



**Università
degli Studi
di Ferrara**

E DIPARTIMENTO
DI ECONOMIA
E MANAGEMENT

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 9/2019

December 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

Monia Barca, Aurelio Bruzzo

Quaderni DEM, volume 8

ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Fabio Donato,
Massimiliano Ferraresi, Federico Frattini,
Antonio Musolesi, Simonetta Renga

Website:

<http://eco.unife.it/it/ricerca-imprese-territorio/quaderni-dipartimento/quaderni-dem>

**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**

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 2018, that is in the fifth year of the 2014-2020 programming period**

Based on the Partnership Agreement between the Italian government and the European Commission, the end of 2018 represented the first real deadline for the verification of the annual certified expenditure targets initially set for the Italian Operational Programs and referred to the EU cohesion policy for the period 2014-2020. Therefore, this study simply aims to verify whether and to what extent the spending objectives set for the over 50 Italian programs have actually been achieved.

The comparative analysis at EU member states' level reveals a not entirely satisfactory picture for our country, regardless of the overall amount of resources allocated.

At the national level, on the other hand, with reference only to the Italian, national (PON) and regional (POR) programs, the results emerged appear somewhat heterogeneous, also due to the high number of programs managed by public administrations, in charge of resources' management.

The most interesting element that has been verified is the confirmation that Italy has once again achieved its targets thanks to an intensification of the administrative activity carried out in the last available period and, sometimes, losing quality in funded projects, despite the socio-economic development process that should be achieved thanks to the use of this considerable amount of financial resources.

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

JEL Classification: R58; M48

Ferrara, December 2019

(*) Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli Studi di Ferrara; email corresponding author: aurelio.bruzzo@unife.it.

1. Introduzione

L'annosa questione rappresentata dall'effettiva capacità dimostrata dalle Amministrazioni pubbliche italiane, nazionali e regionali, di impiegare e spendere tempestivamente i Fondi strutturali di cui alla Politica di coesione della UE si è ovviamente riproposta per il periodo di programmazione 2014-2020, tanto che l'attenzione nei suoi confronti da parte sia degli studiosi che dei *policy maker* è andata aumentando man mano che si avvicinava la fine del 2018¹. Infatti, relativamente alla verifica dei target annuali di spesa certificata, per l'Italia si era previsto – in base alla regola N+3 introdotta dalla normativa comunitaria sulla Programmazione 2014-2020² – di conseguire un elevato quanto impegnativo obiettivo di spesa, tenuto conto che la maggior parte dei Programmi operativi (PO) erano stati adottati in ritardo, cioè non entro il 2014, bensì nel corso del 2015.

È risaputo che per gli Stati membri (SM) che gestiscono un ammontare molto consistente di risorse programmate e nei quali il peso percentuale degli investimenti pubblici realizzati attraverso la partecipazione dei Fondi SIE è abbastanza significativo, la velocità di spesa rappresenti un importante elemento di valutazione. In effetti, tra i Paesi non beneficiari del Fondo di Coesione (FC), l'Italia è sia il principale beneficiario in termini di risorse assegnate, sia il Paese che percentualmente cofinanzia maggiormente la politica di coesione europea, nonostante la decisione recentemente assunta di ridurre il cofinanziamento nazionale per alcuni POR e per tutti i PON.

Dal confronto a livello europeo sullo stato di attuazione dal punto di vista della capacità e velocità spesa, risulta che l'Italia per il complesso dei Fondi SIE disponibili si attesta solitamente al di sotto della media comunitaria di spesa, per quanto riguarda sia l'ammontare delle risorse impegnate, sia per l'ammontare delle risorse effettivamente spese rispetto a quelle programmate.

La situazione italiana negli impegni e nella spesa per Fondo evidenzia una performance di impegni in linea con la media europea per il FESR, ma con un livello della spesa dello stesso Fondo che è, invece, inferiore al corrispondente dato europeo. Se si guarda poi all'FSE, l'Italia registra uno scarto maggiore rispetto alla media europea, sia con riferimento agli impegni che ai pagamenti.

Un ulteriore elemento interessante di confronto a livello europeo è quello relativo agli aspetti territoriali della politica di coesione, dal momento che – si ricorda – il principale obiettivo della politica di coesione europea è quello di ridurre i divari di sviluppo tra regioni, per cui – dopo aver suddiviso il territorio dell'UE per categorie di regioni – la maggior parte delle risorse disponibili viene destinata alle porzioni regionali del territorio nazionale meno sviluppate³.

Ebbene, per quanto riguarda l'Italia la letteratura disponibile su tale argomento fornisce un quadro dal quale, paradossalmente, emerge che le regioni meno sviluppate hanno una capacità di impegno in linea con la media dell'Unione, ma una performance di spesa decisamente inferiore; le regioni italiane più sviluppate, così come quelle in transizione, invece, sono più in linea con il livello di spesa medio europeo, con il conseguente risultato che il divario in termini di sviluppo socio-economico fra le regioni meridionali, meno sviluppate, e quelle centro-settentrionali, più sviluppate, stenta a ridursi.

¹ Purtroppo, però, così come era velocemente cresciuto, l'interesse manifestato nei confronti della gestione della politica di coesione della UE in Italia e dei suoi esiti, per quanto parziali, è andato altrettanto velocemente diminuendo durante il 2019, quasi fino a scomparire del tutto negli ultimi tempi, presumibilmente perché è stato surclassato dall'attenzione prestata alle numerose vicende politiche interne.

² Tale regola prevede il de-finanziamento delle risorse comunitarie non spese entro il triennio successivo all'annualità di riferimento. In base al cronoprogramma annuale delle risorse assegnate per ciascun PO, ciascuna ADG deve pertanto necessariamente raggiungere il target N+3 di certificazione della spesa previsto, pena il disimpegno automatico.

La più parte dei PO sono stati approvati tra il 2014 ed il 2015. Quindi la prima applicazione parziale di questa regola la si è avuta nel 2017 ma solo nel 2018 tutti i PO hanno dovuto superare questo target.

³ Il FESR e il FSE hanno una distribuzione territoriale ai sensi dell'art. 90 del Regolamento UE 1303/2013 che individua tre categorie di regioni a livello di NUTS 2: a) regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27; b) regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 90% della media del PIL dell'UE-27; c) regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 90% della media del PIL dell'UE-27.

In proposito, poco vale ricordare che i PO delle regioni meno sviluppate sono finanziariamente molto più dotati e con livelli di complessità degli interventi da realizzare sicuramente maggiori di quelli delle altre regioni (IFEL, 2019).

Relativamente alla gestione effettuata fino a tutto il 2018, i dati circa i target di certificazione e di spesa raggiunti alla fine di quell'anno, in applicazione della regola menzionata, sono stati diffusi dall'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) all'inizio del 2019 e sono risultati decisamente più positivi rispetto a quelli che si attendevano fino a qualche mese prima. Tale risultato complessivo non può non sollevare seri interrogativi in merito alle modalità con cui è avvenuto questo inatteso *rush* finale.

In ogni caso, emerge una evidente contraddizione tra questi risultati che sarebbero stati ottenuti dal nostro Paese a fine 2018 e il non soddisfacente confronto a livello europeo, cioè rispetto agli analoghi risultati ottenuti dagli altri SM dell'UE in termini di avanzamento della spesa e capacità di assorbimento, almeno come emergevano fino a pochi mesi prima della fine dell'anno di riferimento.

Dati questi presupposti, con il presente studio s'intende fornire un contributo al dibattito in merito a tale complessa, quanto rilevante questione⁴, tenendo conto che i risultati cui è giunto tale dibattito non appaiono del tutto soddisfacenti, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione dei possibili fattori determinanti i diversi livelli di *performance* della spesa, con particolare riferimento alle regioni che dispongono delle risorse finanziarie più consistenti.

A tal fine si intendeva individuare qualche attendibile risposta all'interrogativo appena prospettato, non attraverso complesse elaborazioni econometriche, bensì verificando gli esiti ottenuti in seguito all'implementazione dei provvedimenti adottati dalle Amministrazioni regionali per innalzare il loro livello di capacità amministrativa, cioè i Piani di Rafforzamento Amministrativo (P.R.A.), adottati in base al contestuale PON *Governance*; purtroppo, però, non sono disponibili analisi dei risultati ufficialmente ottenuti in base a tali Piani per gli anni successivi al 2017.

Pertanto, ci si è dovuti avvalere soltanto di alcune informazioni provenienti dalle diverse realtà territoriali che risultano quantomeno aggiuntive rispetto agli scarsi elementi esplicativi finora forniti dalle fonti ufficiali di documentazione, le quali – come si ribadirà in sede conclusiva – appaiono più attente al mero risultato quantitativo che al suo concreto risvolto sul piano politico-economico.

Tuttavia, in sede introduttiva si deve avvertire del fatto che si è consapevoli dei limiti che caratterizzano anche questo contributo, giacché esso risulta in qualche misura condizionato – in un certo senso paradossalmente – da alcune difficoltà metodologiche ed operative che si incontrano in un lavoro come quello che è stato condotto, ad iniziare dalla disponibilità di diverse fonti di documentazione statistica. In effetti, in questa sede ci si è dovuti avvalere di una pluralità di fonti di documentazione statistica⁵, le quali – sebbene siano tutte ufficiali – comportano vari problemi metodologici.

I problemi qui lamentati sono connessi soprattutto alle differenze riscontrabili tra i dati presentati da parte dei vari organismi operanti in questo campo: innanzi tutto, perché questi dati corrispondono a periodi temporali di rilevazione diversi e, quindi, indicano importi differenti per quanto era stato complessivamente programmato, essendo essi soggetti a rivalutazioni automatiche, revisioni intermedie ed aggiustamenti delle allocazioni riconducibili allo strumento di flessibilità; in secondo luogo,

⁴ Uno dei pochi contributi rinvenibili sul tema in oggetto è costituito da un articolo di Carlucci (2019), sebbene questo lavoro faccia riferimento ad una componente soltanto delle spese co-finanziate nell'ambito della politica di coesione dell'UE (cioè a quella delle infrastrutture, che rappresentano un tipo d'investimento particolarmente impegnativo), anziché all'insieme delle spese co-finanziate mediante i due più consistenti fondi strutturali, cioè il FESR e il FSE.

⁵ Le principali fonti di documentazione di cui ci si è avvalsi, oltre alle note della già citata ACT, sono costituite dal sito Cohesiondata della Commissione europea e dai periodici report dell'IGRUE (Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'UE del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF), che provengono dal Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) ufficiale, mentre non si è ritenuto opportuno ricorrere anche al sito OpenCoesione, sebbene si tratti anch'esso di un'iniziativa pubblica di *open government* sulle politiche di coesione in Italia.

perché anche i dati che si riferiscono ad una stessa data tendono a variare col passare del tempo in seguito a riprogrammazioni e modifiche del tasso di co-finanziamento nazionale, nonché a rettifiche, con la conseguenza che la nostra analisi è stata condotta su un terreno instabile, in quanto non ancora del tutto consolidato al momento in cui si è scritto.

Al fine di conseguire l'obiettivo indicato, il lavoro si articola nel seguente modo: innanzi tutto, viene doverosamente, ma brevemente presentato il *framework* teorico-interpretativo di riferimento (Par. 2); successivamente, si conduce l'indagine empirica, prendendo in considerazione il quadro risultante a livello europeo alla fine del 2018 (Parr. 3 e 4), per poi passare all'illustrazione dell'analogo quadro a livello nazionale che si articola in due distinte sezioni, ritenute tra loro non confrontabili, in quanto relative ai PON e ai POR; successivamente, ancora, si passa ad esporre i presumibili fattori determinanti coerenti con l'impostazione teorica adottata per la presente indagine; infine, in sede conclusiva, non ci si limiterà a raccogliere e riordinare i principali elementi emersi nella pagine precedenti, ma si cercherà di proiettarli sull'andamento del processo di spesa condotto dalle Amministrazioni pubbliche centrali e regionali nel corso del 2019.

2. Il frame-work teorico-interpretativo di riferimento

2.1 Le teorie della absorptive capacity e della absorption capacity

Il quadro teorico-interpretativo cui fa riferimento il presente paper è costituito dagli assunti teorici – tra loro logicamente connessi – della *absorptive capacity e della absorption capacity*.

La capacità di assorbimento secondo la teoria originariamente introdotta all'inizio degli anni Novanta, viene definita la capacità di un'azienda (privata o pubblica) di identificare, assimilare, trasformare ed applicare utili conoscenze provenienti dal suo esterno (Cohen e Levinthal, 1990). Di converso, la capacità di assorbimento costituisce anche un limite alla velocità o alla quantità di informazioni scientifiche e/o tecnologiche che un'azienda può assorbire, per cui – quando s'incontrano limiti all'assorbimento dall'esterno – questi forniscono una motivazione per le imprese a sviluppare strutture interne di ricerca e sviluppo (R&S), i cui laboratori non solo possono condurre lo sviluppo lungo le linee con cui hanno già familiarità, ma dispongono anche di una formazione formale e di connessioni professionali con l'ambiente esterno che consentono loro di valutare e incorporare nello studio le conoscenze tecniche generate esternamente. Di conseguenza, una spiegazione almeno parziale degli investimenti in R&S effettuati da parte delle imprese è quella di aggirare il limite mostrato dalla loro capacità di assorbimento.

Il concetto della capacità di assorbimento ha assunto però diversi significati, a seconda della prospettiva (globale o europea), in base alla quale è stata esaminata la capacità di recepimento degli aiuti finanziari provenienti dall'esterno dell'organismo – in questo caso pubblico – cui spetta il compito di destinarli allo sviluppo di regioni e/o di Paesi in difficoltà economiche.

Trascurando ovviamente in questa sede la prima prospettiva, a livello europeo il termine ha inizialmente assunto contorni molto più vaghi e solo a partire dalla seconda metà degli anni Novanta la Commissione Europea ha cominciato a focalizzare la sua attenzione sul problema dell'assorbimento dei Fondi Strutturali, considerandolo come l'ostacolo principale ad una adeguata implementazione della Politica di Coesione.

La questione ha preso rapidamente terreno soprattutto negli anni successivi ai processi d'integrazione avvenuti nel 2004, quando sono entrati a far parte dell'UE dei Paesi – come quelli dell'Europa Centro-orientale – che portavano con sé un bagaglio di criticità che mettevano in seria discussione la tenuta dell'intero sistema di funzionamento di quella che allora era denominata la Politica regionale europea. Il concetto di capacità di assorbimento è stato ufficialmente introdotto per la prima volta nel 1999 da uno studio della Commissione Europea, ove questa viene definita come “l'abilità di un Paese o di una

regione a spendere le sue risorse allocate in modo da incontrare le esigenze del programma operativo nei tempi previsti” (European Commission, 1999). Si tratta dunque di un concetto che – in parole più usuali nell’ambito della gestione delle Amministrazioni pubbliche – comprende sia quello di efficienza, che quello di efficacia.

Nel 2001 il tema è stato approfondito per la prima volta in modo strutturato, tanto che la capacità di assorbimento assume un ruolo fondamentale nel dibattito condotto in seno alla Commissione circa la limitata capacità dimostrata dagli allora nuovi Paesi candidati di assorbire in modo efficiente ed efficace gli investimenti esterni di sostegno al loro processo di sviluppo socio-economico (Boeckhout *et al.*, 2002). La capacità di assorbimento in tale contesto viene identificata come la “misura in cui uno Stato Membro è capace di spendere pienamente in modo efficace ed efficiente le risorse finanziarie allocate dai Fondi Strutturali”.

Limitandoci a prendere in esame la prospettiva costituita dal lato dell’offerta considerata nello studio appena citato, in quanto considera il ruolo del sistema istituzionale⁶, questo si declina a sua volta in diversi ambiti, di cui quelli più utili ai nostri fini risultano quello della capacità di assorbimento gestionale-amministrativa e quello della capacità di assorbimento finanziaria.

La capacità di assorbimento gestionale-amministrativa si riferisce solitamente alle competenze dimostrate dalle Autorità pubbliche (centrali, regionali e locali) nella predisposizione di piani programmatici e progetti nei tempi previsti, nel prendere decisioni, organizzare il coordinamento tra i *partner* principali, essere impegnate in un’ampia gamma di adempimenti amministrativi e di valutazione richiesti dalla Commissione Europea, finanziare e supervisionare in modo corretto la fase dell’implementazione ed infine evitare appropriazioni indebite delle risorse.

Nella capacità di assorbimento finanziaria, invece, si sottolinea il grado in cui gli Stati Membri e le loro Regioni riescono a sostenere il cofinanziamento dei Programmi e dei progetti supportati dall’UE, a pianificare e garantire tali contributi all’interno di *budget* multi-annuali e finanche a raccogliere risorse dai *partner* privati coinvolti tanto nei programmi quanto nei progetti.

Ad esempio, in un recente lavoro ci si riferisce al concetto di *absorptive capacity*, inteso appunto come capacità finanziaria di assorbimento, partendo dall’assunto secondo cui l’assorbimento delle risorse finanziarie stanziato mediante i fondi strutturali europei rappresenta un aspetto molto importante del processo di integrazione europea (Kersan-Škabić, Tijanić, 2017). Pertanto, questo studio indaga sull’influenza esercitata da determinate precondizioni economiche e territoriali che si rivelano importanti ai fini del successo dell’assorbimento dei fondi UE negli ultimi due periodi di programmazione della politica di coesione, su un campione di regioni dell’UE a livello NUTS 2 sia di convergenza che di sviluppo. Dall’analisi condotta nello studio citato risulterebbe confermato che l’assorbimento dei fondi UE è “condizionalmente” influenzato dalle più generali caratteristiche socio-economiche evidenziate dalle regioni considerate.

2.2 Il legame tra le diverse accezioni di *absorptive capacity*

Lo studio citato alla fine del precedente paragrafo è utile anche perché evidenzia come nel dibattito scientifico recentemente condotto sui livelli di efficienza ed efficacia nell’impiego dei fondi strutturali dell’UE si attribuiscono diverse accezioni al concetto di *absorptive capacity*, senza però che ne vengano evidenziate le differenze che possono essere rilevate rispetto a concetti analoghi frequentemente impiegati in tale dibattito o che venga puntualizzato l’eventuale legame logico esistente fra le diverse accezioni.

In effetti, un concetto che molto spesso viene accostato alla *absorptive capacity*, al punto talvolta di confonderlo con esso, è quello di “capacità amministrativa”, soprattutto se inteso in senso operativo ed applicato alle politiche pubbliche per lo sviluppo socio-economico. In effetti, la programmazione

⁶ Per cui quella appena specificata potrebbe essere definita l’*absorption capacity* istituzionale.

prevista dalla politica di coesione della UE e i suoi noti principi introdotti con la riforma adottata nel 1988 hanno condotto all'adozione di misure istituzionali ed amministrative che hanno incentivato l'evoluzione e il rafforzamento delle capacità di gestione amministrativa degli Enti pubblici a quella preposti.

Si tenga inoltre presente che le politiche di coesione sono considerate nell'UE come un caso emblematico di strutture di *governance* multilivello (MLG), alla cui base vi sta l'idea secondo la quale – in conformità al famoso principio europeo della sussidiarietà – la dispersione dei compiti di politica economica tra molteplici giurisdizioni e livelli istituzionali dia luogo ad una maggiore flessibilità rispetto ad una situazione di monopolio a favore dello stato centrale, riuscendo così a dare una più valida risposta alle variazioni territoriali delle esternalità di *policy*.

Si può anche affermare però che il maggior punto di forza del modello della MLG finisca per coincidere con la sua maggiore debolezza. La MLG, infatti, oltre ad aprire le porte ad attori diversi e tra loro non omogenei, porta le Regioni al centro dell'arena politica, permettendo loro di implementare un modello di sviluppo di tipo endogeno. Il limite di questo modello si evidenzia nel momento in cui alcune specifiche Regioni non siano in grado di gestire un simile modello di auto-sviluppo, in quanto carenti nelle capacità economico-finanziarie e politico-amministrative che sono necessarie per auto-governarsi. Infatti, un'implementazione efficace della politica di coesione deriva in gran parte dall'adeguatezza e dalla validità del sistema politico-amministrativo regionale. In altre parole, se le istituzioni e il sistema amministrativo locali sono deboli, l'intervento europeo difficilmente sortirà risultati positivi⁷.

Alla luce di tali assunti si è suggerito che la *absorptive capacity* venga specificamente collegata all'abilità richiesta alle Istituzioni di gestire la *policy* dei fondi strutturali europei, rispettando le loro regole e procedure. Di conseguenza, è stata proposta una definizione di *absorptive capacity*, in base alla quale essa si caratterizza per le seguenti componenti chiave: a) la gestione; b) la programmazione; c) il monitoraggio e d) la valutazione. Appare evidente che questa definizione di *absorptive capacity* comprende sia le attività che il governo regionale dovrebbe realizzare, sia i risultati che dovrebbero essere raggiunti (Milio, 2011).

Senza approfondire ulteriormente tali riflessioni teorico-concettuali, si può concludere in merito con una considerazione riguardante la connessione esistente tra i due concetti rinvenuti nel dibattito scientifico che è stato qui sommariamente sintetizzato. Ci si riferisce alla connessione logica individuabile tra l'*absorptive capacity* e l'*absorption capacity*, facendo particolare riferimento alle risorse finanziarie stanziare a favore di un'Amministrazione pubblica.

A nostro avviso si può sostenere che tra questi due concetti esista una relazione funzionale, nel senso che il primo concetto è funzionale al secondo (Barca, Bruzzo, 2018). Più specificamente, la capacità di una unità e/o di un organismo di assimilare nuove informazioni e conoscenze, tecnologiche e/o organizzative, provenienti dall'esterno, per poi saperle applicare a proprio vantaggio, consente loro di risultare più tempestivi ed efficaci nell'impiegare le risorse finanziarie di cui possono in qualche modo disporre per perseguire i propri obiettivi di valenza pubblica e di natura socio-economica.

Trasferendo quest'ultima affermazione all'interno di un sistema pubblico di *governance* multilivello finanziato mediante trasferimenti intergovernativi, come quello insito nella politica di coesione dell'UE, si potrebbe sostenere che l'*absorptive capacity* di un'Amministrazione pubblica, centrale o regionale, dotata di proprie strutture di analisi, le consenta di predisporre i propri provvedimenti in modo tale da farli risultare più coerenti con i problemi percepiti e più facilmente risolvibili da parte

⁷ Per approfondimenti sulla teoria della MLG e, in particolare, sui fattori causali dell'inefficienza nell'implementazione della politica di coesione condotta nell'ambito di sistemi istituzionali contraddistinti da MLG si rinvia a Milio (2012).

dei soggetti, pubblici (Enti locali) e privati (imprese), destinatari di tali provvedimenti e delle connesse risorse finanziarie da impiegare per conseguire gli obiettivi di sviluppo socio-economico congiuntamente prefissati a favore del sistema regionale di appartenenza.

Infine, la capacità finanziaria di assorbimento appare funzionale alla capacità gestionale di attuazione, dal momento che questa può migliorare solo se i soggetti incaricati della realizzazione materiale diventano capaci di assimilare e implementare le innovazioni metodologiche in campo organizzativo e della *governance* introdotte dalla normativa comunitaria vigente per un determinato periodo di programmazione; in tal modo, si riesce a finalizzare le innovazioni alla progettazione degli investimenti produttivi e infrastrutturali necessari per raggiungere gli obiettivi di riequilibrio previsti dalla politica di coesione dell'UE.

In sostanza, si ritiene che tale schema analitico possa risultare particolarmente adatto per leggere in modo corretto i risultati dell'attività di spesa effettuata dalle Amministrazioni pubbliche italiane nell'impiego dei Fondi strutturali europei, non solo perché coerente con l'impostazione privilegiata dalle Istituzioni europee, ma anche perché sembra in grado di tener conto dell'effettivo contesto giuridico-istituzionale, socio-politico ed economico-produttivo in cui quelle Amministrazioni operano nella realtà italiana. Si presume pertanto di riuscire a formulare delle ipotesi attendibili circa i fattori che portano a determinare il livello di *performance* di spesa, distinguendo tra PON e POR e, per questi ultimi, tra le diverse tipologie di regioni (in ritardo di sviluppo, in transizione e sviluppate).

3. Il quadro della capacità di spesa: il confronto a livello europeo

Secondo i dati aggiornati alla fine del 2018 che sono stati resi noti dalla Commissione europea⁸ (riportati nella Tabella 1), l'Italia si colloca agli ultimi posti della classifica europea degli SM nell'uso dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), dal momento che essa si trova al 23° posto (su 28) in base alla quota di risorse da essa impegnate rispetto al totale di oltre 75 mld. assegnati (compreso il cofinanziamento nazionale); tale quota infatti è pari al 67% circa, rispetto ad un dato medio dell'UE pari invece al 71%⁹. Il nostro Paese poi risultava quartultimo in termini di spesa certificata, il cui tasso si ferma al 23% (contro una media UE del 28%)¹⁰; in effetti, solo Croazia, Spagna e Slovacchia registrano tassi di spesa certificata inferiori a quelli italiani¹¹.

Il Paese che, al contrario, risulta più efficiente nell'assorbimento dei Fondi SIE è la Finlandia, la quale associa ad un'elevata percentuale di selezione dei progetti (88%) una percentuale altrettanto elevata di pagamenti (55%), cioè la maggiore dei 28 SM; essa è seguita dall'Irlanda (71% impegni, 46%

⁸ I dati della Commissione dell'UE riportati in tabella 1 sono desunti dal portale Cohesiondata sui risultati conseguiti, al 31 dicembre 2018, relativamente a tutti i cinque fondi strutturali europei (FESR, FSE, FC, FEAMP e FEASR) dagli oltre 530 PO in corso di realizzazione; gli stessi dati vengono poi confrontati con quelli risultanti al 30 giugno 2018. In merito si veda Commissione europea (2018).

⁹ L'elaborazione riportata in IFEL - Fondazione ANCI (2018a) su dati Cohesiondata della Commissione europea porta per l'Italia a valori anche peggiori, pari rispettivamente al 54% e al 12%, dovuti al fatto che nei dati italiani diffusi in Cohesiondata i valori sulla Cooperazione Territoriale Europea sono conteggiati a parte e sono in genere molto negativi.

¹⁰ Va però tenuto presente anche il fatto che i valori delle dotazioni complessive dei PO sono aumentati considerevolmente nell'ultimo biennio, 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. Complessivamente si è passati da 454 a 460 mld. di fondi UE stanziati, portando l'importo complessivo della programmazione (inclusi i cofinanziamenti nazionali) a oltre 645 mld. di Euro (rispetto ai 638 inizialmente programmati).

¹¹ Fra tutti gli Stati membri con Programmi subnazionali dedicati a regioni meno sviluppate (RMS) soltanto l'Italia alla fine del 2018 non presentava PO che avessero già superato la soglia del 25% di spesa. "Tuttavia sembrerebbe che il nostro Paese abbia preferito spingere l'acceleratore nel campo delle assegnazioni. Nel confronto europeo, i primi tre Programmi di RMS per incidenza di impegni sulle dotazioni finanziarie sono proprio italiani e tutti alimentati dal FESR: è il caso dei POR di Sicilia, Basilicata e Campania" (Marinuzzi, Tortorella, 2019).

pagamenti), che è un altro Stato membro con un modesto volume di dotazioni finanziarie da gestire. Molto buona la performance dell’Austria, che in termini di impegni è appena sotto la media europea al 68% ma è riuscita a inoltrare richieste di pagamento per ben il 44% della dotazione complessiva. Si nota poi che, tra questi minori percettori in termini assoluti di risorse europee, Paesi nordici come Svezia, Estonia e Finlandia registrano il minor differenziale tra le somme impegnate e quelle spese, denotando così una maggiore velocità nell’assorbimento dei fondi stanziati dall’UE.

Tra i maggiori percettori, invece, registrano buone *performance* Paesi come l’Ungheria, che risulta prima per tasso di risorse impegnate (pari addirittura al 104%), ma che si colloca appena sotto al livello della media UE per quanto concerne le spese certificate (27% rispetto al 28% UE); il Portogallo con l’82% di risorse impegnate e ben il 36% di spese, ed anche la Polonia che è la maggior beneficiaria di fondi strutturali con 105 mld. di euro, dei quali ha impegnato e speso il 72% e il 26%, rispettivamente. Discreta la performance del Regno Unito, che appare in media europea per ammontare di risorse impegnate, ma al di sopra della media (29%) per quelle spese, mentre Germania e Francia, pur presentando una quota degli impegni inferiore alla media europea (68% e 64% rispettivamente), riescono ad avanzare più velocemente sul fronte della spesa, attestandosi per pagamenti effettuati e certificati a poco più di un terzo delle risorse loro attribuite (34 e 35% rispettivamente).

Dopo l’Italia – tra i maggiori beneficiari dei Fondi SIE – si colloca solo la Spagna, sia per quanto riguarda gli impegni assunti (52%) che per la spesa effettuata (22%), mentre i risultati di Romania, Bulgaria, Repubblica Ceca e Grecia sono solo di poco superiori a quelli italiani in termini percentuali. In realtà, però, se si osservano i Paesi che sono stati in grado di impegnare più fondi e di spenderli, in valori assoluti, l’Italia figurerebbe in seconda posizione assoluta (con 50 mld. di euro), dietro solo alla Polonia, la quale – disponendo di maggiori dotazioni – è riuscita comunque a impegnare entro il quinto anno della programmazione oltre 75 mld., vale a dire un importo pari all’intera dotazione italiana, e a spenderne 26 rispetto ai 17 italiani.

Pare opportuno soffermarsi sul confronto tra Italia e Polonia in quanto sono i Paesi che nella programmazione 2014-2020 beneficiano degli importi più elevati dei Fondi SIE. Questa analogia diventa ancora più significativa se il confronto si restringe al Mezzogiorno che rientra nelle aree meno sviluppate, come quasi tutta la Polonia, su cui si concentrano i fondi europei. In base al parametro dell’intensità dell’aiuto, misurato in euro pro capite, esso risulta pari a 239 all’anno per un polacco contro i 200 euro di un cittadino delle cinque regioni del Mezzogiorno, il cui tasso di crescita nel 2018 non ha superato lo 0,6%. Pur tenendo conto del fatto che, in termini percentuali rispetto al PIL delle due aree, l’incidenza degli investimenti finanziati dai fondi europei è abbastanza diversa, si può dire che la Polonia, anche grazie ai fondi europei, cresce ad un ritmo 8-10 volte maggiore di quello del Mezzogiorno. Secondo gli stessi responsabili comunitari della gestione della politica di coesione i motivi di questa rilevante differenza sarebbero individuabili nei seguenti cinque: i) le uniformi condizioni di partenza della Polonia; ii) l’alta qualità del sistema scolastico polacco; iii) le migliori condizioni della finanza pubblica; iv) la maggiore capacità dell’Amministrazione pubblica della Polonia; ed infine v) la diversa articolazione istituzionale, per cui in Polonia la gestione della politica di coesione e delle connesse risorse è sostanzialmente centralizzata (Chiellino, 2019b).

4. Il confronto intertemporale dei risultati conseguiti a livello europeo

Se si confrontano i risultati più recenti con quelli ottenuti un anno prima, alla fine del 2017 il livello degli impegni a livello europeo dei cinque Fondi SIE ammontava al 52% delle risorse totali, per un totale di 337 mld. di euro. Il tasso di selezione complessivo dei progetti ha dunque raggiunto, alla fine del quarto anno della programmazione, un valore paragonabile a quello registrato alla stessa epoca nella precedente programmazione (2007-2013). Alla fine del 2018 tale valore infatti ha raggiunto il 71% con un ammontare complessivo di 455 mld. di euro di progetti selezionati, per i quali sono stati assunti i corrispondenti impegni di spesa.

Per quanto concerne invece i pagamenti che risultavano alla fine del 2017, l'avanzamento registrava un dato del 15% dei fondi totali disponibili, che è passato al 28% a fine 2018. Questo dato però è indice di un ritardo che può essere considerato preoccupante, in quanto 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 analoghi¹², 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. Il dato sui rimborsi della quota UE agli SM, infatti, al quinto anno di programmazione ci restituisce risultati peggiori rispetto all'analogo periodo della precedente programmazione.

Su questo parametro dei rimborsi UE percepiti in particolare si registra il posizionamento molto negativo dell'Italia che si pone al penultimo posto, dietro la Croazia, con il poco confortante risultato del 20% di rimborsi ottenuti, pari a 9 mld. di euro sui 44 spettanti, rispetto al 16% del Paese di nuovo ingresso una dotazione finanziaria minimale, ma staccato nettamente da tutti gli altri SM che dispongono di dotazioni finanziarie maggiori.

La Polonia ha registrato il 28% di rimborsi per oltre 24 mld. di euro sugli 86 spettanti; Portogallo, Francia, Grecia, Germania e Francia – con dotazioni pari a circa la metà quella italiana – hanno comunque incassato importi di consistenza assoluta simile a quello italiano, avendo raggiunto percentuali di rimborso comprese tra il 31% e il 34%. Persino la Romania e la Spagna, che finora non avevano raggiunto risultati brillanti hanno staccato l'Italia con rimborsi rispettivamente del 26% e 22% e incassi intorno agli 8 mld. di euro. Sono ben sedici gli SM con tassi di rimborso superiori alla media UE e solo un terzo degli SM ha invece registrato livelli inferiori.

È questo dunque il dato più preoccupante dell'attuale programmazione che 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.

Solo Svezia, Germania ed Estonia hanno conseguito risultati migliori rispetto allo stesso periodo della programmazione 2007-2013 e già allora figuravano tra i più efficienti nell'attività di spesa. D'altro canto, tra i meno efficienti a spendere nella precedente programmazione figuravano quei Paesi che anche nell'attuale stanno spendendo ancor meno velocemente, ovvero Italia, Malta e Repubblica Ceca, ad indicare seri problemi strutturali. Tra i Paesi che invece sono riusciti ad accelerare il processo di spesa rispetto alla precedente programmazione figurano l'Olanda, il Lussemburgo e la Bulgaria; quelli invece che l'hanno ridotto rispetto al passato sono l'Irlanda, l'Austria, il Regno Unito e la Spagna.

Non particolarmente significative invece sono le differenze tra i risultati ottenuti dagli SM a seconda dell'assetto organizzativo della loro attività programmatoria, giacché si colgono PO che registrano bassi livelli di spesa tanto in Paesi con un sistema molto centralizzato e un numero ristretto di PO, come Ungheria e Romania, quanto in Paesi con un sistema decentralizzato di gestione e un elevato numero di PO, come Italia, Germania e Spagna, facendo così presumere che l'inclinazione a programmare in modo parcellizzato e poco coordinato sia un carattere della loro P.A. complessiva.

In conclusione sul confronto a livello internazionale, nonostante l'accelerazione che si è registrata soprattutto nel 2018, in linea generale i primi cinque anni della programmazione tuttora in corso sono

¹² In realtà, i dati sul livello degli impegni nell'UE a 28 sono frutto di differenti modalità di imputazione, in quanto in ogni SM vigono metodi diversi per la determinazione e quantificazione delle somme impegnate a seguito delle selezioni progettuali.

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. Di conseguenza, il tasso percentuale di assorbimento¹³ dei fondi risultante al quarto anno di attuazione della programmazione era inferiore a quello conseguito in corrispondenza dell'analoga annualità della programmazione 2007-2013, la quale a sua volta era già inferiore rispetto a quella della programmazione 2000-2006. Infatti, nei due periodi precedenti, come è stato osservato dalla Corte dei Conti Europea, il tasso nel corrispondente anno di programmazione si era collocato tra il 20 ed il 30%, mentre nell'attuale periodo alla fine del 2017 non raggiungeva il 15%.

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 2018 si è tuttavia registrata una netta, quanto generale accelerazione sia nell'impegno delle risorse, che nei pagamenti, ovvero nella certificazione della spesa, in vista della prima importante scadenza fissata per il 31 dicembre 2018. 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 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.

5. Il quadro della capacità di spesa: il confronto a livello italiano

Nel precedente paragrafo si è sostenuto che l'Italia, durante i primi cinque anni di programmazione, ha fatto registrare valori di pagamento e di certificazione della spesa al di sotto della media europea. L'Italia, seppur solo ventitreesima in termini percentuali, ma con valori vicini alla media UE, sembra apparentemente migliorare nel corso del 2018 - rispetto al passato - quanto a livello di impegni assunti, avendo già impegnato alla fine del quinto anno oltre due terzi dello stanziamento complessivo. A livello di pagamenti, ovvero di spese già certificate, mantiene invece una posizione di coda, vale a dire quart'ultima a livello europeo, sebbene poco distanziata dal valore medio europeo proprio perché molti SM si collocano vicini alla mediana. Risulta addirittura penultima, seguita solo dalla Croazia, invece per valore percentuale dei rimborsi della quota del totale di spesa di competenza dell'UE.

Ciò però non significa che durante il 2018 non sia stato dato corso, in termini di valori assoluti, ad un'imponente mole di impegni e pagamenti, tanto che – se si guarda al valore assoluto di questo tipo di dati – l'Italia non figura certo agli ultimi posti della graduatoria europea¹⁴.

Inoltre, nel periodo considerato lo stanziamento della sola quota di competenza dell'UE riconosciuta all'Italia è progressivamente cresciuto di circa un miliardo l'anno tra il 2015 e il 2018¹⁵, per effetto

¹³ 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, Bruzzo (2018).

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

sia di nuove allocazioni, a causa del sisma del 2016-2017, sia della riprogrammazione e della connessa variazione del tasso di cofinanziamento europeo per alcuni PO. 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 superare i 76,1 mld. di euro nel 2018.

Il dato al 31 dicembre 2017, primo anno di applicazione del disimpegno automatico, restituiva per l'Italia nel suo complesso 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 oltre 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. Si tratta di un quadro che nel suo complesso appare alquanto deludente, se confrontato con quello risultante a livello europeo.

A livello di singole programmazioni, in termini di impegni quella più avanzata è la programmazione FESR (82%), seguita da quelle FEASR e FSE (attestate sul 54-55%), mentre si pone in coda la programmazione FEAMP, giacché è ferma al 39%; a livello di pagamenti invece la programmazione più avanzata è quella FEASR (29%), mentre la programmazione di FESR e FSE si attesta sul 19-20% e quella del FEAMP al 16%. Un analogo andamento emerge anche in termini di rimborsi, con la programmazione FEASR che al 31 dicembre 2018 ha già incassato oltre un terzo di quanto spettante, mentre le altre programmazioni procedono più lentamente, tanto che – al netto dei previsti prefinanziamenti – sono riuscite ad incassare solo tra il 14 ed il 16% di quanto spettante.

Tuttavia, oltre al non trascurabile fattore costituito dall'aumento delle risorse attribuite, 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 1988¹⁶, 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.)¹⁷;
- la necessità di rispettare le condizionalità *ex ante* con tutti gli obblighi da adempiere ad esse riconnessi;
- 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;

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

- la gestazione ed eventuale approvazione di normative impattanti, quali la nuova normativa sugli appalti, che per lungo tempo ha ingessato l'azione amministrativa di enti gestori ed enti beneficiari dei fondi;
- altri fattori strutturali estrinseci ed intrinseci al "sistema paese" e tutti legati a riforme semplificatorie inadeguate sia di livello europeo che nazionale¹⁸.

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'UE¹⁹, 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).

La situazione appena rilevata lascia dunque ipotizzare una vera e propria corsa a ostacoli per riuscire a recuperare l'80% dello stanziamento UE spettante nei restanti cinque anni, allorquando si sono impiegati i primi cinque per incassare solo il 20% dello stanziamento complessivo (fra l'altro, già pagato ai beneficiari nella misura del 23%). Nel frattempo i bilanci dello Stato e delle Regioni stanno sostenendo il peso delle anticipazioni finanziarie, giacché i corrispondenti rimborsi comunitari vengono incassati solo con notevoli ritardi. In altre parole, l'Italia rischia di pagare un prezzo notevolmente elevato per i ritardi accumulatisi sui vari fronti: da un lato, dovrà concentrarsi nel compito di impegnare entro il 2020 il restante 33% dell'assegnazione complessiva; dall'altro lato, sarà impegnata ad evitare sia nel corrente che nel prossimo anno il disimpegno automatico in base agli obiettivi di spesa 2019 e 2020; al contempo, dovrà preoccuparsi anche di mantenere uno stretto monitoraggio dei livelli complessivi dei pagamenti da qui al 2023 per raggiungere l'obiettivo del 100% (e anche oltre possibilmente) di spesa certificata. Infine, dovrà cercare di rientrare delle somme anticipate, eliminando tutte le inefficienze che sono causa di non trascurabili ritardi temporali e che vanno certamente a detrimento delle finanze pubbliche.

L'analisi qui condotta sembra dunque rafforzare l'idea secondo cui nell'attuale programmazione le Amministrazioni italiane nel loro complesso si siano poco focalizzate sulle attività di monitoraggio e certificazione, impiegando in modo non ottimale il SNM e presentando richieste di rimborso alquanto insufficienti e tardive rispetto alle tempistiche con cui vengono effettuati i pagamenti delle varie spese ai rispettivi beneficiari.

¹⁸ Non si ritiene opportuno provvedere alla individuazione – mediante qualche specifico metodo di elaborazione statistica – del fattore a cui sarebbe dovuto in maggior misura il livello di efficienza nel processo di spesa delle competenti Amministrazioni pubbliche italiane, per i seguenti principali motivi: i) praticamente tutti i fattori menzionati concorrono in qualche misura; ii) da parte di tali Amministrazioni non viene tenuto un comportamento uniforme, giacché i soggetti e gli organismi che intervengono nel processo di spesa sono diversi, operano in contesti socio-economici e politico-culturali notevolmente diversi, gli stessi PO presentano contenuti altrettanto diversi, dal momento che le problematiche su cui intervenire sono differenziate da regione a regione, ecc. In altre parole, un'elaborazione meramente quantitativa nella situazione descritta risulterebbe non particolarmente utile, portando a risultati difficilmente interpretabili.

¹⁹ Un aumento del tasso di cofinanziamento aiuta ovviamente gli SM a incrementare il proprio tasso di assorbimento e nel contempo riduce l'ammontare dei fondi a rischio di disimpegno. In questo modo, uno SM può essere rimborsato dalla UE in base al nuovo tasso di cofinanziamento per tutte le spese già dichiarate. 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.

6. 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 intranazionale, 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 disponevano di uno stanziamento complessivo pari a 50 mld. di euro, sui 75 complessivamente assegnati all'Italia²⁰.

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%. In valore assoluto le somme impegnate e pagate sono praticamente raddoppiate nell'ultimo semestre e buona parte di tale incremento è stato di fatto ottenuto nell'ultimo trimestre del 2018²¹. Una spiegazione di tale fenomeno verrà fornita nel successivo paragrafo, mentre qui si ricorda solo che per l'Italia, al netto dei prefinanziamenti, il 2015 è stato l'anno in cui è stata avviata la maggior parte dei PO e, quindi, il 2018 è stato il primo anno di sostanziale applicazione della regola del disimpegno automatico per tutti i PO italiani FESR-FSE²².

A proposito dei 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 superiori rispetto a quelli delle Regioni in transizione e delle Regioni meno sviluppate.

Scendendo nel dettaglio dei PO, le più sviluppate Regioni settentrionali registrano tutte valori sopra la media nazionale, con alcune Regioni leader (come Emilia Romagna, Lombardia e Piemonte), che confermano tale posizionamento consolidato nel tempo. Alcune Regioni della fascia centrale dell'Italia non riescono ad agganciare i risultati medi nazionali e nemmeno i valori medi della propria macro-categoria di appartenenza; si tratta delle Regioni colpite da eventi sismici nel biennio 2016-2017 e, pertanto, indebolitesi, in quanto ovviamente concentrate su altre priorità.

Tra le Regioni in transizione, invece, solo la Sardegna sembra tenere il passo rispetto ai valori medi nazionali, confermando un trend registrato anche nella precedente programmazione. Il Molise aranca, nonostante la riprogrammazione degli stanziamenti UE, mentre l'Abruzzo avanza lentamente. Non del tutto soddisfacenti appaiono i risultati ottenuti dalle Regioni meno sviluppate, comprese le Regioni Basilicata e Sicilia che a fine 2018 hanno deciso di riprogrammare, con un conseguente abbassamento degli stanziamenti complessivi, ma con un contestuale aumento del cofinanziamento UE e una facilitazione del processo di certificazione della spesa, evidenziato dall'aumento dei valori percentuali di impegni e pagamenti. Puglia, Calabria e Campania invece hanno deciso di non fare ricorso alla riprogrammazione, ma non sono riuscite a colmare i propri gap.

Tra le regioni meno sviluppate vanno comunque segnalate la Puglia e la Basilicata; infatti, la prima che sta gestendo l'ammontare di fondi più elevato in termini assoluti (oltre 7 mld. di euro), riesce ad avvicinarsi ai valori medi nazionali, giacché i suoi indici risultano superiori alla propria macro-categoria di appartenenza; la seconda, invece, perché è stata considerata negli anni un laboratorio positivo di gestione dei fondi per il gruppo delle regioni italiane in ritardo di sviluppo.

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

²⁰ Si vedano i valori riportati nella tabella 2, dove figurano in grassetto i valori superiori al dato medio nazionale o della propria macro-categoria di appartenenza e in grassetto e corsivo quelli dei PO che hanno attuato riprogrammazioni.

²¹ Come si è evidenziato in Bruzzo, Barca (2019).

²² 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.

che i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), predisposti e implementati da tutte le Regioni nel triennio 2016-2018, non sembrano esser riusciti ad evitare²³.

Passando ora all'analisi dei PON, i risultati appaiono mediamente positivi, con casi di PON - circa la metà - da considerare *best performer* sia per impegni che per pagamenti, e casi di PON che invece appaiono fermi a valori sotto la soglia media sia nazionale che del tasso medio dei PON.

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 ottenuti²⁴. 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 Sistemi politiche attive per l'occupazione 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 e per il PON Legalità, con un preoccupante livello degli impegni, uno tra i peggiori 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 delle 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.

7. Il raggiungimento dei target di spesa per i PON e i POR italiani alla fine del 2018

Come accennato in sede introduttiva, all'inizio del 2019 l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), mediante un laconico comunicato con un titolo in linguaggio strettamente tecnico, ha esposto i risultati raggiunti dai PON e dai POR italiani alla fine del 2018 in termini di raggiungimento dei target annui di spesa N+3 previsti ed in scadenza alla fine di quell'anno, in quanto i relativi impegni erano stati assunti nel 2015.

²³ 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.

²⁴ 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.

In base a tale comunicato si è appreso che i 51 Programmi Operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE nel ciclo di programmazione 2014-2020 hanno presentato, entro il 31 dicembre, la certificazione delle spese sostenute e la relativa domanda di rimborso alla Commissione europea (ACT, 2019).

Nel complesso dei PON e dei POR gestiti dalle autorità italiane la spesa sostenuta e certificata alla Commissione europea per l'annualità 2018 è stata pari a oltre 9,7 mld. di euro, cioè superiore di poco meno del 20% rispetto al target di 8,1 mld. euro; invece, il connesso livello di “tiraggio delle risorse comunitarie” a valere sul bilancio dell'UE si attesta a poco meno di 6,2 mld. di euro, pari a circa il 118% del target che era stato inizialmente fissato a oltre 5,2 mld.²⁵.

In altre parole, i risultati raggiunti dall'Italia hanno consentito di superare ampiamente le soglie di spesa previste per la fine del 2018 e ciò è stato ottenuto soprattutto grazie a un forte impegno e ad una generale mobilitazione delle Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi, le quali sono riuscite a completare gli iter amministrativi necessari per rendicontare la spesa realizzata durante l'attuale ciclo di programmazione ed erogata sui territori.

Dei suddetti 51 Programmi Operativi, però, tre non hanno raggiunto gli obiettivi di spesa. Nello specifico, il PON Ricerca e Innovazione, cofinanziato dal FESR, non ha certificato spese sufficienti a superare il target fissato, per cui ha presentato richiesta di eccezione al disimpegno (per un importo di 45 milioni di euro) a causa della presenza di ricorsi giudiziari²⁶. Anche il PON Inclusione, cofinanziato dal FSE, non ha certificato spese sufficienti e, pertanto, dovrà chiedere anch'esso l'eccezione al disimpegno (per un importo di 24,6 milioni di euro), sebbene in questo caso per cause di forza maggiore. Infine, il POR della Valle d'Aosta, cofinanziato anch'esso dal FSE, non ha certificato spese per 1,4 milioni di euro. Nel complesso, dunque, le risorse comunitarie a rischio disimpegno riguardano il FSE, ma sono pari solo allo 0,5% del totale delle risorse stanziato per la programmazione tuttora in corso.

Sempre nel comunicato dell'ACT, si avverte che per alcuni Programmi Operativi (i PON *Governance* e capacità istituzionale, Città metropolitane, Ricerca e Innovazione, Per la Scuola²⁷ e Inclusione sociale, nonché i POR di Basilicata, Sicilia e Molise) era stata richiesta nel precedente mese di ottobre, e successivamente approvata dalla Commissione, la variazione del tasso di cofinanziamento nazionale, che ha comportato una riduzione del valore totale dei Programmi Operativi da 54,2 a 53,1 mld. di euro, come del resto già rilevato dalla pubblicistica (Chiellino, 2018a e 2018b).

Con la consueta grande mobilitazione nelle ultime settimane dell'anno, i Ministeri e le Regioni hanno dunque evitato una cancellazione di fondi europei, che si temeva potesse risultare molto elevata

²⁵ Si vedano le tabelle 3 e 4 qui allegate, tenendo presente che nella seconda – relativa ai POR – i valori riportati riguardano l'insieme dei Fondi FESR e FSE, in modo da disporre per tutte le Regioni di un quadro omogeneo a quello delle tre Regioni meridionali (Molise, Puglia e Calabria) che hanno gestito i due fondi congiuntamente.

²⁶ Questo in effetti è uno dei casi previsti dai regolamenti comunitari che non comporta perdita di risorse. Proprio nell'eccesso di contenzioso che si accompagna in generale ai finanziamenti pubblici in Italia, si individua una delle cause (se non la principale) della lentezza della spesa per investimenti.

²⁷ Il Programma operativo nazionale Istruzione 2014-2020 (o PON Scuola) merita una precisazione, in quanto esso prevede uno stanziamento di più di 2,8 miliardi di euro, destinati agli 8.730 istituti scolastici italiani di ogni ordine e grado, incluse scuole d'infanzia e Centri per l'istruzione degli adulti (in particolare delle regioni del Sud cui spetta la quota più consistente pari a poco più di 2,1 mld), al fine di sviluppare progetti per scuole inclusive e di qualità: dall'orario lungo, con scuole “aperte” e l'incremento del tempo scuola per i piccoli, alla digitalizzazione, l'edilizia scolastica innovativa, e i percorsi ad hoc per studenti svantaggiati o con deficit cognitivi e contro l'abbandono scolastico. Questi validi obiettivi purtroppo si scontrano con la realtà quando si tratta di passare all'azione, vale a dire erogare le risorse stanziato. I principali ostacoli sono costituiti dall'elevato carico di lavoro affidato al personale amministrativo, la cronica carenza di dirigenti scolastici, a cui si sono aggiunti i pesanti effetti dei prepensionamenti, nonché l'assunzione temporanea di personale non dotato delle necessarie competenze ed esperienza per gestir i progetti comunitari. Questi problemi organizzativi sembrano risultare insormontabili per le scuole, tanto che molte di esse rinunciano a presentare i progetti o sono costrette a restituire i fondi; cfr. Nuti, Chiellino (2019)

(Chiellino, 2019a). La quota complessivamente non spesa ammonta a circa 60 milioni di risorse europee, che non rappresenta una cifra enorme, se confrontata con l'ammontare totale dei fondi che l'Italia riceve nel periodo di programmazione 2014-2020, ma rappresenta comunque un segnale di qualche rilievo. Tra gli addetti ai lavori, infatti, nessuno ricorda precedenti di disimpegno di importo così significativo, anche se non si tratterebbe di una prima volta in assoluto.

Come si è già accennato, il programma che ha perso di più è il PON Ricerca e Innovazione, gestito dal MIUR, il quale dovrebbe rinunciare ad una somma apparentemente limitata in termini assoluti, ma pari al 25% del totale della spesa prevista. Anche il PON Inclusione, gestito dal Ministero del Lavoro, ha mancato il target di spesa per un importo addirittura inferiore, che però rappresenta quasi il 30% dell'obiettivo complessivo. Infine, la Valle d'Aosta, seppur piccola Regione a statuto speciale, perde 1,4 milioni di euro del FSE, ma su un obiettivo di poco superiore a 4 milioni.

A fronte di questi tre programmi che hanno registrato un inadeguato impiego delle risorse, molti altri possono vantare ottime performance, come emerge dall'analisi dei valori riportati nella Tabella 3. Prendendo in attento esame tali valori, emerge in modo evidente il fatto che i valori di spesa certificata sono particolarmente superiori a quelli stabiliti come obiettivo nel caso dei PON Iniziativa PMI, Politiche attive per l'occupazione, nonché Imprese e competitività, che attengono più da vicino al sistema produttivo.

A livello regionale, cioè di POR (Tabella 4), Emilia Romagna e Piemonte risultano senza dubbio le più efficienti, seguono poi la Toscana e il Friuli-Venezia Giulia, mentre in fondo alla graduatoria si trovano Abruzzo, Molise e Campania; agli ultimi posti sono pure le Province Autonome di Bolzano e Trento, a causa del ritardo registrato nelle nomine dei componenti delle AdG.

Anche tutti gli altri programmi hanno raggiunto e superato gli obiettivi inizialmente fissati, nonostante che a inizio dicembre l'importo complessivo a rischio disimpegno – secondo i dati della Commissione europea – fosse di circa 1,5 mld. di euro (Chiellino, 2018c), di cui 534 milioni riconducibili alla sola Regione Siciliana, sulle cui specifiche vicende pertanto si tornerà fra poco, dal momento che all'inizio del 2018 questa Regione doveva ancora assorbire circa il 60% delle risorse.

In particolare, hanno raggiunto i target tutte le Regioni meridionali che - come noto - sono le destinatarie di risorse finanziarie più elevate e presentano quindi obiettivi più impegnativi dal punto di vista burocratico-amministrativo. Vanno poi sottolineati i casi di Puglia, Calabria e Campania che a ottobre non avevano aderito alla proposta del Governo di ridurre il co-finanziamento nazionale per aumentare la quota di risorse europee "scaricabile" sui programmi e agevolare così il raggiungimento dei target. Anche la Regione Basilicata, che invece – come quella del Molise e molti Ministeri nazionali – aveva accettato di ridurre il cofinanziamento nazionale, ha superato ampiamente il nuovo target. Come si è precedentemente accennato, pure la Regione Siciliana ha centrato il target di spesa fissato d'intesa con l'UE, ma ciò è avvenuto grazie all'utilizzo dei cosiddetti "progetti coerenti", ovvero progetti inizialmente non compresi nei programmi, ma compatibili con gli originari obiettivi (Amadore, 2019). Secondo i dati ufficialmente diffusi, l'Amministrazione isolana ha speso e certificato, a fine 2018, ben 713 milioni di fondi FESR. Sulla base di questi dati ha raggiunto il target, ma tale risultato può essere considerato un vero "miracolo", compiuto soprattutto grazie alla consistente riduzione del cofinanziamento nazionale (pari a 285 milioni) che ha senza dubbio agevolato l'assorbimento dei fondi strutturali²⁸.

²⁸ Secondo uno studio elaborato da una forza politica di opposizione alla Giunta regionale attualmente in carica e ripreso da Amadore (2019), i dipartimenti regionali in meno di due mesi hanno certificato circa 707 milioni, utilizzando appunto in gran parte i cosiddetti progetti coerenti. Oltre metà della spesa è infatti da attribuire al dipartimento Infrastrutture che ha certificato circa 460 milioni. Un altro caso che merita di essere menzionato è quello del dipartimento Attività produttive, dove i funzionari hanno lavorato "alacrememente" al punto che nel 2018 le imprese sono state finanziate per un importo di 214 milioni, ma fino a metà dicembre le somme certificate si aggiravano soltanto sui 15 milioni.

8. Prospettive per le prossime scadenze

Archiviata la scadenza di fine 2018, ora si deve guardare con attenzione a quello successivo, giacché la regola del disimpegno automatico delle risorse non spese entro tre anni dall'iscrizione sul bilancio europeo (N+3) incombe pure sui programmi e i progetti gestiti nel corso del 2019 e sarebbe auspicabile – soprattutto per salvaguardare la qualità della spesa – che venissero evitate le affrettate soluzioni di natura contabile adottate a fine d'anno, com'è frequentemente successo finora²⁹.

Entro la fine del 2019 l'Italia deve spendere poco più di 3,2 miliardi di euro di cui ai POR e PON per non perdere la quota di risorse europee che indicativamente sarebbe pari a circa 2 miliardi di euro. In termini di distanza dall'obiettivo a fine 2019, fissato dalla già menzionata clausola "N+3", si tratta di poco meno di un quarto del totale (24,3%)³⁰.

La situazione risultante al 30 giugno è stata illustrata dall'ACT a metà dello scorso mese di luglio in occasione di una riunione del Comitato sull'Accordo di partenariato per il periodo 2021-2027, con i rappresentanti delle Regioni e della Commissione europea. Dei 53,2 miliardi complessivi messi a disposizione dal FESR e dal FSE nella programmazione 2014-2020, compreso il cofinanziamento nazionale, al 30 giugno scorso erano stati spesi poco più di 10,5 miliardi, quasi il 20 per cento.

Il FEASR, che è pari ad altri 20 miliardi tra contributo europeo e fondi nazionali, è il fondo decisamente più avanti, giacché in base ai dati pubblicati sul portale della Commissione UE, l'Italia ha certificato spese pari al 29% delle risorse a disposizione. La media di spesa dei tre fondi principali si colloca al 23%, un punto sopra la Spagna e quattro dietro la Polonia, Paesi con cui ha senso fare un confronto per la dimensione degli aiuti ad essi destinati.

Più nel dettaglio, dei 51 PO italiani in cui si articola la spesa 2014-2020, 14 hanno già raggiunto l'obiettivo; 12 sono POR, tra cui anche uno del Sud (FESR Basilicata), e due sono PON (Garanzia Giovani e Iniziativa PMI, gestiti rispettivamente dal ministero del Lavoro e dal Mise). Nel complesso i programmi delle Regioni sembrano più avanzati di quelli gestiti dai Ministeri.

Per valutare la capacità di spesa e la distanza dall'obiettivo è bene tenere conto però non solo dei valori assoluti, ma anche della distanza in termini percentuali che separava dall'obiettivo di fine anno: il PON Inclusione e quello Ricerca sono i più lontani dall'obiettivo, giacché dovevano ancora spendere, rispettivamente, il 65 e il 55% dell'importo previsto.

Un punto più preciso della situazione potrà essere fatto quando cominceranno ad affluire i dati ufficiali sulla certificazione della spesa, sui quali si calcola l'eventuale raggiungimento dell'N+3³¹.

9. Conclusioni: presunte cause e presumibili rimedi all'inefficienza rilevata

Poiché, nonostante il diffuso superamento dei target, i dati risultanti alla fine del 2018 dal monitoraggio delle politiche di coesione europee per il periodo 2014-2020 nel nostro Paese confermano la difficoltà, a volte l'incapacità, di investire le risorse che sono state stanziare e poiché nel 2020, cioè l'anno prossimo, finirà il periodo di riferimento entro il quale andrebbero impegnate, per non rischiare di perderle, vale la pena di menzionare nuovamente, cioè anche in sede conclusiva, i principali fattori in cui vengono solitamente individuate le cause del permanere di tale inefficienza amministrativa che si possono evincere da specifiche indagini, così da poter accostare ad essi 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

²⁹ Per cambiare davvero le modalità di gestione dei fondi strutturali europei – è il reiterato consiglio della Commissione – bisognerebbe anticipare i tempi sin dall'inizio dell'attività di programmazione; tale indicazione sembra che per il prossimo settennio sia stata recepita, almeno da alcune Amministrazioni regionali particolarmente attente e sensibili.

³⁰ Oltre al FESR e al FSE, questo importo comprende il cofinanziamento nazionale assicurato dal Fondo di rotazione.

³¹ Si veda Agenzia per la Coesione Territoriale, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione (2019), nonché Chiellino (2019c).

Fondi SIE all'interno dei vari SM, sono numerosi quelli da cui sembra dipendere la celerità della loro attuazione finanziaria anche nell'esperienza italiana³².

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 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 strategica³³, 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 altri³⁴ 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.

³² Cfr. European Parliament (2018).

³³ Inoltre, l'eccesso di burocrazia può scoraggiare potenziali beneficiari dal presentare domanda di sostegno, in particolare laddove siano disponibili fonti alternative di finanziamento;

³⁴ Basti pensare ai grandi progetti nel settore delle infrastrutture di trasporto, come quelle viarie e ferroviarie.

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 SM³⁵.

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*³⁶. 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 italiana³⁷. 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.

Inoltre, in 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 *spoils system* per i livelli apicali, così come meramente

³⁵ 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.

³⁶ 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 Taiex 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.

³⁷ Cfr. Simonelli (2019).

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. 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.

Bibliografia

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2019), *Programmazione comunitaria 2014-2020: raggiungimento dei target di spesa N+3 al 31 dicembre 2018*, Roma, 2 gennaio.
- Agenzia per la Coesione Territoriale, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione (2019), *Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020*, Roma, 11 luglio.
- Albanese, G., De Blasio, G. (2018), “La politica europea di coesione in Italia: evidenze empiriche e interpretazioni”, in Senato della Repubblica – Ufficio Valutazione Impatto (2018), *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di valutazione n. 11, luglio, pp. 82-92.
- Amadore N. (2019), “Sicilia, miracolo grazie ai progetti coerenti”, *Il Sole 24 Ore*, 5 gennaio.
- Barca M., Bruzzo A. (2018), “The Absorption Capacity of the Structural Funds of the EU Cohesion Policy: The Experience of the Italian Regions in the 2014–2020 Programming Period, with Particular Reference to Innovation”, in A. Dias Daniel (ed.), *Creativity, entrepreneurship and absorptive capacity. Endogenous aspects of territorial innovation*, Aracne International, Roma, pp. 123-210.
- Boeckhout *et al* (2002), *Key indicators for Candidates Countries to Effectively Manage the Structural Funds*, Principal Report – for DG Regio, NEI.
- Bruzzo A., Barca M. (2019), “Politica di coesione 2014-2020 e capacità di spesa delle Amministrazioni Italiane al 2018”, *EyesReg*, n. 2.
- Bruzzo A., Domorenok E. (2009), *La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Ferrara, UnifePress.
- Bussi, C. (2016), “Fondi Ue, via alla programmazione 2014-2020”, *Il Sole 24 Ore*, 24 ottobre.
- Carlucci C. (2019), “I tempi di attuazione e di spesa degli interventi infrastrutturali delle Politiche di Coesione. L'aggiornamento con i dati di monitoraggio al 31 dicembre 2017”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, fasc. 1, marzo.
- 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, pp. 551-564.
- Chiellino, G. (2018a), “Fondi Ue a rischio, l'Italia taglia il cofinanziamento”, *Il Sole 24 Ore*, 24 settembre.
- Chiellino, G. (2018b), “Ridotti di un miliardo i fondi nazionali di Por e Pon”, *Il Sole 24 Ore*, 02 novembre.
- Chiellino, G. (2018c), “Italia in ritardo: a rischio 1,5 mld. di euro di fondi europei non spesi”, *Il Sole 24 Ore*, 16 dicembre.
- Chiellino, G. (2019a), “Fondi Ue, il disastro è stato evitato ma i ritardi costano 60 milioni di euro”, *Il Sole 24 Ore*, 05 gennaio.
- Chiellino G. (2019b), “Polonia e Mezzogiorno d'Italia: gemelli negli aiuti Ue, diversi nella crescita”, *Il Sole 24 Ore*, 01 giugno.
- Chiellino G. (2019c), “Fondi Ue, entro fine anno 3,24 miliardi da spendere”, *Il Sole 24 Ore*, 7 agosto.
- Cohen W. and Levinthal D. (1990), "Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation", *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, n. 1, pp 128-152.
- Commissione europea (2017), *Relazione strategica 2017 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei*, COM(2017) 755 final, Bruxelles.

- Commissione europea (2018), *Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020. Relazione di sintesi 2018 sulle relazioni annuali di attuazione dei programmi riguardanti l'attuazione nel periodo 2014-2017*, COM(2018) 816 final, Bruxelles.
- Commissione Europea (2018), *Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2017*, Bruxelles.
- Commissione Europea (2019) *Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2018*.
- Corte dei Conti Europea (2018), *Relazione speciale*, n. 17, Bruxelles.
- Corte dei Conti Italiana – Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali (2019). *Relazione annuale 2018. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*. Delibera n. 1. Roma.
- European Commission (1999), *Evaluating socioeconomic programme*, MEANS Collection, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2019), *European Structural and Investment Funds – Data*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>
- European Parliament (2018), *Financial Implementation of European Structural and Investment Funds*, Policy Department D for Budgetary Affairs - Directorate General for Internal Policies of the Union, Bruxelles, June.
- Kersan-Škabić I., Tijanić L. (2017), “Regional absorption capacity of EU funds”, *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, DOI: [10.1080/1331677X.2017.1340174](https://doi.org/10.1080/1331677X.2017.1340174).
- IFEL - Fondazione ANCI (2018a), *Sviluppo urbano e Politica di coesione nel settennio 2014-2020*. Roma.
- IFEL - Fondazione ANCI (2018b), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*. Ottava edizione, Roma.
- IFEL - Fondazione ANCI (2019), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*. Nona edizione, Roma.
- 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.
- MEF-IGRUE (2018), *Bollettino monitoraggio Politiche di coesione – Programmazione 2014/2020 – Situazione al 30 giugno 2018*. Roma.
- MEF-IGRUE (2019), *Bollettino monitoraggio Politiche di coesione – Programmazione 2014/2020 – Situazione al 31 dicembre 2018*. Roma.
- Milio S. (2011), “Il processo di *capacity building* per la *governance* delle politiche di sviluppo e il ruolo della capacità amministrativa nell'implementazione della politica di coesione”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, XXV, 2011, n. 3, pp. 609-658.
- Milio S. (2012), “Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, XXVI, 2012, n. 1-2, pp.71-113.
- 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/>.
- Nuti V., Chiellino G. (2019), “Tra scuole e fondi Ue rapporti difficili. Molte rinunciano”, *Il Sole 24 Ore*, 18 giugno.
- Simonelli, F. (2019), *Fondi strutturali europei: l'Italia manca i target di spesa 2018*, 16 gennaio, <http://www.exportiamo.it/aree-tematiche/14138/fondi-strutturali-europei-l-italia-manca-i-target-di-spesa-2018/>.

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 30/06/18 e 31/12/18	Impegni Fondi SIE 30/06/18	Impegni Fondi SIE 31/12/18	Incidenza % (2/1) 30/06/18	Incidenza % (3/1) 31/12/18	Pagamenti Fondi SIE 30/06/18	Pagamenti Fondi SIE 31/12/18	Incidenza % (6/1) 30/06/18	Incidenza % (7/1) 31/12/18
Polonia	104,91	64,85	75,17	62	72	18,61	26,77	18	26
Italia*	75,87/75,16	41,02	50,62	54	67	10,28	17,46	14	23
Spagna*	55,73/56,31	23,83	29,51	43	52	6,73	12,57	12	22
Francia*	46,31/45,92	26,47	28,37	57	62	11,87	16,11	26	35
Germania*	44,75/44,76	28,68	30,31	64	68	11,56	15,11	26	34
Romania*	37,52/36,74	19,4	27,39	52	75	5,85	8,81	16	24
Rep. Ceca*	33,30/33,40	17,93	21,12	54	63	5,36	8,23	16	25
Portogallo*	32,75/32,80	25,08	27,05	77	82	9,14	11,94	28	36
Ungheria	29,64	31,09	30,78	105	104	5,5	7,96	19	27
Grecia*	26,75/26,78	14,86	19,26	56	72	5,2	6,65	19	25
Regno Unito*	26,73/26,69	17,71	18,08	66	68	5,49	7,80	21	29
Slovacchia	19,51	12,3	13,66	63	70	2,87	4,35	15	22
Croazia	12,64	6,65	8,72	53	69	1,66	2,17	13	17
Bulgaria*	11,67/11,72	7,95	8,67	68	74	2,32	3,15	20	27
Austria	10,66	6,06	7,21	57	68	3,82	4,73	36	44
Lituania*	9,94/9,99	6,11	6,87	61	69	2,5	3,29	25	33
Finlandia*	8,34/8,43	6,39	7,40	76	88	4,16	4,66	49	55
Svezia	8,05	5,33	5,90	66	73	2,45	3,10	31	39
Lettonia	6,90	4,94	5,25	72	76	1,59	2,11	23	31
Irlanda	6,13	4,31	4,34	70	71	2,19	2,85	36	46
Belgio	6,08	4,63	5,03	76	83	1,09	1,55	18	26
Estonia*	5,96/5,77	3,87	4,18	65	72	1,49	1,92	25	33
Slovenia	4,95	2,56	3,79	52	77	0,79	1,34	16	27
Olanda	3,80	2,73	3,11	72	82	1,04	1,28	27	34
Danimarca*	2,26/2,27	1,49	1,46	66	64	0,58	0,70	26	31
Cipro	1,16	0,67	0,98	58	84	0,25	0,43	22	38
Malta	1,02	0,58	0,86	57	84	0,11	0,31	11	30
Lussemburgo	0,45	0,28	0,25	62	56	0,17	0,20	39	45

Fonte: nostre elaborazioni su dati European Commission (2019).

* Questi SM nel secondo semestre 2018 hanno operato delle rimodulazioni, al ribasso o al rialzo, a seguito di apposite trattative con la Commissione Europea.

Tabella 2: Dati PON e POR FESR-FSE italiani nel corso del 2018 (Val. ass. in milioni di euro)

PO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
	Programmato	Impegni al 30/06/18	% 2/1	Pagamenti al 30/06/18	% 4/1	Programmato	Impegni al 31/12/18	% 6/1	Pagamenti al 31/12/18	% 8/1
Emilia-Rom.	1.268,15	707,7	55,81	274,82	21,67	1.268,15	932,93	73,57	436,20	34,40
Friuli-V.G.	507,21	180,96	35,68	66,37	13,09	507,21	260,51	51,36	124,40	24,53
Lazio	1.871,60	439,85	23,50	142,72	7,62	1.871,60	710,68	37,97	327,10	17,48
Liguria	747,09	266,56	35,68	102,54	13,73	747,09	348,99	46,71	162,07	21,69
Lombardia	1.940,94	572,34	29,49	358,79	18,49	1.940,94	848,19	43,70	506,80	26,11
Marche	873,36	137,50	15,74	34,27	3,92	873,36	298,05	34,13	112,49	12,88
P.A. Bolzano	273,24	95,85	35,08	5,33	1,95	273,24	155,36	56,86	47,80	17,49
P.A. Trento	218,65	69,06	31,58	39,77	18,19	218,65	105,92	48,44	59,85	27,37
Piemonte	1.838,13	734,72	39,97	399,43	21,73	1.838,13	964,89	52,49	564,56	30,71
Toscana	1.525,41	229,28	15,03	68,75	4,51	1.525,41	783,66	51,37	380,91	24,97
Umbria	649,82	102,68	15,80	41,17	6,34	649,82	190,45	29,31	105,29	16,20
Valle d'Aosta	119,92	38,64	32,22	20,08	16,74	119,92	57,56	47,99	32,35	26,97
Veneto	1.364,34	550,97	40,38	182,12	13,35	1.364,34	643,18	47,14	304,81	22,34
Regioni più sviluppate	13.197,86	4.126,11	31,26	1.736,16	13,15	13.197,86	6.300,37	47,74	3.164,64	23,98
Abruzzo	414,01	40,43	9,77	12,21	2,95	414,01	140,08	33,84	51,21	12,37
Molise*	153,61	0,86	0,56	0,40	0,26	129,03	14,70	11,40	7,59	5,88
Sardegna	1.375,78	406,67	29,56	140,94	10,24	1.375,78	590,92	42,95	302,72	22,00
Regioni in transizione	1.943,40	447,96	23,05	153,15	7,90	1.918,82	745,71	38,86	361,52	18,84
Basilicata	1.115,65	126,63	11,35	96,78	8,67	840,31	308,09	36,66	180,97	21,54
Calabria*	2.378,96	375,96	15,80	129,96	5,46	2.378,96	525,38	22,08	216,58	9,10
Campania	4.950,73	623,84	12,60	234,30	4,73	4.950,73	1.263,76	25,53	686,33	13,86
Puglia*	7.120,96	1.411,06	19,82	721,25	10,13	7.120,96	2.555,30	35,88	1.361,63	19,12
Sicilia	5.378,01	114,03	2,12	34,45	0,64	5.093,14	1.309,71	25,72	848,10	16,65
Regioni meno sviluppate	20.944,30	2.651,52	12,66	1.216,74	5,81	20.384,08	5.962,23	29,25	3.293,61	16,16
Totale POR	36.085,56	7.225,59	20,02	3.106,45	8,61	35.500,76	13.008,31	36,64	6.819,77	19,21
PON Cultura	490,93	175,09	35,66	79,25	16,14	490,93	208,26	42,42	99,77	20,32
Governance*	827,7	115,61	13,96	10,48	1,27	780,75	288,15	36,91	90,33	11,57
PON IC	3.278,23	1.203,52	36,71	137,74	4,20	3.058,24	2045,89	66,90	622,48	20,35
Inclusione	1.320,20	609,37	46,16	45,89	3,48	1.249,20	670,96	53,71	101,04	8,09
PON Infrastrutture	1.843,73	1.031,42	55,94	421,11	22,84	1.843,73	1.044,89	56,67	473,34	25,67
PON PMI	102,50	102,50	100	102,50	100	322,50	102,50	31,78	102,50	31,78
PON Legalità*	610,33	48,51	7,95	31,74	5,20	610,33	115,37	18,90	69,00	11,31
PON Ricerca*	1.286,00	305,83	33,51	74,82	8,46	1.189,69	687,43	57,78	154,91	13,02
PON Scuola*	2.963,49	843,34	28,46	230,22	7,76	2.852,18	1.452,68	50,93	471,36	16,53
PON Metro*	892,94	165,46	18,53	46,38	5,19	858,94	308,15	35,88	151,45	17,63
Politiche Attive	1.729,46	989,23	57,20	135,85	7,86	1.729,46	1.272,74	73,59	361,73	20,92
PON IOG	2.785,35	1.335,74	47,96	970,42	34,84	2.785,35	1.868,94	67,10	1.221,30	43,85
Totale PON	18.130,86	6.925,62	38,20	2.286,40	12,61	17.771,30	10.065,96	56,64	3.919,21	22,05
Totale Fondi FESR e FSE	54.216,42	14.151,21	26,10	5.392,85	9,95	53.272,10	23.074,27	43,31	10.738,98	20,16

Fonte nostre elaborazioni su dati IGRUE (2018) e (2019). * In questi PO la gestione è unica pluri-fondo FESR-FSE

Tabella 3: Importi dei Fondi FESR e FSE impiegati nei PON dell'Italia nel corso del 2018 (val. ass. in milioni di euro)

PON	1	2	3	4
	Tipo Fondo	Target N+3 (TOT) 31.12.2018	Certificato totale (TOT)	Incidenza 3/2 (Val. %)
Cultura e sviluppo	FESR	77,51	91,97	118,66
Imprese e competitività	FESR	299,88	429,60	143,26
Iniziativa PMI	FESR	51,12	102,50	200,50
Infrastrutture e reti	FESR	291,08	298,84	102,67
Governance e Capacità Istituzionale	FESR-FSE	108,26	117,60	108,63
Legalità	FESR-FSE	52,76	61,22	116,04
Città metropolitane	FESR-FSE	122,49	125,83	102,73
Ricerca e innovazione	FESR-FSE	185,13	139,71	75,46
Per la Scuola	FESR-FSE	341,43	358,83	105,10
Inclusione	FSE	122,58	93,32	76,13
Sistemi politiche attive per l'occupazione	FSE	216,28	356,31	164,75
Iniziativa Occupazione giovani	FSE-IOG	1.073,58	1.146,03	106,75
Totale PON		2.942,09	3.321,76	112,90

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Agenzia Coesione Territoriale

Nota: in neretto i dati dei PON per i quali è stata certificata una spesa in misura superiore al valore medio nazionale (112,90); in corsivo i dati dei PON per i quali è stata certificata una spesa in misura inferiore rispetto a quanto fissato come obiettivo.

Tabella 4: Dati dei Fondi FESR e FSE impiegati nei POR dell'Italia nel corso del 2018 (val. ass. in milioni di euro)

Regioni	2	3	4	5	6
	Target N+3 (TOT M€) 31.12.2018	Certificato (TOT M€) 31.12.2018	Incidenza 3/2 (val. %)	di cui FSE (val. %)	di cui FESR (val. %)
Emilia- Romagna	179,82	338,54	188,27	198,51	174,29
Friuli-V. Giulia	74,77	107,59	143,90	151,72	135,65
Lazio	247,48	278,29	112,45	125,98	102,50
Liguria	110,47	133,51	120,86	124,94	117,65
Lombardia	257,40	351,70	136,63	159,30	113,96
Marche	84,27	103,52	122,85	109,84	132,55
PA Bolzano	43,14	45,21	104,80	105,62	103,96
PA Trento	32,22	40,47	125,62	152,55	102,04
Piemonte	263,41	481,05	182,62	287,25	111,45
Toscana	222,99	376,06	168,64	174,24	164,27
Umbria	86,04	94,91	110,31	108,73	111,20
Valle d'Aosta	18,29	24,91	136,16	63,73	194,14
Veneto	192,51	231,86	120,44	127,80	110,78
Abruzzo	49,45	51,86	104,88	112,15	102,34
Molise	19,25	20,51	106,56	/	/
Sardegna	202,31	225,78	111,60	117,46	109,42
Basilicata	129,88	178,75	137,63	114,19	148,43
Campania	746,49	792,43	106,15	145,06	100,33
Sicilia	771,71	837,05	108,47	122,02	106,52
Calabria	363,18	420,27	115,72	/	/
Puglia	1.091,12	1.292,33	118,44	/	/
Totale POR	5.186,20	6.426,59	123,92		

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Agenzia Coesione Territoriale

Indice

1. Introduzione	p. 1
2. Il frame-work teorico-interpretativo di riferimento	p. 3
2.1 <i>Le teorie della absorptive capacity e della absorption capacity</i>	p. 3
2.2 <i>Il legame tra le diverse accezioni di absorptive capacity</i>	p. 4
3. Il quadro della capacità di spesa: il confronto a livello europeo	p. 6
4. Il confronto intertemporale dei risultati conseguiti a livello europeo	p. 7
5. Il quadro della capacità di spesa: il confronto a livello italiano	p. 9
6. Il confronto per tipo di Programmi Operativi e, per i POR, per tipo di Regioni	p. 12
7. Il raggiungimento dei target di spesa per i PON e i POR italiani alla fine del 2018	p. 14
8. Prospettive per le prossime scadenze	p. 16
9. Conclusioni: presunte cause e presumibili rimedi all'inefficienza rilevata	p. 16
Bibliografia	p. 20
Appendice statistica	p. 22