/approfondimenti/quality-government-index>. Per approfondimenti in merito alla posizione detenuta dall’Italia rispetto agli altri Paesi europei e dalle singole regioni italiane si rinvia a Della Porta (2018).

³³ L’appendice contenente le rappresentazioni grafiche non è stata riportata per ovvii motivi di spazio, per cui tutti coloro che sono interessati a confrontarle possono richiederle agli autori del paper.

Prospetto 1: Riepilogo dei valori di R^2 ottenuti dalle elaborazioni econometriche

Tipo di elaborazione	Aggregato territoriale di riferimento	Valori R^2
Relazione tra livello di efficienza e ammontare delle risorse per i POR FESR-FSE 2014-2020 a fine 2019	Tutte le regioni	0,0825
	Regioni sviluppate e in transizione	0,0374
	Regioni in via di sviluppo (con Basilicata)	0,2915
	Regioni in via di sviluppo (senza Basilicata)	0,8337
Tipo di elaborazione	Aggregato territoriale di riferimento	Valori R^2
Relazione tra livello di efficienza in base agli indici ponderati e ammontare delle risorse per i POR FESR-FSE 2014-2020 a fine 2019	Tutte le regioni	0,0824
	Regioni sviluppate e in transizione	0,03
	Regioni in via di sviluppo (con Basilicata)	0,3242
	Regioni in via di sviluppo (senza Basilicata)	0,832
Tipo di elaborazione	Aggregato territoriale di riferimento	Valori R^2
Relazione tra efficienza di spesa (in termini di indici ponderati) e qualità di governo a fine 2019	Tutte le regioni	0,4848
	Regioni centro-settentrionali	0,3139
	Regioni meridionali (con Basilicata)	0,3453

Fonte: nostre elaborazioni su dati MEF-DRGS-IGRUE (2020) e European Commission (2018).

Passando a considerare il secondo tipo di relazione, cioè quella tra il livello di efficienza, determinato questa volta in base agli indici ponderati nei confronti ai rispettivi totali nazionali dei pagamenti e delle previsioni iniziali, e l'ammontare delle risorse stanziato nell'ambito dei POR FESR-FSE 2014-2020 a fine 2019, il quadro che si ottiene non si differenzia assolutamente rispetto a quello descritto in precedenza, come se la diversa consistenza assoluta dei programmi regionali di spesa non influisse in alcun modo, se non per il solo aggregato delle regioni in ritardo di sviluppo per il quale invece il valore assunto dall' R^2 manifesta un certo aumento.

Infine, prendendo in esame la relazione tra il livello dell'efficienza di spesa (sempre in termini di indici ponderati) rilevato alla fine del 2019 e quello della "qualità di governo", verificata però in base alla più convenzionale ripartizione territoriale (Centro-Nord e Sud), i valori assunti dall' R^2 appaiono decisamente diversi rispetto a quelli finora illustrati; infatti, per l'insieme di tutte le regioni si ottiene un valore decisamente più elevato rispetto ai precedenti, indicando una evidente relazione positiva tra la capacità di spesa nella conduzione della politica di coesione e la qualità del governo, anche se con in misura più significativa per le regioni meridionali che non per quelle centro-settentrionali.

In definitiva, il tentativo qui effettuato di "testare" in modo più preciso ed articolato le ipotesi di lavoro avanzate da alcuni studi tende ad evidenziare tre elementi degni di interesse:

- il ruolo esercitato dall'ammontare delle risorse finanziarie di cui usufruiscono le Regioni emerge solo quando si considerano le sole regioni in ritardo di sviluppo, che sono quelle che ne beneficiano maggiormente;

- ii) se si cerca di valorizzare tale ruolo mediante una ponderazione dei valori di spesa la situazione non muta in misura così elevata come si tendeva a presumere;
- iii) più rilevante, infine, appare il ruolo esercitato dalla qualità di governo ai fini di una maggiore capacità amministrativa fatta rilevare dalle Amministrazioni decentrate italiane che sono impegnate nella gestione della politica di coesione.

6. Conclusioni e prime proposte di soluzione

L'Italia, giunta al sesto anno dell'attuale programmazione, mostra dal punto di vista della capacità di assorbimento dei fondi una situazione a chiaroscuri e dicotomica. Permane in linea generale una situazione a due velocità ma non polarizzata, in quanto in ogni categoria di regioni esistono regioni meno efficienti e anche a livello di ministeri esistono situazioni alquanto differenziate. Vi sono esempi di efficienza relativa sia in amministrazioni delle regioni meno sviluppate e tra ministeri e in PO di notevole portata finanziaria, così come esistono casi di mediocri *performance* in regioni più sviluppate, o in PO con dotazioni finanziarie poco consistenti e vi sono ancora criticità in alcune gestioni ministeriali di PO. Ciò – a nostro avviso – a significare che non esiste una ricetta assoluta, un dimensionamento ideale dei piani finanziari dei PO, o una migliore o peggiore performance a seconda che la gestione dei fondi venga centralizzata o decentralizzata o addirittura delegata ai corpi intermedi.

Sinora si è comunque riusciti ad evitare penalizzazioni finanziarie, grosse sospensioni dei trasferimenti o importanti “decertificazioni” di spesa, considerevoli stanziamenti congelati per mancati conseguimenti delle riserve di performance; una parte consistente degli stanziamenti di numerosi PON e POR inizialmente attribuiti sono stati dirottati sulle programmazioni complementari, non sottoposte a vincoli temporali. I risultati, solo apparentemente positivi, comunicati come successi conseguiti celano nella realtà una debolezza intrinseca da cui difficilmente, dopo oltre trent'anni di esperienza, buona parte della Pa italiana responsabile della gestione dei fondi è riuscita a liberarsi.

La *capacity building* delle autorità coinvolte necessita tuttora di poderosi interventi di rafforzamento e trasferimento di *best practice*, assieme a decisi interventi semplificatori che non si limitino a cogliere le opportunità di semplificazione già offerte dai regolamenti europei. Occorrerebbe un ripensamento globale dell'azione amministrativa posta in essere nella complessiva catena della gestione, del monitoraggio e controllo ai diversi livelli, della certificazione e dell'audit, fino alla valutazione di questi fondi, che sia orientato senza logiche *user centered* e si riveli capace di uscire dalla logica esclusiva e totalizzante di legittimità amministrativa che ha sinora impegnato gran parte delle risorse umane e finanziarie dedicate.

Occorrerebbe una fattiva implementazione del principio del partenariato poiché è solo confrontandosi con le istanze di chi sinora ha vissuto passivamente l'avvicinarsi delle programmazioni ed uscendo dalla autoreferenzialità che si potrà costruire un'*accountability* sia politica che amministrativa in grado di riformare nel suo complesso la Pa, rendendola più efficiente.

Vale la pena di menzionare nuovamente, proprio perché si è in sede conclusiva, i principali fattori in cui vengono solitamente individuate le principali cause del permanere di tale inefficienza amministrativa che si possono evincere da specifiche indagini come anche la presente, così da poter accostare ad esse corrispondenti modalità di soluzione o, quantomeno, di correzione.

Secondo uno studio condotto per conto della Commissione Bilanci del Parlamento Europeo che ha recentemente indagato in merito ai fattori che influenzano l'attuazione dei Programmi finanziati dai Fondi SIE all'interno dei vari SM e che i risultati qui conseguiti tendono a confermare, sono numerosi quelli da cui sembra dipendere il livello di efficienza e di celerità della loro attuazione finanziaria anche nell'esperienza italiana³⁴.

Ci sono anzitutto fattori esterni, di contesto ed istituzionali, quali - ad esempio - le crisi finanziarie ed economiche, che incidono sulla capacità di investimento dei potenziali beneficiari e sull'effettiva

³⁴ Cfr. European Parliament (2018).

disponibilità del cofinanziamento nazionale; la qualità della *governance*, che condiziona il contesto generale degli investimenti; la stabilità amministrativa e la capacità degli organismi e del personale che sono direttamente coinvolti nell'attuazione della politica di coesione; infine, precipue impostazioni istituzionali degli SM, come il grado di decentramento, i tempi delle riforme amministrative e alcune regolamentazioni comuni, come quelle sugli aiuti di stato e le normative sugli appalti pubblici che sono di complessa applicabilità.

Vi sono poi fattori specifici che afferiscono al quadro normativo e alle modalità di gestione e attuazione dei fondi SIE, che impattano sull'efficienza della spesa quali:

- *i requisiti normativi e procedurali*, in quanto regole complesse possono richiedere alle Autorità di gestione di allocare risorse amministrative significative su compiti di gestione finanziaria, controllo e audit, potenzialmente a scapito della programmazione e della selezione dei progetti, nonché della loro gestione strategica³⁵, situazione complicata dai ritardi iniziali nell'adozione del quadro finanziario pluriennale e conseguentemente nelle firme degli Accordi di partenariato e nell'approvazione dei PO e dalle complicazioni derivanti da complesse procedure di designazione delle Autorità stesse, la cui mancata adozione impediva il fluire delle richieste di pagamento, e da altrettanto complesse procedure per l'approvazione dei Sistemi gestionali di controllo (SI.GE.CO) per ogni PO, così come dalle annuali procedure di verifica e audit e da nuovi controlli antifrode, per non parlare infine della preliminare necessità di soddisfare tutte le numerose condizionalità *ex ante*, introdotte in questa programmazione, ed il potenziamento del *performance framework*, che ha imposto onerose valutazioni e analisi alle AdG;
- *il tipo di fondo*, in quanto ciascuno dei fondi SIE supporta diverse tipologie di progetti, alcuni dei quali possono essere più impegnativi e dispendiosi in termini di tempo rispetto ad altri³⁶ e ciascun Fondo è normato con apposite regolamentazioni e gestito secondo differenti modalità e regole, dipendenti anche dal fatto che sin dalla loro fase embrionale vengono gestiti da separate Direzioni generali della Commissione Europea;
- *la molteplicità degli obiettivi tematici* sui quali insistono i finanziamenti e la loro diversa distribuzione sia nel raffronto complessivo tra SM sia al loro stesso interno, con problematiche differenziate a seconda degli OT e riscontrate, soprattutto per quegli OT di nuova introduzione che sono anche i meno noti ai potenziali beneficiari;
- *lo stesso livello di sviluppo regionale*, che determina sia l'ambiente più o meno favorevole agli investimenti, che la capacità di programmazione e gestione politico-amministrativa nell'impiego dei fondi;
- *la scelta degli strumenti*, laddove quelli più innovativi o complessi, come ad esempio gli strumenti finanziari o gli investimenti territoriali integrati, possono essere più difficili da introdurre e da gestire;
- *Il sovrapporsi delle programmazioni*, per cui negli anni di sovrapposizione le AdG sembrano più interessate a chiudere la programmazione al termine cercando il più possibile di evitare perdite di fondi piuttosto che di avviare speditamente la nuova programmazione.

Sulla base dei dati in esso analizzati, il report conclude rilevando che l'influenza della crisi finanziaria, in termini di variazione della domanda, accesso al cofinanziamento nazionale, ecc., è diminuita rispetto al periodo 2007-2013, mentre la qualità della *governance* e la complessità normativa e procedurale continuano a condizionare in maniera evidente la capacità di spesa degli SM³⁷.

³⁵ Inoltre, l'eccesso di burocrazia può scoraggiare potenziali beneficiari dal presentare domanda di sostegno, in particolare laddove siano disponibili fonti alternative di finanziamento;

³⁶ Basti pensare ai grandi progetti nel settore delle infrastrutture di trasporto, come quelle viarie e ferroviarie.

³⁷ Tali fattori tendono ovviamente a coincidere con i principali limiti evidenziati dal dibattito scientifico condotto per l'Italia e sintetizzato da Albanese, De Blasio (2018), quali: i ritardi e i deficit in fase di programmazione; la scarsa velocità di esecuzione, connessa in special modo alle lentezze burocratiche e al peso dei tempi di attraversamento; l'eccessiva enfasi su trasferimenti e incentivi, che si sono spesso dimostrati inefficaci, soprattutto con riferimento a quelli distribuiti secondo pratiche discrezionali; ed infine l'elevata frammentazione negli obiettivi e negli interventi previsti nei PON e nei POR.

In più, sempre secondo il citato rapporto, le riforme introdotte per il periodo 2014-2020 hanno aggiunto nuove regole che hanno finito per generare maggiore complessità, minando anche i guadagni potenzialmente derivanti dalle iniziative di semplificazione.

Il rapporto del Parlamento europeo propone infine una serie di raccomandazioni che riguardano la programmazione in corso, tra cui la necessità di una valutazione continua dell'impatto delle norme e dei requisiti che regolano l'accesso ai fondi sia sui beneficiari che sulle autorità che li gestiscono; la definizione di criteri di priorità che definiscano i requisiti essenziali sia relativi agli adempimenti in fase di gestione ma anche in fase di monitoraggio e di controllo, assicurando una corretta proporzionalità degli stessi; il proseguimento nello scorcio di periodo ancora a disposizione degli sforzi per una reale semplificazione e per un rafforzamento della capacità di *governance* soprattutto laddove dopo due o tre programmazioni non sono sortiti sufficienti risultati, anche avvalendosi delle *facilities* permesse dall'applicazione dell'*e-cohesion*³⁸. Occorrerebbe sostanzialmente riparametrare il focus sul controllo della gestione finanziaria, teso a quantificare il livello di efficienza, per riposizionarlo sull'analisi delle performance, tese a misurare gli *outcome* ovvero gli impatti anche sulla stessa capacità di apprendimento e di *governance* maturata. Tutto questo, però, non lo si può fare senza una reale semplificazione e armonizzazione di tutte le regole, i requisiti e le procedure adottati in trenta anni di politiche di coesione, nonché senza la previsione di una certa flessibilità.

Ulteriori e più operativi fattori di criticità sono stati poi specificamente individuati per l'esperienza italiana³⁹. Innanzitutto, poiché la politica di coesione comporta progettualità complesse, accade spesso che vengano ottenuti i fondi per un progetto, ma poi l'Amministrazione pubblica non riesca a completarlo per mancanza di valide ed esperte professionalità manageriali. Infatti, ci sono alcune Regioni italiane che presentano problemi strutturali a livello di personale, di formazione e cultura amministrativa, ma anche di risorse finanziarie per via dei vincoli di finanza pubblica e questo fattore incide sia sul lato dell'offerta che sul lato della domanda di finanziamenti.

Infine, per quanto riguarda l'Italia, si constata una diffusa e persistente polverizzazione delle programmazioni e, di conseguenza, anche delle opportunità di finanziamento e delle progettualità cofinanziate, con l'implicazione di non riuscire a misurarne con sufficiente precisione gli effettivi impatti reali. La stessa MLG italiana è molto articolata e rende particolarmente complicata la gestione complessiva di tutte le fasi di assorbimento dei fondi.

La *accountability* politica ed amministrativa infine è molto bassa, con frequenti avvicendamenti politici, forte turnover del personale, diffuso *spoil system* per i livelli apicali, così come meramente formale è il coinvolgimento degli *stakeholder*, in applicazione del principio del partenariato, per cui dalle esperienze negative del passato non necessariamente si passa al virtuosismo e alla capitalizzazione delle buone esperienze maturate.

A parte le criticità qui evidenziate, le Regioni italiane virtuose insegnano che è possibile rientrare nei target di spesa e gestire al meglio le risorse dei fondi europei anche senza artifici contabili. Le altre Regioni per allinearsi a questi standard dovrebbero, quindi, ripensare gli attuali assetti amministrativi, così come si sarebbe dovuto fare mediante i PRA, dovrebbero anche accentuare i loro investimenti in qualificate risorse umane e indirizzare i fondi di assistenza tecnica a loro disposizione in una migliore direzione, cercando di internalizzare e capitalizzare il più possibile al proprio interno la capacità amministrativa acquisita, nonché cercando di individuare – anche in un confronto con il partenariato economico e sociale – ulteriori proposte utili per il miglioramento complessivo della loro gestione finanziaria.

³⁸ Per contro la Commissione Europea e gli stessi SM in questa programmazione hanno proposto una serie di misure volte a rafforzare la capacità di *governance* dei fondi che vanno dalla costituzione di una *task force* per una migliore implementazione, all'assistenza tecnica prestata agli SM e alla formazione, al gruppo di alto livello per il controllo sulla semplificazione, l'Agenda "Legiferare meglio", il Regolamento Omnibus, il Quadro delle competenze UE per FESR e FC, l'Iniziativa Jaspers, il Piano di azione in materia di appalti pubblici, il *competence centre* per la costruzione della capacità amministrativa, l'adozione dell'applicativo Arachne, l'iniziativa Taix Regio Peer 2 Peer per scambi tra esperti, i Patti di integrità per migliorare la salvaguardia dalle frodi ed infine l'iniziativa per le regioni in ritardo di sviluppo.

³⁹ Cfr. Simonelli (2019).

Appendice statistica

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

SM	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Risorse programmate Fondi SIE *30/12/18 e 30/12/19	Impegni Fondi SIE 31/12/19	Impegni Fondi SIE 31/12/18	Incid. % (2/1) 31/12/19	Incid. % (3/1) 31/12/18	Pagamenti Fondi SIE 31/12/19	Pagamenti Fondi SIE 31/12/18	Incid. % (6/1) 31/12/19	Incid. % (7/1) 31/12/18
Polonia	104,91	89,91	75,17	86	72	43,04	26,77	41	26
Italia*	75,16/75,13*	54,72	50,62	73	67	26,36	17,46	35	23
Spagna*	56,31/56,36*	40,56	29,51	72	52	28,70	12,57	33	22
Francia*	45,92/45,98*	37,16	28,37	81	62	22,46	16,11	49	35
Germania*	44,76/44,73*	40,56	30,31	91	68	21,21	15,11	47	34
Romania*	36,74	35,48	27,39	97	75	12,60	8,81	34	24
Rep. Ceca*	33,40/32,62*	26,08	21,12	80	63	12,88	8,23	39	25
Portogallo*	32,80/33,04*	33,37	27,05	101	82	16,22	11,94	49	36
Ungheria	29,64	30,62	30,78	103	104	12,12	7,96	41	27
Grecia*	26,78/26,15*	23,77	19,26	91	72	9,21	6,65	35	25
Regno Unito*	26,69/26,47	22,85	18,08	84	68	10,82	7,80	41	29
Slovacchia	19,35	17,84	13,66	92	70	6,83	4,35	35	22
Croazia	12,64/12,65	11,53	8,72	91	69	3,96	2,17	31	17
Bulgaria*	11,72/11,71*	9,29	8,67	79	74	4,74	3,15	40	27
Austria	10,66/10,62	9,29	7,21	87	68	6,24	4,73	59	44
Lituania*	9,99	8,62	6,87	86	69	4,75	3,29	48	33
Finlandia*	8,43	9,08	7,40	108	88	5,85	4,66	69	55
Svezia	7,99/7,10*	6,87	5,90	97	73	4,09	3,10	58	39
Lettonia	6,90	6,49	5,25	94	76	3,14	2,11	45	31
Irlanda	6,13	6,01	4,34	98	71	3,83	2,85	62	46
Belgio	6,08/6,09*	5,29	5,03	87	83	2,31	1,55	38	26
Estonia*	5,77	4,93	4,18	85	72	2,82	1,92	49	33
Slovenia	4,95	4,36	3,79	88	77	2,20	1,34	45	27
Olanda	3,80	3,48	3,11	92	82	1,75	1,28	46	34
Danimarca*	2,27/2,31	1,81	1,46	78	64	0,89	0,70	39	31
Cipro	1,16	1,08	0,98	93	84	0,54	0,43	46	38
Malta	1,02	0,98	0,86	96	84	0,46	0,31	45	30
Lussemburgo	0,45	0,31	0,25	69	56	0,26	0,20	59	45

Nota: sono evidenziati in rosso i valori sotto la media europea. Fonte: portale Cohesion data.

Tabella 2: Dati PON e POR FESR-FSE italiani (Val. ass. in milioni di euro)

PO	1	2	3	4	5	7	8	9	
	Programmato	Impegni al 31/12/19	% 2/1	Pagamenti al 30/12/19	% 4/1	Impegni al 31/12/18	% 6/1	Pagamenti al 31/12/18	% 8/1
Emilia-Rom.	1.268,15	1.250,11	98,58	661,16	52,14	932,93	73,57	436,20	34,40
Friuli-V.G.	507,21	334,02	65,85	202,92	40,01	260,51	51,36	124,40	24,53
Lazio	1.871,60	1.018,08	54,40	549,65	29,37	710,68	37,97	327,10	17,48
Liguria	747,09	437,63	58,58	253,72	33,96	348,99	46,71	162,07	21,69
Lombardia	1.940,94	1.143,52	58,92	788,94	40,65	848,19	43,70	506,80	26,11
Marche	873,36	445,46	51,01	187,63	21,48	298,05	34,13	112,49	12,88
P.A. Bolzano	273,25	194,24	71,08	73,79	27,00	155,36	56,86	47,80	17,49
P.A. Trento	218,65	153,31	70,12	100,52	45,97	105,92	48,44	59,85	27,37
Piemonte	1.838,13	1.347,28	73,30	779,37	42,40	964,89	52,49	564,56	30,71
Toscana	1.525,42	1.041,11	68,25	654,38	42,90	783,66	51,37	380,91	24,97
Umbria	649,82	258,29	39,75	167,96	25,85	190,45	29,31	105,29	16,20
Valle d'Aosta	116,97*	76,20	65,14	51,25	43,81	57,56	47,99	32,35	26,97
Veneto	1.364,35	938,97	68,82	476,9	34,92	643,18	47,14	304,81	22,34
Regioni più sviluppate	<i>13.197,86</i>	<i>8.639,22</i>	<i>65,46</i>	<i>4.948,19</i>	<i>37,49</i>	<i>6.300,37</i>	<i>47,74</i>	<i>3.164,64</i>	<i>23,98</i>
Abruzzo	414,01	214,60	51,83	90,28	21,81	140,08	33,84	51,21	12,37
Molise*	129,03	76,78	59,50	40,06	31,05	14,70	11,40	7,59	5,88
Sardegna	1.375,78	740,13	53,80	419,92	30,52	590,92	42,95	302,72	22,00
Regioni in transizione	<i>1.918,82</i>	<i>1.031,51</i>	<i>53,76</i>	<i>550,26</i>	<i>28,68</i>	<i>745,71</i>	<i>38,86</i>	<i>361,52</i>	<i>18,84</i>
Basilicata	840,31*	513,01	61,05	290,85	34,61	308,09	36,66	180,97	21,54
Calabria*	2.378,96	971,22	40,83	585,73	24,62	525,38	22,08	216,58	9,10
Campania	4.950,72	2.401,73	48,51	1.329,63	26,86	1.263,76	25,53	686,33	13,86
Puglia*	7.120,96	3.352,83	47,08	1.946,16	27,33	2.555,30	35,88	1.361,63	19,12
Sicilia	5.093,13*	2.429,24	47,70	1.311,86	25,76	1.309,71	25,72	848,10	16,65
Regioni meno sviluppate	<i>20.384,08</i>	<i>9.668,03</i>	<i>47,43</i>	<i>5.464,23</i>	<i>26,81</i>	<i>5.962,23</i>	<i>29,25</i>	<i>3.293,61</i>	<i>16,16</i>
Totale POR	35.500,76*	19.338,76	53,59	10.962,68	30,88	13.008,31	36,64	6.819,77	19,21
PON Cultura	490,93	213,08	43,40	111,74	22,76	208,26	42,42	99,77	20,32
PON Governance*	780,76*	433,61	55,54	202,94	25,99	288,15	36,91	90,33	11,57
PON IC*	3.058,23*	2.120,92	69,35	819,70	26,80	2045,89	66,90	622,48	20,35
PON Inclusione	1.218,35*	722,57	59,31	143,06	11,74	670,96	53,71	101,04	8,09
PON Infrastrutture	1.843,73	1.333,96	72,35	696,33	37,77	1.044,89	56,67	473,34	25,67
PON PMI	322,50*	322,50	100	102,50	31,78	102,50	31,78	102,50	31,78
PON Legalità*	610,33	142,48	23,34	100,98	16,55	115,37	18,90	69,00	11,31
PON Ricerca*	1.189,69*	1.164,89	97,92	335,86	28,23	687,43	57,78	154,91	13,02
PON Scuola*	2.852,18*	1.679,75	58,89	1.035,06	36,29	1.452,68	50,93	471,36	16,53
PON Metro*	858,94*	424,95	49,47	241,71	28,14	308,15	35,88	151,45	17,63
PON Politiche Attive	1.729,46	1.166,16	67,43	478,57	27,67	1.272,74	73,59	361,73	20,92
PON IOG	2.785,35	2.141,79	76,89	1.974,15	70,88	1.868,94	67,10	1.221,30	43,85
Totale PON	17.740,45*	11.866,66	66,89	6.242,60	35,19	10.065,96	56,64	3.919,21	22,05
Totale Fondi FESR e FSE	<i>54.216,42</i>	<i>31.205,42</i>	<i>57,56</i>	<i>17.205,28</i>	<i>31,73</i>	<i>23.074,27</i>	<i>43,31</i>	<i>10.738,98</i>	<i>20,16</i>

Fonte nostre elaborazioni su dati IGRUE (2020) e (2019). Nota: sono evidenziati in rosso i valori sotto la media italiana.

* In questi PO si è avuta una riprogrammazione degli stanziamenti che in massima parte sono state ridotte tra il 2018 ed il 2019 per evitare, in molti casi il disimpegno automatico e centrare gli obiettivi di certificazione.

Tab. 3: Relazione tra livello di efficienza e ammontare delle risorse per i POR FESR-FSE 2014-2020 a fine 2019 (Valori assoluti in milioni di euro)

POR (in ordine decrescente)	Programmato (val. ass.)	Pagamenti su programmato (val. %)
Puglia*	7.120,96	27,33
Sicilia	5.093,13	25,76
Campania	4.950,72	26,86
Calabria*	2.378,96	24,62
Lombardia	1.940,94	40,65
Lazio	1.871,60	29,37
Piemonte	1.838,13	42,40
Toscana	1.525,42	42,90
Sardegna	1.375,78	30,52
Veneto	1.364,35	34,92
Emilia-Rom.	1.268,15	52,14
Marche	873,36	21,48
Basilicata	840,31	34,61
Liguria	747,09	33,96
Umbria	649,82	25,85
Friuli-V.G.	507,21	40,01
Abruzzo	414,01	21,81
P.A. Bolzano	273,25	27,00
P.A. Trento	218,65	45,97
Molise*	129,03	31,05
Valle d'Aosta	116,97	43,81
Totale POR	35.497,84	30,88

Tab. 4: Relazione tra livello di efficienza e ammontare delle risorse per i POR FESR-FSE 2014-2020, per le regioni in ritardo di sviluppo a fine 2019 (Val. ass. in milioni di euro)

POR	Programmato (Val. ass.)	Pagamenti su programm. (Val. %)
Puglia*	7.120,96	27,33
Sicilia	5.093,13	25,76
Campania	4.950,72	26,86
Calabria*	2.378,96	24,62
Basilicata	840,31	34,61
Totale POR	20.384,08	26,81

Fonte: nostre elaborazioni su dati IGRUE (2020)

Tab. 5: Relazione tra livello di efficienza e ammontare delle risorse per i POR FESR-FSE 2014-2020, per le regioni sviluppate e in transizione a fine 2019 (val. ass. in milioni di euro)

Sviluppate e in transizione	Programmato (in ord. decrescente)	Pagamenti su programm.
Lombardia	1.940,94	40,65
Lazio	1.871,60	29,37
Piemonte	1.838,13	42,40
Toscana	1.525,42	42,90
Sardegna	1.375,78	30,52
Veneto	1.364,35	34,92
Emilia-Rom.	1.268,15	52,14
Marche	873,36	21,48
Liguria	747,09	33,96
Umbria	649,82	25,85
Friuli-V.G.	507,21	40,01
Abruzzo	414,01	21,81
P.A. Bolzano	273,25	27,00
P.A. Trento	218,65	45,97
Molise*	129,03	31,05
Valle d'Aosta	116,97	43,81
Totale POR	15.113,76	36,37

Tab. 6: Indici semplici e ponderati di efficienza finanziaria per le Regioni italiane a fine 2019 (val. ass. in mil. di euro)

Regioni	Programmato iniziale	Val. %	Pagamenti al 31/12/2019	Val. %	Pagam./ program.	Indici ponderati (*)
Puglia*	7.120,96	20,06	1.946,16	17,75	27,33	24,19
Sicilia	5.093,13	14,35	1.311,86	11,97	25,76	21,48
Campania	4.950,72	13,95	1.329,62	12,13	26,86	23,36
Calabria*	2.378,96	6,70	585,72	5,34	24,62	19,63
Lombardia	1.940,94	5,47	788,94	7,20	40,65	53,50
Lazio	1.871,60	5,27	549,64	5,01	29,37	27,93
Piemonte	1.838,13	5,18	779,37	7,11	42,40	58,22
Toscana	1.525,42	4,30	654,38	5,97	42,90	59,59
Sardegna	1.375,78	3,88	419,92	3,83	30,52	30,17
Veneto	1.364,35	3,84	476,49	4,35	34,92	39,50
Emilia-Rom.	1.268,15	3,57	661,16	6,03	52,14	88,02
Marche	873,36	2,46	187,63	1,71	21,48	14,95
Basilicata	840,31	2,37	290,86	2,65	34,61	38,80
Liguria	747,09	2,10	253,72	2,31	33,96	37,35
Umbria	649,82	1,83	167,96	1,53	25,85	21,63
Friuli-V.G.	507,21	1,43	202,92	1,85	40,01	51,83
Abruzzo	414,01	1,17	90,28	0,82	21,81	15,40
P.A. Bolzano	273,25	0,77	73,78	0,67	27,00	23,61
P.A. Trento	218,65	0,62	100,52	0,92	45,97	68,44
Molise*	129,03	0,36	40,06	0,37	31,05	31,21
Valle d'Aosta	116,97	0,33	51,25	0,47	43,81	62,16

Totale POR	35.497,84	100,00	10.962,24	100,00	30,88	30,88
-------------------	------------------	---------------	------------------	---------------	--------------	--------------

Fonte: nostre elaborazioni su dati MEF (2020)

(*) L'indice ponderato consiste in un rapporto analogo a quello pagamenti/programmato, dove i valori dei pagamenti e del programmato di ogni regione sono ponderati sul rispettivo totale nazionale.

Tab. 7: Relazione tra efficienza di spesa (in termini di indici ponderati) e qualità di governo a fine 2

Regioni	Indici ponderati (*)	EQI
Emilia-Rom.	88,02	39,4
Friuli-V.G.	51,83	38,7
Lazio	27,93	16,0
Liguria	37,35	22,1
Lombardia	53,50	38,9
Marche	14,95	19,2
P.A. Bolzano	23,61	41,4
P.A. Trento	68,44	41,4
Piemonte	58,22	23,4
Toscana	59,59	30,8
Umbria	21,63	16,4
Valle d'Aosta	62,16	34,6
Veneto	39,50	39,4
Abruzzo	15,40	6,2
Molise*	31,21	23,6
Sardegna	30,17	22,5
Basilicata	38,80	13,0
Calabria*	19,63	1,8
Campania	23,36	8,4
Puglia*	24,19	15,7
Sicilia	21,48	15,7
Totale Regioni	30,88	23,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati MEF (2020) ed European Commission (2018).

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2018), *Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale. Relazione CPT 2018*, Temi CPT, n. 7.
- Agenzia per la Coesione Territoriale (2019), *Relazione sullo stato dei lavori dell'AP al 31 dicembre 2018*, agosto 2019.
- Agenzia per la Coesione Territoriale (2020), *Programmazione comunitaria 2014-2020: centrato obiettivo, target di spesa raggiunti da tutti i programmi*, https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/programmazione-comunitaria-2014-2020-centrato-obiettivo-target-di-spesa-raggiunti-da-tutti-i-programmi/
- Agrello P. (2019), "La politica di coesione: l'esperienza italiana", *Rivista Italiana di Public Management*, https://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/wp-content/uploads/2019/03/RIPM_V2-N1_Dialoghi_3.pdf.
- Barca M., Bruzzo A. (2019), *La capacità amministrativa nella gestione delle politiche di coesione: analisi della performance di spesa dei Fondi SIE, a livello europeo e italiano, a fine 2018, cioè al quinto anno del periodo di programmazione 2014-2020*, Quaderno DEM 9/2019, Ferrara.
- Boscariol G. P. (2019), "Alla ricerca dei ritardi nell'utilizzo delle risorse per le politiche di coesione", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, settembre, pp. 573-576.
- Bruzzo A., Barca M. (2019), "Politica di coesione 2014-2020 e capacità di spesa delle Amministrazioni Italiane al 2018", *EyesReg*, n. 2.
- Cannari L., Viesti G., Zanardi A. (eds.) (2019), "Interregional Disparities in Italy: Structural Changes and Public Policies: A Brief Introduction", *Politica economica*, n. 2, pp. 159-172.
- Carabba M., Padovani R. e Polverari L. (a cura di) (2016), *Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide*, Quaderni SVIMEZ – numero speciale (47), Roma, ottobre.
- Centurelli G. (2015), "Semplificazione, riduzione degli oneri amministrativi, accrescimento delle competenze e delle conoscenze della PA nell'utilizzo dei Fondi: l'evoluzione dell'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa nei Fondi Strutturali e le novità del ciclo 2014-2020", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, settembre, pp. 551-562.
- Chiappini F. (2019), *Fondi Europei, le enormi opportunità che l'Italia non sfrutta*, <https://lospiegone.com/2019/02/03/fondi-europei-le-enormi-opportunita-che-litalia-non-sfrutta/>.
- Ciani E., Torrini R. (2019), "The Geography of Italian Income Inequality: Recent Trends and the Role of Employment", *Politica economica*, n. 2, pp. 173-208.
- Ciffolilli A., Pompili M. (2016), *Politiche di coesione: la grande debolezza italiana*, <https://www.lavoce.info/archives/43980/politiche-di-coesione-la-grande-debolezza-italiana/>.
- Corte dei Conti, Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali (2019), *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei*, Deliberazione n. 16/2019 – Relazione annuale 2019, Roma.
- David P., Limosani M. e Ofria F. (2019), *Perché non riusciamo a spendere i fondi europei?*, <https://www.economiaepolitica.it/2019-anno-11-n-17-sem-1/fondi-europei/>.
- Della Porta M. R. (2018), *Qualità della pubblica amministrazione, l'Italia in fondo alla classifica Ue. L'analisi Eqi*, <https://www.i-com.it/2018/04/24/pubblica-amministrazione-italia-ue/>.
- Di Cataldo (2019), *La politica di coesione e le minacce alla convergenza fra i paesi europei*, <https://www.pandorarivista.it/articoli/la-politica-di-coesione-e-le-minacce-alla-convergenza/>.
- Donato V. (2016), "Introduzione", in Carabba M., Padovani R. e Polverari L. (a cura di), *Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide*, Quaderni SVIMEZ – numero speciale (47), Roma, ottobre, pp. 17-27.
- D'Onofrio A., Giordani P.E. (2019), "Infrastructures and Income Inequality: The Case of Italian provinces", *Politica economica*, n. 1, pp. 27-54.
- European Commission (2020), *Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and investment Funds in 2019*.

- European Commission (2018), *European Quality of Government Index 2017*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance.
- Foglia F., Aiello F. (2019), *Sviluppo regionale, a che punto è la spesa dei fondi europei?*, <http://www.opencalabria.com/sviluppo-regionale-a-che-punto-e-la-spesa-dei-fondi-europei/>.
- IFEL Fondazione ANCI (2019), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*, Rapporto IFEL 2019, Roma.
- Manti E. (2019), “Intervento”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, settembre, pp. 603 – 631.
- Marinuzzi G., Tortorella W. (2019), “Le regioni meno sviluppate italiane ed europee nella programmazione 2014-2020: chi spende di più?”, *EyesReg*, Vol. 9, n. 4, luglio.
- Mele G. (2019), “Efficienza ed efficacia della politica di coesione e qualità istituzionale”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 3, settembre, pp. 657-668.
- Merler S. (2016), *Income convergence during the crisis: did EU funds provide a buffer?*, W.P. Bruegel, Issue 6.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (2020), *Monitoraggio Politiche di coesione. Programmazione 2014-2020. Situazione al 31 dicembre 2019*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (2020), *Monitoraggio Politiche di coesione. Programmazione 2014-2020. Situazione al 30 aprile 2020*, Roma.
- Molica, F., Rositano, D. (2017), *L'Italia non sta usando i fondi europei? Falso!*, 19 dicembre. <http://www.linkiesta.it/it/article/2017/12/19/litalia-non-sta-usando-i-fondi-europei-falso/36541/>.
- Nifo A., Vecchione G. (2015), “Measuring Institutional Quality in Italy”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, pp. 157-182.
- Petraglia C., Pierucci E. Scalera D. (2020), “Interregional redistribution and risk sharing through public budget. The case of Italy in times of crisis (2000-2016)”, *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 53., pp. 162-169.
- Simongini L. (2020), *Le regioni italiane sprecone sui Fondi Europei?*, <https://www.prometeia.it/prometeiamio/int/regioni-italiane-utilizzo-fondi-europei>.
- Svimez (2019), *Rapporto Svimez 2019 sull'economia e la società nel Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino.
- Tortorella W. (2018), *Soldi sprecati: 75 miliardi di fondi Ue al palo*, <https://www.lavoce.info/archives/53128/soldi-sprecati-75-miliardi-di-fondi-ue-al-palo/>.
- Vittorino G. (2019), “Interregional Redistribution and Fiscal Policy in Italy”, *Politica economica*, n. 2, pp. 267-310.