

# La capacità amministrativa nella gestione della politica di Coesione

## Analisi della performance di spesa dei Fondi SIE a livello europeo e italiano alla fine del 2019

A.I.S.Re. – Associazione Italiana di Scienze Regionali

2-4 Settembre 2020

Web Conference - XLI Conferenza Scientifica Annuale

Monia Barca

Aurelio Bruzzo

Università degli Studi di Ferrara



# Struttura della presentazione



Obiettivo: *aggiornamento performance di spesa fondi SIE al sesto anno della programmazione*

- 1 Dibattito in merito alla capacità di assorbimento dei fondi in Italia
- 2 Analisi della performance di spesa in Europa nella attuale programmazione
- 3 Analisi della performance di spesa in Italia nella attuale programmazione
- 4 Conclusioni



# **Andamento Politica di Coesione in Italia**

- i. Ritardi sistematici
- ii. Basso tasso di assorbimento dei fondi
- iii. Perdita di risorse: economie, disimpegni, recuperi e sospensioni nei pagamenti UE,
- iv. Dicotomia Nord-Sud nelle performance
- v. Estrema frammentazione degli interventi
- vi. Difficoltà nella misurazione dell'impatto
- vii. Peso della burocrazia

# 1 Il dibattito sulla Coesione in Italia



## **L'Italia fanalino di coda dell'UE**

- Lento, persistente e inadeguato assorbimento % dei fondi
- Considerevoli perdite di risorse dovute a molteplici fattori
- Le Regioni del Nord conseguono performance in linea con la media UE, le Regioni del Sud si confermano fanalino d'Europa
- Gap di capacità amministrativa tra Nord-Sud per divari nella qualità della governance e condizioni strutturali socio economiche
- Eccessiva frammentazione e gestione farraginosa

## **L'Italia al passo degli altri membri UE**

- L'assorbimento dei fondi, in valori assoluti, risulta in linea e solo l'enorme mole di risorse rende più complicata la gestione
- L'Italia ha sempre centrato i target di spesa minimizzando le perdite
- Il confronto tra le Regioni determina indicazioni e rilievi non univoci
- Qualità della governance e capacità amministrativa come fattori chiave
- Considerevoli sforzi compiuti nella semplificazione



# 1 Il dibattito scientifico sulla Coesione in Italia



## Le istituzioni europee

- Secondo la Commissaria Ferreira l'Italia ha le condizioni per migliorare le proprie performance accettando la sfida con riforme strutturali
- Occorre un grande piano di investimenti pubblici al Sud
- Le condizionalità ex ante ed ex post possono indirizzare un percorso virtuoso
- Vanno rafforzate le iniziative di capacity building come i PRA

## Le istituzioni nazionali

- Per la Corte dei Conti va abbandonata la logica emergenziale, le corse alle certificazioni sotto scadenza, il ricorso agli artifici contabili per evitare il disimpegno automatico e va data attenzione alla qualità della spesa e non solo alla quantità
- Riforme e semplificazioni attuate non incidono adeguatamente sulla accountability politica e amministrativa e vanno pertanto proseguite
- Il principio del partenariato è ancora percepito in termini formali e non sostanziali;
- E-cohesion, semplificazione, trasparenza vanno ulteriormente rafforzate
- E' stato lanciato il nuovo Piano Sud 2030
- Avviati i PRA II con monitoraggi, task force assistenza ACT, ARACHNE, SNM



## 2. Analisi della performance di spesa in UE nell'attuale programmazione 2014-2020



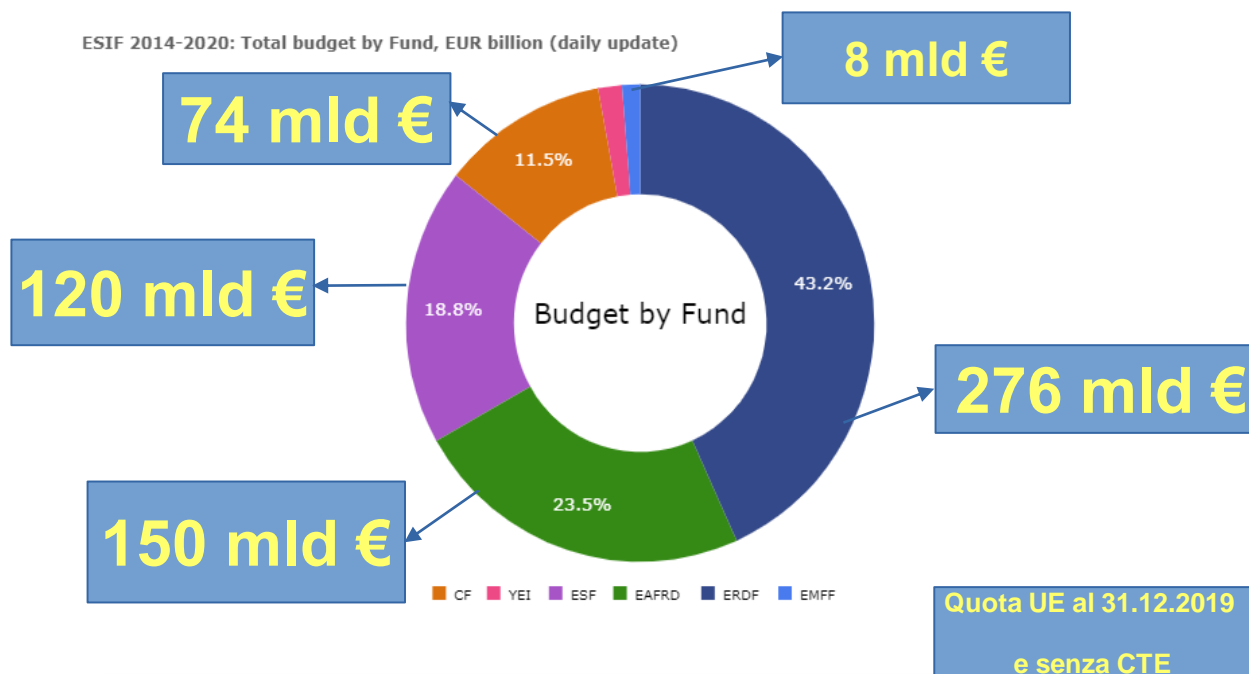
## 2.1 Analisi della performance di spesa in UE



593 Programmi Operativi (344 PO FESR-FSE, 142 PO FEASR-FEAMP, 107 PO CTE)



639 miliardi di euro (dotazione UE 460 miliardi) in continuo assestamento

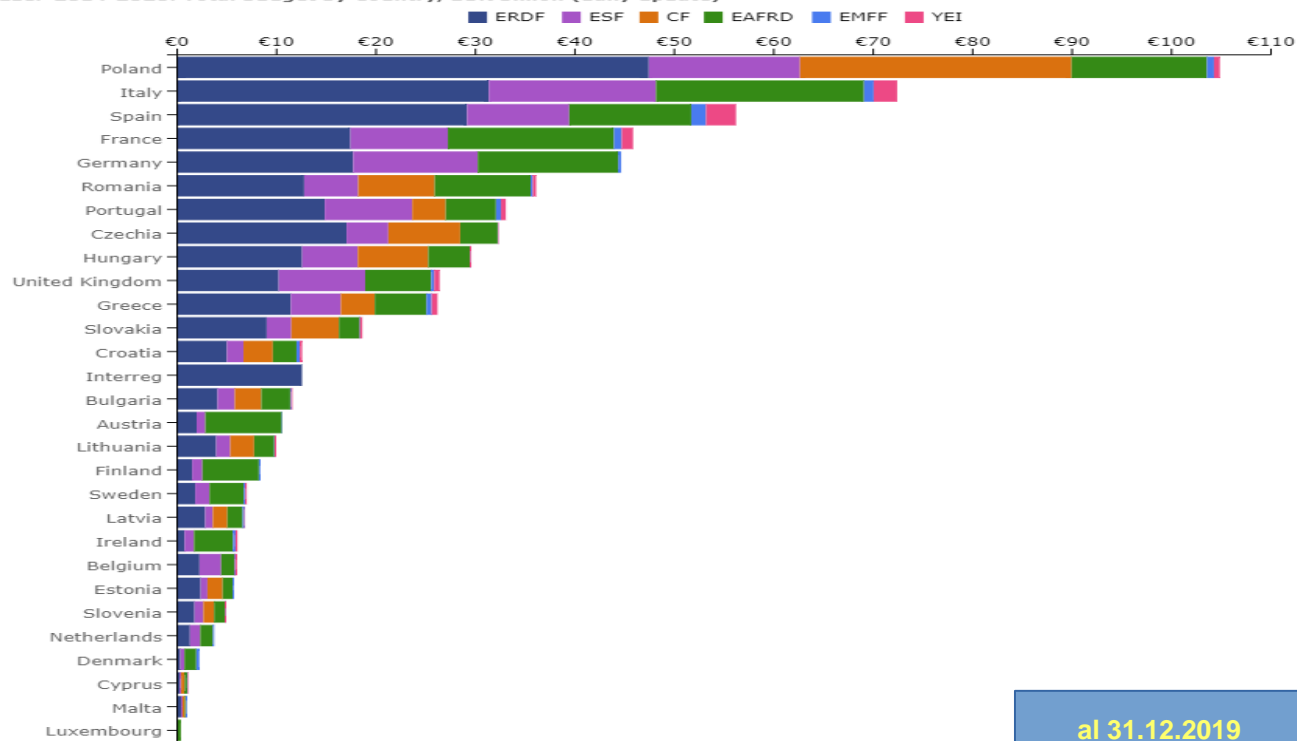


## 2.2 Analisi della performance di spesa in UE



### Ripartizione dei fondi SIE 2014-2020 tra Stati membri

ESIF 2014-2020: Total budget by Country, EUR billion (daily update)



al 31.12.2019

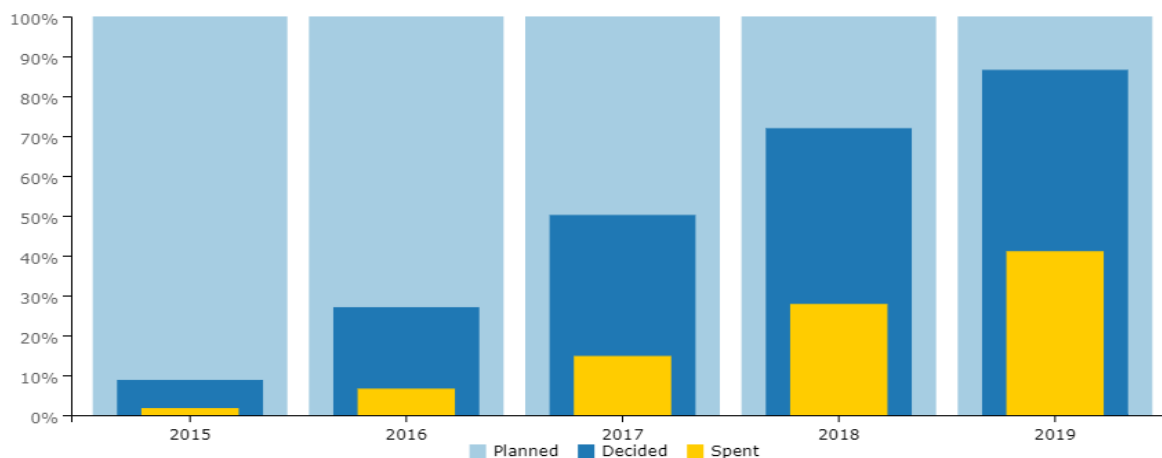


## 2.3 Analisi della performance di spesa in UE



### Avanzamento finanziario per anno dei 5 fondi SIE

ESIF 2014-2020: Financial implementation timeseries (total cost)



Period Covered: up to 31/12/2019

La Programmazione 2014-2020 registra tassi di pagamento inferiori alla Programmazione 2007-2013 mentre registra miglioramenti per selezione e impegno delle risorse.

Fonte: ECA, EP

La regola N+3 ha rallentato la velocità del tasso di assorbimento rispetto alle programmazioni con N+2 e diminuito l'incidenza del disimpegno automatico (tra 2018 e 2019 pari a 313 M€ di cui 26 italiani).

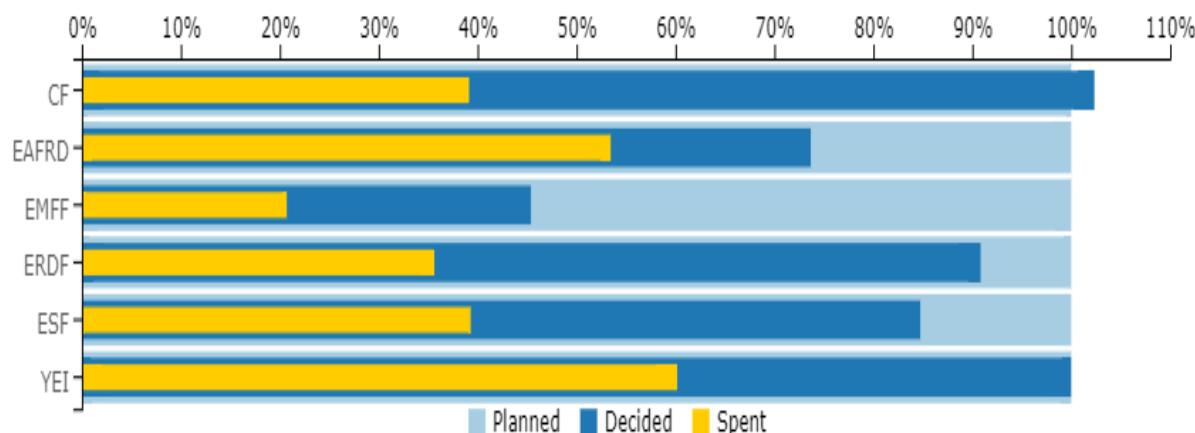
Le certificazioni di spesa avvengono sistematicamente inviate al sistema FSC 2014-2020 a ridosso delle scadenze: dicembre per FESR-FSE-FC-FEAMP e trimestralmente per FEASR.

## 2.4 Analisi della performance di spesa in UE



### Avanzamento finanziario per fondo SIE al 31.12.2019

ESIF 2014-2020: Financial implementation (total cost) by Fund



Period Covered: EAFRD: 31/12/2019, EMFF: 31/12/2019, ESF, CF, YEI, ERDF: 31/12/2019

**Il FEASR si riconferma**

**il fondo piu' performante**

**Il FEAMP è il meno performante.**

**Il FESR impegna più fondi del FSE ma implementa e certifica i progetti piu' lentamente del FSE. Il FC con taglia medio-grande dei progetti è più performante del FESR sul fronte dei pagamenti**

**La media UE di impegno dell'insieme dei fondi al 6° anno della programmazione è dell'86% (oltre 550 mld €).**

**La media UE dei pagamenti dell'insieme dei fondi al 6° anno della programmazione è del 41% (oltre 260 mld €).**

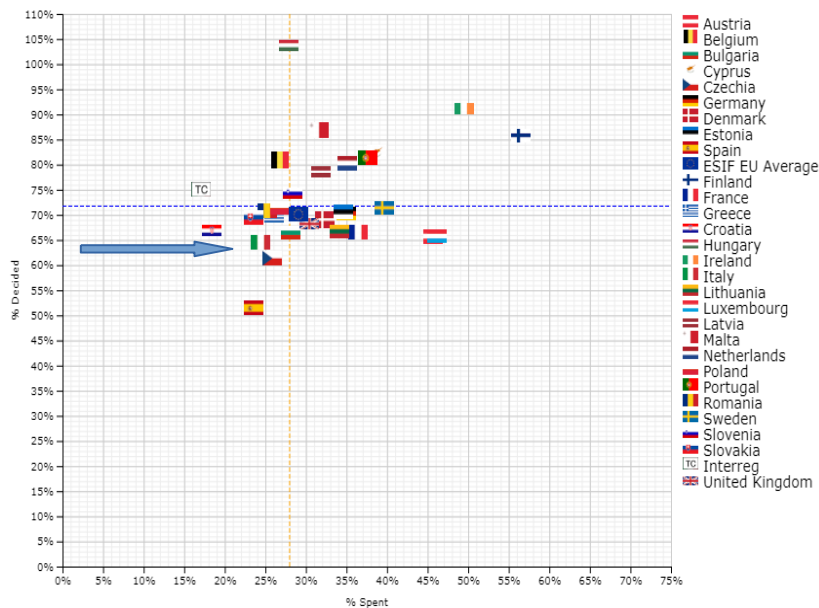
**Tali valori sono cresciuti repentinamente nel corso del 2019.**

# 2.5 Analisi della performance di spesa in UE



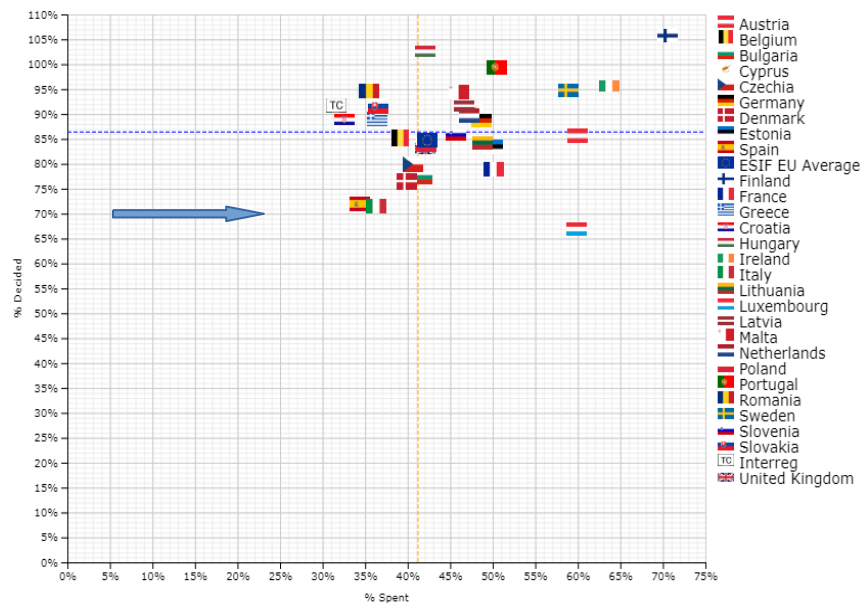
## Avanzamento per impegni e pagamenti degli Stati membri 2018 e 2019

ESIF 2014-2020: EU overview of implementation by country – total cost of selection and spending as % of planned (scatter plot)



Period Covered: up to 31/12/2019

ESIF 2014-2020: EU overview of implementation by country – total cost of selection and spending as % of planned (scatter plot)

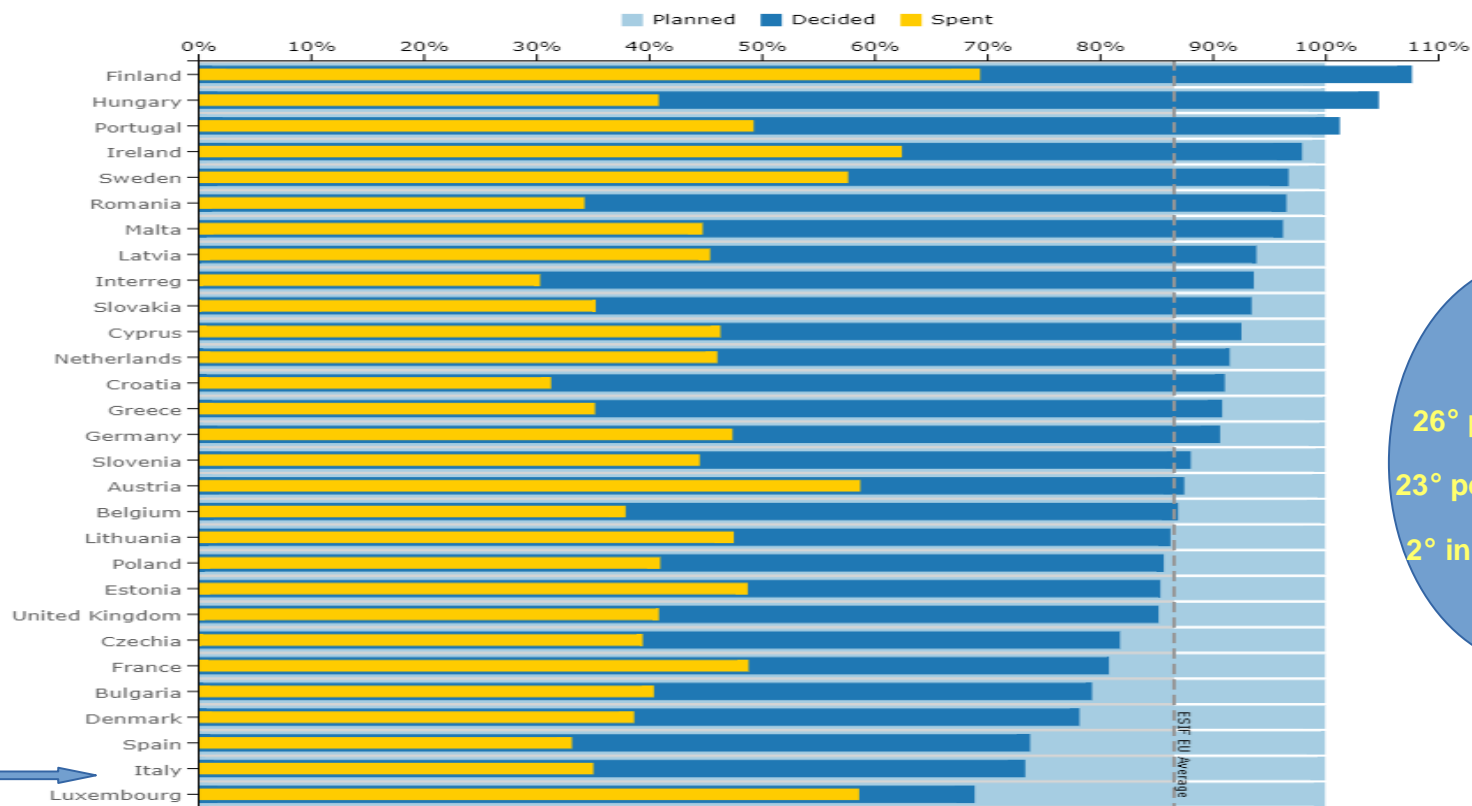


Period Covered: up to 31/12/2019

## 2.6 Analisi della performance di spesa in UE



### Avanzamento per Stato membro al 31.12.2019



Italia

26° per impegni %

23° per pagamenti %

2° in valori assoluti

## 2.7 Analisi della performance di spesa in UE



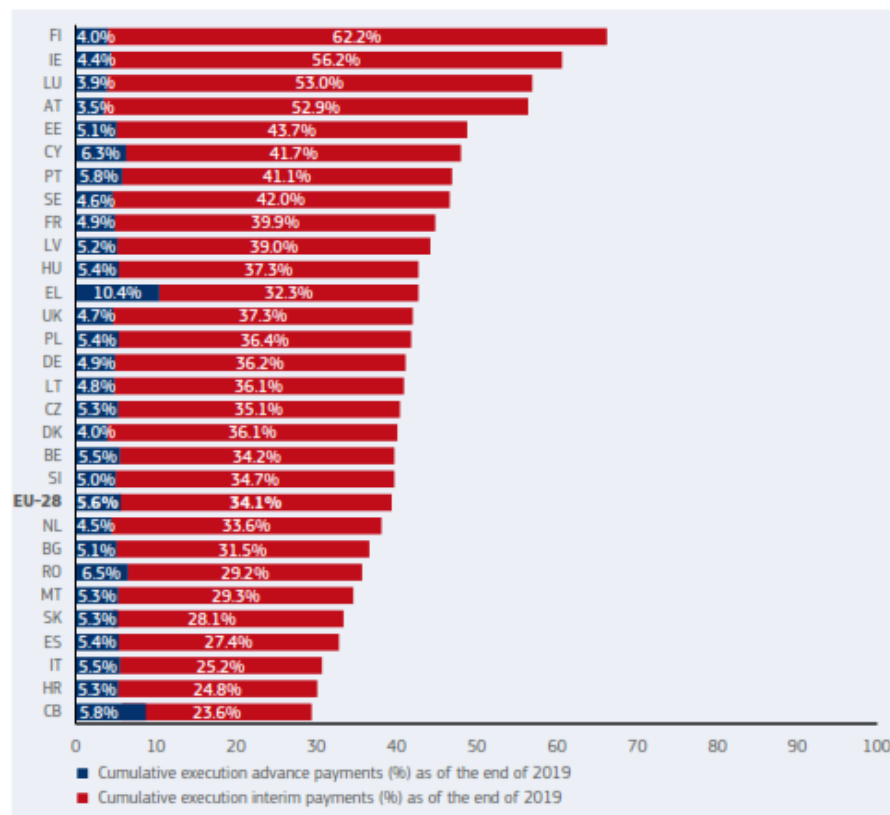
### Rimborsi per Stato membro al 31.12.2019

La media UE è il 40%

L'Italia figura nelle ultime posizioni col 31%.

La Polonia, che detiene risorse maggiori di oltre il 40% le risorse Italiane, registra un assorbimento del 42%, sopra la media UE.

Italia, Polonia, Spagna hanno i maggiori RAL in valori assoluti (37, 25, 21 mld € rispettivamente) ma Italia e Spagna li hanno anche in termini relativi per il 54% e 51% (quota UE, oggetto di rimborso). Si consideri che l'Italia tra il 2018 e il 2019 ha ottenuto varie rimodulazioni in aumento alla % di compartecipazione della quota UE ai PO, per evitare il disimpegno automatico e a vantaggio del tasso di assorbimento.

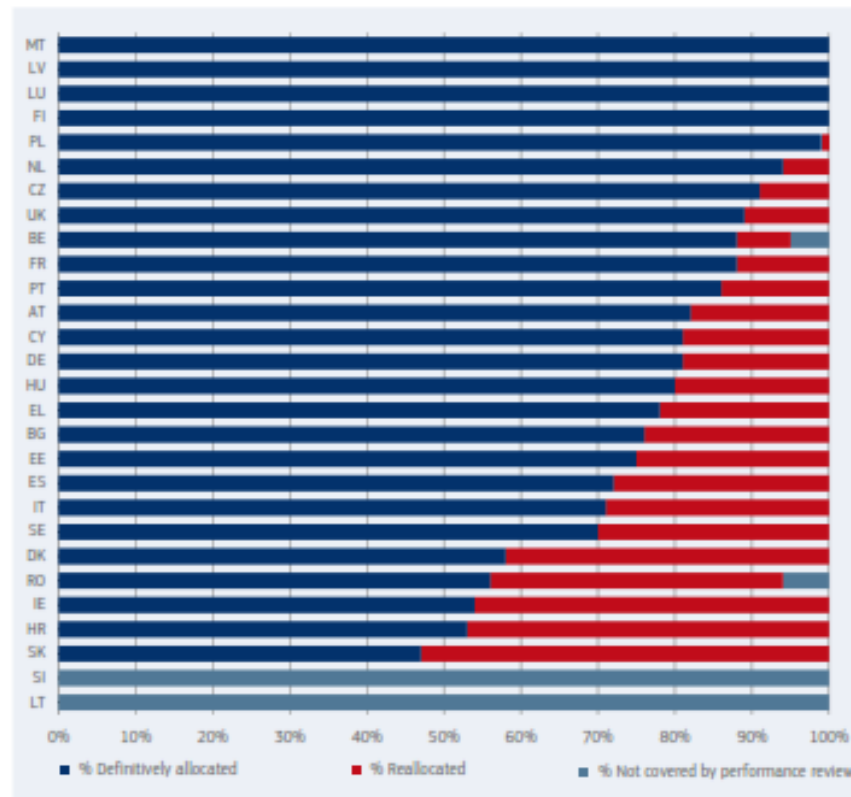


## 2.8 Analisi della performance di spesa in UE



### Performance Framework per Stato membro FESR-FSE

- . 4 SM hanno avuto la totalità delle riserve di efficacia allocate a seguito della performance review di fine 2018
- . una decina di altri SM ha avuto % superiori all'80% ed in genere sono allocazioni nello stesso PO a priorità performanti e in alternativa ad altri PO
- . solo 4 SM hanno avuto una iniziale sospensione delle allocazioni in attesa di controlli ulteriori
- . le % dei fondi sospesi nell'allocazione è minima (2-5%)
- . 6 SM hanno % tra il 60 e l'80% e tra questi figura l'Italia
- . nessuno SM è caduto nel disimpegno



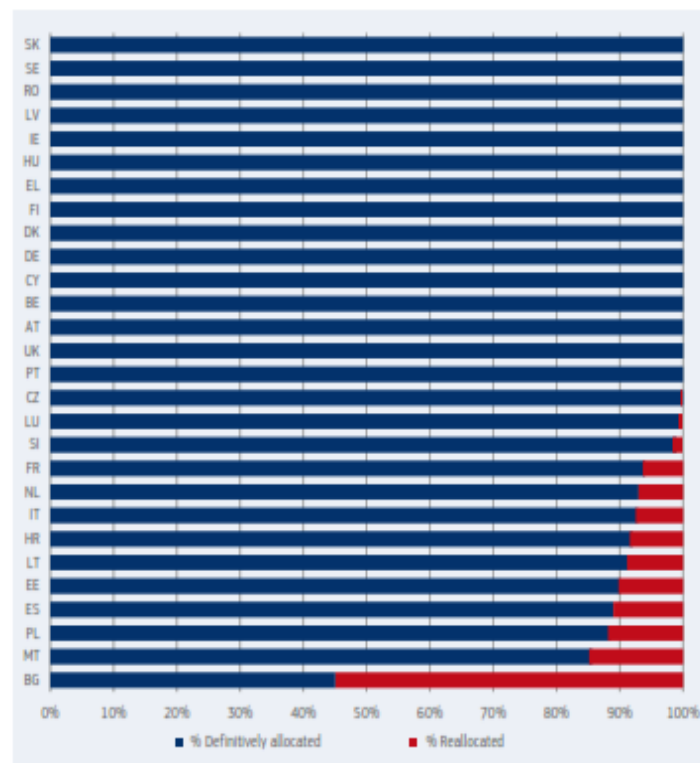
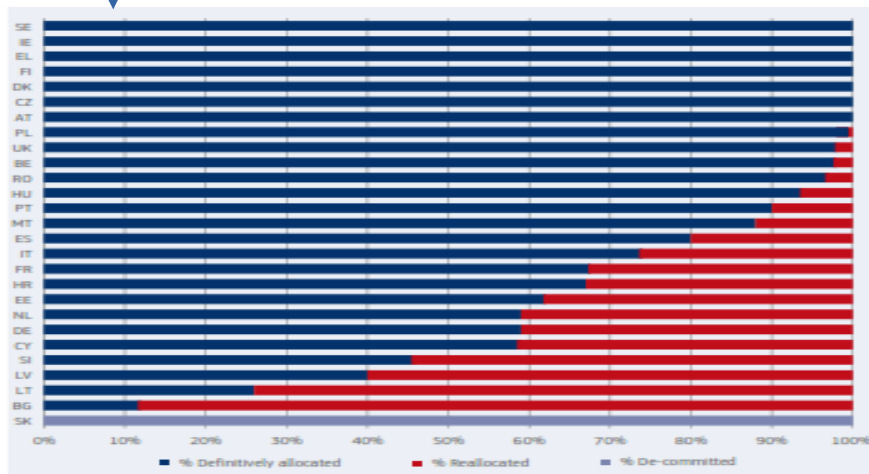
## 2.9 Analisi della performance di spesa in UE



### Performance Framework per Stato membro FEASR-FEAMP

. Risultati migliori nel FEASR per la maggior parte degli SM  
e nessun disimpegno

. Nel FEAMP solo la Slovacchia ha subito il disimpegno



### 3. Analisi della performance di spesa in Italia nell'attuale programmazione 2014-2020



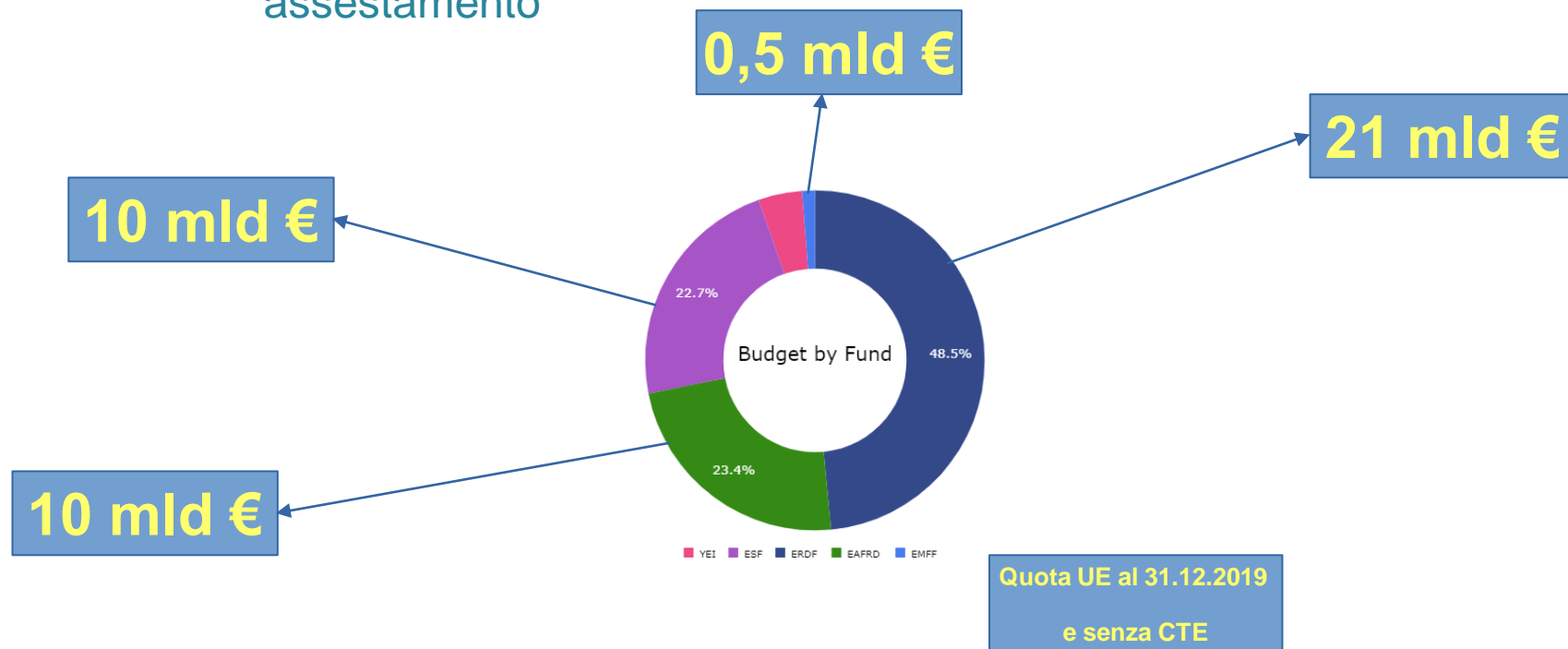
# 3.1 Analisi della performance di spesa in Italia



75 Programmi Operativi (52 PO FESR-FSE, 23 PO FEASR-FEAMP) oltre alla partecipazione italiana in 19 PO CTE



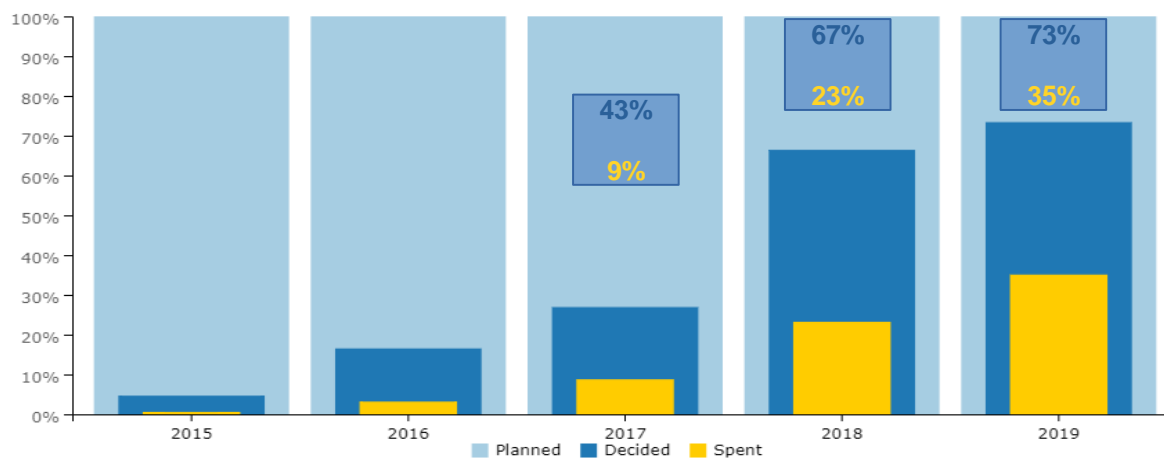
75 miliardi di euro (dotazione UE 44 miliardi) in continuo assestamento



## 3.2 Analisi della performance di spesa in Italia



### Avanzamento finanziario per anno dei 5 fondi SIE in Italia



Period Covered: up to 31/12/2019

L'avanzamento della spesa è sempre stato sotto la media europea sia per impegni che per pagamenti e solo nel corso del 2018-2019 si è avuta una spinta date le scadenze dei target di certificazione N+3 al 2018 (la più parte dei PO fu approvata nel 2015)

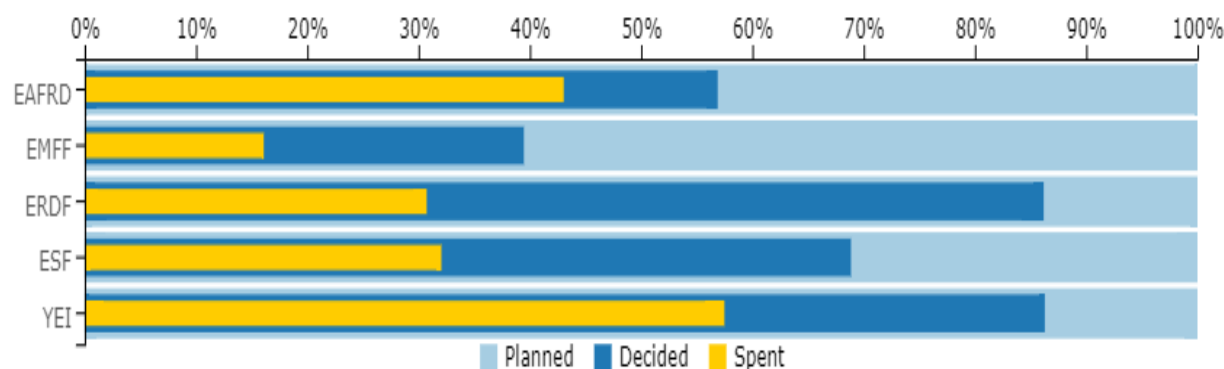
La regola N+3 ha rallentato l'avanzamento di spesa rispetto alle programmazioni con N+2 nei primi quattro anni. L'attività di certificazione della spesa e le richieste di rimborso vengono tipicamente effettuate a ridosso delle scadenze. Un recupero lo si è registrato solo nel 2019 con il 73% degli impegni (dato medio europeo 86%) e 35% nei pagamenti (dato medio europeo 41%). Un'impennata di certificazioni la si è registrata a fine 2019 (i cui rimborsi slittano al 2020).

# 3.3 Analisi della performance di spesa in Italia



## Avanzamento finanziario italiano per fondo SIE al 31.12.2019

ESIF 2014-2020: Implementation by Fund for Italy, (Total Cost) % of Planned



Period Covered: EAFRD: 31/12/2019, EMFF: 31/12/2018, ESF, YEI, ERDF: 31/12/2019

Il FEASR si riconferma di anno in anno come il fondo piu' performante sul fronte de pagamenti mentre FESR ed FSE degli impegni di spesa. Il FEAMP è il meno performante scontando ritardi iniziali Il FESR impegna più fondi del FSE ma implementa e certifica i progetti

piu' lentamente del FSE

La gestione FEASR, pressochè regionale, si riconferma la più efficiente quanto ad avanzamento finanziario riconfermando un trend positivo dalla precedente programmazione con un andamento di divaricazioni meno accentuate tra regioni.

La gestione FEAMP, ad articolazione tripartita, si riconferma anche dalla precedente programmazione, la meno performante.

Anche l'andamento dell'avanzamento nella gestione FESR ed FSE non appare migliorativa rispetto alla precedente programmazione.

# 3.4 Analisi della performance di spesa in Italia



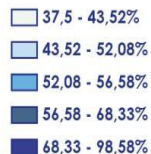
## Avanzamento impegni e pagamenti di spesa Italia POR FESR-FSE al 31.12.2019

### LEGENDA

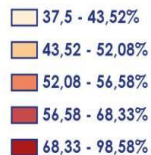
#### % IMPEGNI

##### CATEGORIA DI REGIONI

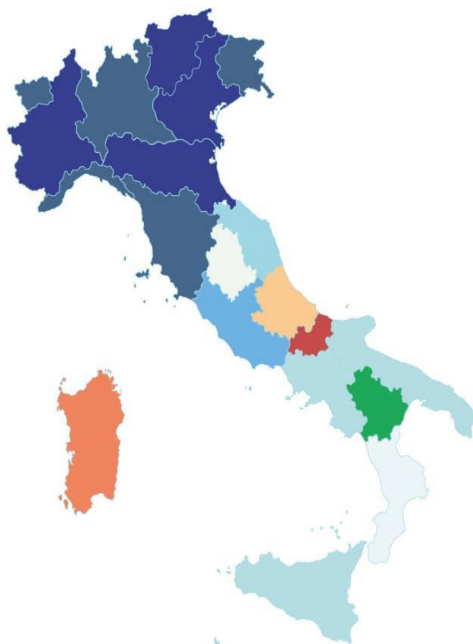
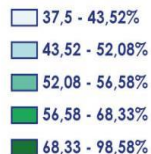
##### REGIONI PIÙ SVILUPPATE



##### REGIONI IN TRANSIZIONE



##### REGIONI MENO SVILUPPATE

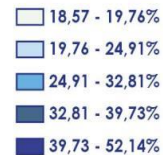


### LEGENDA

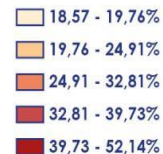
#### % PAGAMENTI

##### CATEGORIA DI REGIONI

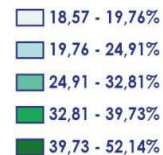
##### REGIONI PIÙ SVILUPPATE



##### REGIONI IN TRANSIZIONE



##### REGIONI MENO SVILUPPATE



## 3.5 Analisi della performance di spesa in Italia



### Luci e ombre nella gestione POR FESR-FSE: le ombre

- Si riconferma l'andamento a due velocità tra regioni più e meno sviluppate sia su impegni che su pagamenti, sia su FESR che su FSE e anche all'interno della medesima regione le performance FESR-Fse possono differire
- Molti PO sono ricorsi alla rimodulazione finanziaria tra il 2018 ed il 2019 alzando il tasso di cofinanziamento UE per evitare il disimpegno automatico e ottenendo quindi un miglioramento delle performance finanziarie (tasso di assorbimento) e nutrendo la gestione complementare-parallela dei programmi gestiti fuori dalle regole dei fondi SIE
- Risultati poco performanti in alcune regioni dell'Italia centrale (colpite da eventi sismici)
- La gestione plurifondo FESR-FSE non sembra aver sortito ovunque risultati migliorativi rispetto al passato
- L'efficienza finanziaria non appare necessariamente legata né alla dimensione finanziaria del PO né alla tipologia di regione esistendo sia regioni più sviluppate con programmazioni rilevanti ma comunque meno performanti, sia regioni più sviluppate con piccole programmazioni e meno performanti, sia regioni meno sviluppate performanti, sia regioni meno sviluppate con ingenti programmazioni e con valori performanti rispetto alla categoria
- Vi sono regioni che nell'arco delle varie programmazioni si riconfermano per l'incapacità amministrativa-istituzionale di governance continuando a registrare di settennio in settennio risultati poco incoraggianti

### Luci e ombre nella gestione POR FESR-FSE: le luci

- I PO hanno subito perdite minimali derivanti dal disimpegno automatico, raggiungendo tutti i target certificativi di spesa nel 2019, e con poche somme disimpegnate nel 2018 e riguardanti pochissime regioni
- Diverse regioni best practice continuano a confermare l'efficienza delle proprie gestioni (anche nel confronto europeo) nonostante la difficile fase economica e congiunturale
- Si sono avviate delle sperimentazioni di interesse con gestioni plurifondo FESR-FSE
- I tassi di errore, i recuperi per diverse cause e le sospensioni dei pagamenti UE sono contenute al momento
- la qualità della governance istituzionale e della capacità amministrativa si riconfermano come fattori chiave di accrescimento della capacity building necessaria per un'efficiente gestione della programmazione

## 3.6 Analisi della performance di spesa in Italia



Avanzamento impegni e pagamenti di spesa Italia PON FESR-FSE al 31.12.2019

LEGENDA

PON

CATEGORIE

IN TRANSIZIONE

MENO SVILUPPATE

PIÙ SVILUPPATE

IMPEGNI %

66,05%

64,67%

67,27%



LEGENDA

PON

CATEGORIE

IN TRANSIZIONE

MENO SVILUPPATE

PIÙ SVILUPPATE

PAGAMENTI %

31,37%

27,26%

37,07%



## 3.7 Analisi della performance di spesa in Italia



### Luci e ombre nella gestione PON FESR-FSE: le ombre

- Apparentemente la gestione centralistica dei PON appare nel complesso più performante, ma esistono anche in questo ambito notevoli divaricazioni tra PON e PON; inoltre non tutti i PON intervengono su tutte le categorie di regioni; non tutti i PON sono gestiti del tutto in maniera accentrata (corpi intermedi); alcuni PON registrano una storica critica capacità amministrativa
- Molti PON partiti a rilento inizialmente hanno poi saputo riguadagnare posizioni e sono pochissimi i PON che registrano un avanzamento di spesa insufficiente
- L'efficienza finanziaria non appare necessariamente legata né alla dimensione finanziaria del PON né alla categoria di regioni su cui il PON può intervenire
- Vi sono ministeri che nell'arco delle varie programmazioni si riconfermano per l'incapacità amministrativa continuando a registrare di settennio in settennio risultati poco incoraggianti. Sussistono ancora criticità in 4 PON (su 12)
- Laddove si sono coinvolti corpi intermedi nella programmazione a causa di una carente preparazione iniziale e qualità della MLG, si sono registrate notevoli difficoltà attuative che si sono ripercosse sull'avanzamento finanziario non ancora recuperate

### Luci e ombre nella gestione PON FESR-FSE: le luci

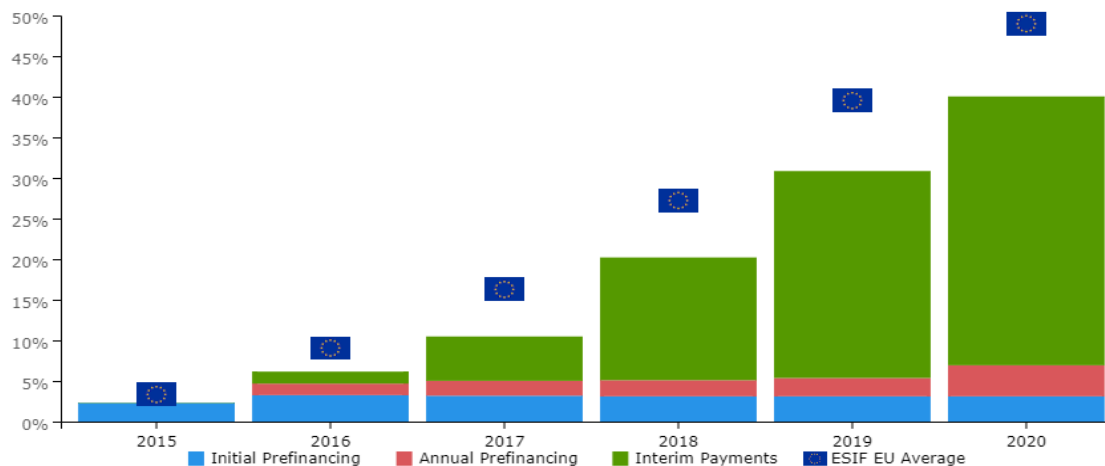
- I PON hanno subito perdite minimali derivanti dal disimpegno automatico, raggiungendo tutti i target certificativi di spesa nel 2019, e con poche somme disimpegnate nel 2018 e riguardanti due soli PON
- I PON nel complesso, registrano dati costantemente superiori per impegni e pagamenti alla media italiana e sono nettamente più performanti delle Regioni nel loro complesso. Molti PON nell'ultimo anno hanno decisamente migliorato le performance
- Molti PON hanno gestioni plurifondo FESR-FSE e stanno conseguendo risultati positivi
- I tassi di errore, i recuperi per diverse cause e le sospensioni dei pagamenti UE sono contenute al momento
- la qualità della governance istituzionale e della capacità amministrativa si riconfermano come fattori chiave di accrescimento della capacity building necessaria per un'efficiente gestione della programmazione

# 3.8 Analisi della performance di spesa in Italia



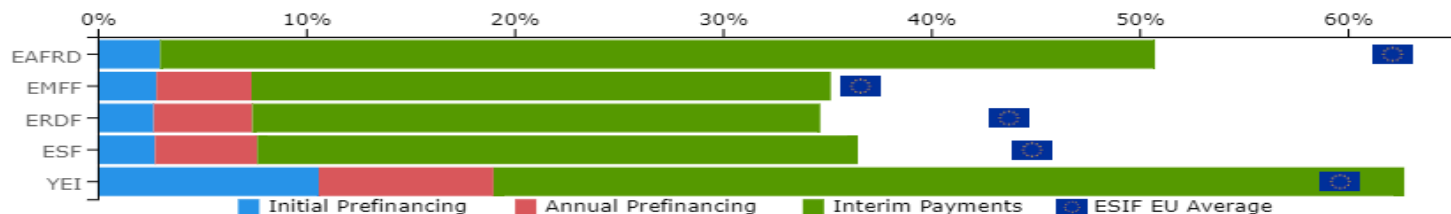
## Rimborsi quota UE per l'Italia per anno

ESIF 2014-2020: Total EU payments all ESI Funds – time series cumulated to the end of each year (daily update): Italy



I rimborsi al 31.12.2019 sono arrivati al 31% (media UE 41%) con migliori risultati sul FEASR (47%) e peggiori sul FEAMP (31%). FESR/FSE 34%.  
C'è stata un'impennata di richieste di rimborso a fine 2019 per 17 mld € per cui i valori sono cresciuti di ben 9 punti % nei primi mesi del 2020 (soprattutto FEAMP FEASR) arrivando al 40% media UE 47%

ESIF 2014-2020: Total cumulative EU payments by fund (daily update): Italy





# 3.9 Analisi della performance di spesa in Italia



## Performance Framework Italia FESR-FSE e FEASR-FEAMP

- . Sui 50 PO soggetti alla Riserva di Performance FESR-FSE per circa 3 mld €, 1/3 FSE, 2/3 FESR), erano valutati 299 Assi (priorità) di cui 65 (oltre ¼) non hanno raggiunto i target realizzativi (fisici, finanziari..) per 780 mln € riallocati su assi performanti
- . 1 caso di PO che non ha superato la verifica in tutti gli assi
  - . metà dei PO non l'ha superata in più di un asse
  - . nei POR il mancato superamento si concentra nelle RMS
  - . nei PO plurifondo si sono concentrati esiti negativi
- . in vista della verifica su PF a fine 2018 già nel 2017 si sono svolte delle rimodulazioni (oltre una cinquantina) tese a variare i target per facilitare gli esiti della verifica
- . I dati complessivi del confronto tra regioni non danno indicazioni univoche al pari dei dati sull'avanzamento finanziario

- . Nel FEASR la Riserva di Performance ammontava a 1.253 mln € con soli 74 mln € riallocati su assi performanti e relativo a sole quattro regioni, pertanto quasi tutti i POR FEASR hanno conseguito risultati positivi
- . Nel FEAMP invece, con un unico PO, la riserva di performance non è stata centrata in due priorità su sei con allocazioni Su priorità performanti per 47 mln €
- . Tra queste non è stato conseguito il target per una Priorità del PO FEAMP la cui gestione è in capo ad organismi Intermedi, come già accaduto per un PON FESR-FSE che a sua volta viene gestito in parte da corpi intermedi

## 4. Conclusioni



# 4.1 Conclusioni



## OSSERVAZIONI GENERALI

### Concentrazione sui risultati

- Fondamentale l'attenzione alla qualità della spesa oltre che alla sua quantità con monitoraggi e valutazioni di risultato (output) ma anche di impatto (outcome) con un rafforzamento dei sistemi di monitoraggio e valutazione

### Disimpegno automatico N+3 e target annuali dicertificazione

- Eccessiva concentrazione delle certificazioni di spesa a ridosso delle scadenze: l'attività dovrebbe essere sistematica per favorire l'accelerazione delle richieste di rimborso e migliorando il tasso di assorbimento. Il target di spesa non deve più essere il fine/ risultato su cui concentrare l'attenzione

### Quadro di riferimento dei risultati (PF) per tutti i PO

- Fondamentale mantenerlo in ottica del perfezionamento di un sistema di gestione della performance dei PO

### Condizionalità ex-ante ed ex-post

- Fondamentali se intese come strumenti per il rafforzamento della capacity building e non come meri strumenti sanzionatori



## 4.2 Conclusioni



### OSSERVAZIONI GENERALI

#### Programmi plurifondo FESR-FSE

- Fondamentale estenderne l'applicazione per omogeneizzare i sistemi di gestione facilitando l'attuazione, il monitoraggio, la valutazione e a vantaggio dell'end user. Opportuna la gestione coordinata anche con PO FEASR e FEAMP

#### Sistema di esecuzione razionalizzato

- Fondamentale lavorare sulla semplificazione e omogeneizzazione delle procedure, regole bandi, manuali, modulistiche, sistemi informativi per agevolare l'accesso ai fondi da parte degli end user ed efficientare la gestione dei PO riducendo gli spazi di discrezionalità delle AdG
- Ampliare al massimo il ricorso alle opzioni di costo semplificate in tutti i fondi SIE: regola generale
- E-cohesion: va estesa, omogeneizzata, semplificatoria sia per l'ADG che per l'end user
- Garantire un approccio proporzionale al controllo nel rispetto della normativa

#### Programmazione

- Fondamentale introdurre procedure più snelle e veloci per approvazione PO e designazioni delle autorità deputate e la soddisfazione delle condizionalità ex-ante poichè nel 2014-2020 si è registrato un intollerabile allungamento dei tempi di avvio dei PO



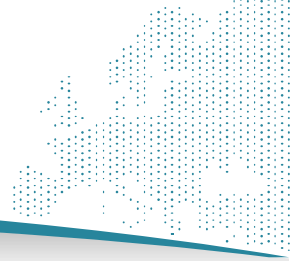
## 4.3 Conclusioni



### OSSERVAZIONI PER IL CONTESTO ITALIANO

Solo investendo, da un lato, sul rafforzamento della capacity building dei singoli territori, sul loro capitale umano e sul loro potenziale di innovazione e dall'altro lato, facilitando l'accesso alle opportunità offerte dalla Politica di Coesione, contrastando ogni forma di asimmetria informativa tra gli attori in campo, adottando una radicale semplificazione dei sistemi di gestione 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 in diversi territori italiani, marginalizzando l'Italia nel contesto europeo. Alla vigilia dell'implementazione del nuovo pacchetto di misure emergenziali per contrastare la pandemia e dell'avvio del nuovo ciclo programmatico, l'Italia non può desolatamente restare fanalino di coda dell'UE per capacità di assorbimento dei fondi. E' in gioco la nostra credibilità e affidabilità in Europa e soprattutto è in gioco la posta dello sviluppo socio-economico-territoriale ed il futuro delle giovani generazioni.

## 4.3 Conclusioni



**Si ringrazia per l'attenzione**

[monia.barca@unife.it](mailto:monia.barca@unife.it)

**[aurelio.bruzzo@unife.it](mailto:aurelio.bruzzo@unife.it)**

