

Fondi europei: perché non è colpa del Sud

Il Mattino, 21 gennaio 2015

Perché la spesa dei fondi strutturali in Italia è così lenta? Può sembrare strano, ma non molti hanno cercato di rispondere con precisione a questa semplice domanda. I più si accontentano di dire: è colpa del Mezzogiorno che non sa o non vuole spendere i tanti fondi disponibili. Ma se si guardano i dati, emerge una risposta abbastanza diversa, e molto più interessante: il ritardo è imputabile in misura nettamente prevalente alla lentezza nella realizzazione di opere pubbliche, in tutto il paese. Non è certamente una buona notizia. Ma è un'informazione molto utile per cercare di migliorare le cose, quantomeno nel periodo di programmazione 2014-20 che si è appena aperto.

Gli interventi finanziati dai fondi strutturali europei sono oggetto nel nostro paese di molti commenti. Il tono comune è fortemente negativo: si lamenta l'incapacità di spendere queste risorse nel Mezzogiorno, ovvero la loro cattiva programmazione, con la conseguente perdita di risorse pubbliche. Per la verità le risorse europee perse dall'Italia sono state sempre pochissime. I dati di consuntivo per il 2014 mostrano che si tratta di cifre molto contenute, relative a due programmi a gestione nazionali e al Fondo Sociale Europeo della Provincia di Bolzano. Sappiamo però che le cifre da rendicontare per il 2015 sono molto grandi, e che quindi esiste un rischio per la fine di quest'anno. Quanto ai possibili sprechi – cioè la scelta di utilizzarli per interventi di limitata importanza – la discussione è aperta, ma c'è bisogno di valutazioni molto più approfondite di quelle disponibili: non basta dire che i progetti sono tanti per dedurre che sono inutili.

Vi è certamente un problema: la spesa procede molto lentamente. Attenzione: la velocità non è in sé un indicatore univocamente positivo. Sono la loro qualità degli interventi e il loro impatto di lungo periodo gli aspetti più importanti. Tuttavia, a circa un anno dal termine per la rendicontazione delle risorse del ciclo di programmazione 2007-13, la percentuale di spesa realizzata assume certamente un valore positivo: indica una maggiore capacità di intervento in un periodo fortemente recessivo, e riduce il rischio che alcune di queste risorse non siano più spendibili.

Un recente contributo della Banca d'Italia (L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali, dicembre 2014) consente di gettare luce su questo aspetto; il ritardo “è riconducibile a una pluralità di cause: nuove e più complesse regole operative per l'attuazione dei programmi comunitari; una maggiore incidenza di grandi progetti infrastrutturali, la cui gestione è particolarmente complessa; i vincoli di bilancio che hanno ostacolato le capacità di cofinanziamento statale e regionale”. Non si tratta dunque, banalmente, dell'“incapacità del Mezzogiorno”, ma di questioni più complesse e importanti.

Attraverso una originale, non semplice, elaborazione dei dati contenuti nel portale OpenCoesione, la Banca d'Italia presenta dati sull'avanzamento finanziario a fine 2013 di circa 750.000 progetti cofinanziati dai fondi europei, con finanziamenti pubblici pari ad oltre 50 miliardi di euro. I dati confermano un avanzamento finanziario complessivamente basso, migliore nelle regioni del Centro-Nord (65,5%) rispetto a quelle del Sud (50,1%). Allo stesso tempo confermano che la dimensione media degli interventi è più elevata al Sud. Ma l'interesse maggiore della nuova analisi sta nella riclassificazione degli interventi per la loro natura, distinguendo fra “acquisto o realizzazione di servizi”, “concessione di incentivi a imprese”, “concessione di contributi ad altri soggetti” e “realizzazione di lavori pubblici”, e altre tipologie minore.

Grazie ad alcune elaborazioni aggiuntive sulla stessa banca dati è possibile però fare alcuni approfondimenti, suddividendo gli interventi per natura (opere pubbliche/altro); per territorio: Centro-Nord e tre aree del Sud (Campania-Calabria-Sicilia – CCS; Basilicata-Puglia – BP; Abruzzo-Molise-Sardegna - AMS); per livello di programmazione (interventi inclusi nei programmi nazionali e interregionali; interventi regionali); e per diverse tipologie di soggetti responsabili della spesa.

Che cosa emerge da queste elaborazioni? La principale conclusione è che il maggiore ritardo del Sud è interamente spiegato dai ritardi dei lavori pubblici rispetto alle altre tipologie di intervento. Se

si prendono tutti gli interventi che non sono lavori pubblici (e cioè acquisti di beni e servizi, contributi, incentivi alle imprese) a fine 2013 le regioni del CentroNord avevano speso il 70,9% del totale. Una percentuale inferiore rispetto alle regioni Abruzzo-Molise-Sardegna (79,8%), ma del tutto identica sia a Campania-Calabria-Sicilia (71,1%), sia a Puglia-Basilicata (70,1%). Il quadro cambia se si guarda invece ai lavori pubblici. Innanzitutto la percentuale di spesa è molto bassa in tutto il paese. Questo è un dato grave e preoccupante. E' però del tutto simile fra CentroNord (44,4%) e Mezzogiorno, con l'eccezione delle regioni Campania, Calabria e Sicilia dove è inferiore (27,9%).

Il ritardo complessivo del Sud, di cui tanto si parla, dipende principalmente dal fatto che al Sud i lavori pubblici pesano molto di più (50%) che al Centro-Nord (19,8%) sul totale della programmazione. Questo accade sia per le maggiori carenze nelle dotazioni che ci sono nel Mezzogiorno (che richiedono nuovi interventi) sia per le stesse normative comunitarie, che riducono molto la possibilità di finanziare infrastrutture nelle regioni del CentroNord. I lavori pubblici cofinanziati dai fondi strutturali ammontano a 18,8 miliardi nel Mezzogiorno (circa metà del totale) e a 2,6 miliardi nel CentroNord (circa il 20% del totale). Vi è poi un problema specifico di ritardi ancora maggiori in tre regioni: Campania, Calabria e Sicilia.

E' opportuno quindi concentrare l'attenzione sui lavori pubblici. E così si scopre un altro dato originale e interessante. Nelle regioni più in ritardo l'avanzamento di spesa dei progetti inclusi nelle programmazioni nazionali, di cui sono responsabili i Ministeri è simile a quello dei progetti inclusi nelle programmazioni delle Amministrazioni regionali (29,8% contro 27,5%); in Basilicata e Puglia i progetti delle programmazioni regionali sono più veloci di quelli delle programmazioni nazionali. La dimensione media dei progetti di lavori pubblici è quasi il doppio al Sud (intorno a 1,5 milioni) rispetto al Centro-Nord (0,85 milioni). Ciò può far ipotizzare che il maggior ritardo della spesa in Campania, Calabria e Sicilia non sia tanto attribuibile ad una maggiore frammentazione delle opere quanto, al contrario, a particolari difficoltà inerenti agli interventi più grandi.

Questi dati mostrano l'importanza di riflessioni più approfondite. Il punto non è certo che "le Regioni del Sud non spendono", quanto le molte criticità che emergono nella realizzazione di opere pubbliche in tutto il paese; in misura più intensa in Campania, Calabria e Sicilia. Più che gingillarsi con spiegazioni etniche, converrebbe riflettere su queste gravissime criticità dell'intero sistema paese.

I principali attuatori degli interventi per lavori pubblici sono i Comuni (7,3 miliardi di finanziamento pubblico al Sud; 1,5 al Centro-Nord). Non sembra essere qui l'origine dei maggiori ritardi del Sud. Cosa assai interessante, la velocità di spesa a fine 2013 delle amministrazioni comunali di Abruzzo, Molise, Sardegna, Puglia e Basilicata (52,1%) è nettamente maggiore rispetto al Centro-Nord (40%); è invece peggiore, ma solo di poco, nelle altre tre regioni (36,8%).

Il maggior ritardo di Campania, Calabria e Sicilia diviene più chiaro guardando agli altri soggetti attuatori. Le province hanno risultati molto peggiori che nelle altre aree. L'avanzamento finanziario dei progetti dei grandi soggetti pubblici RFI e ANAS è ovunque modesto; ma nelle tre regioni in ritardo (dove valgono ben 3,5 miliardi di finanziamento pubblico) siamo al 34,2%; dieci punti meno rispetto a quanto gli stessi enti raggiungono in Puglia e Basilicata. Modesto, in tutto il Sud, è anche l'avanzamento di lavori pubblici attuati da "enti di diritto privato". Infine, vi son alcuni casi di evidente criticità delle sole regioni Campania, Calabria e Sicilia: vi sono 730 milioni di spesa diretta delle Regioni, fermi al 20,3% di realizzazione. Un miliardo e mezzo di finanziamento affidato ad "enti pubblici" (economici e non economici, aziende speciali, aziende pubbliche di servizi) con spesa ferma solo al 6,6%; quasi mezzo miliardo relativo a scuole e università, con spesa ferma al 6,3%. E' scavando in questi dati che si possono trarre indicazioni per capire meglio cosa è successo e cosa si può migliorare per il futuro.

Avanzamento della spesa dei fondi strutturali per area e tipologia di interventi		
LAVORI PUBBLICI	% spesa al 31.12.2013	IMPORTO TOTALE (miliardi)
Centro Nord	44,4	2,6
Campania-Calabria-Sicilia	27,9	13,7
Basilicata-Puglia	48,2	4,3
Abruzzo-Molise-Sardegna	42,4	0,8
ALTRI INTERVENTI		
Centro Nord	70,9	10.6
Campania-Calabria-Sicilia	71.1	16.0
Basilicata-Puglia	70.1	6.8
Abruzzo-Molise-Sardegna	79.8	1.9
Fonte: Elaborazione dati Open Coesione		

Gianfranco Viesti