

Fondi strutturali, opere pubbliche, Mezzogiorno. Dov'è il problema?

L'analisi dei dati di OpenCoesione mette in evidenza che il ritardo nella spesa dei fondi strutturali al Sud è interamente ascrivibile alla lentezza dei lavori pubblici – specie in Campania, Calabria e Sicilia - che pesano molto di più che nel Centro-Nord sul totale delle risorse.

Gli interventi finanziati dai fondi strutturali europei sono oggetto nel nostro paese di diversi articoli di stampa e 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 dissipazione di risorse pubbliche (si vedano ad esempio gli articoli de La Repubblica del 7 luglio "Fondi europei: il grande spreco da 7 miliardi", e del 16 ottobre 2014 "Il grande spreco dei fondi europei"). Tali argomentazioni non sono però mai accompagnate da analisi quantitative (una recente, interessante eccezione è G. Nannariello, "Fondi strutturali, spesa frammentata non solo al Sud", La Voce, 12.9.2014). Le autorità, politiche e amministrative responsabili di questi interventi non intervengono nella discussione fornendo dati utili per una valutazione più motivata. La discussione assume il fallimento come un postulato che non richiede dimostrazione.

In questa sede ci si occuperà della velocità di realizzazione di questi interventi. La velocità non è in sé un indicatore univocamente positivo. Sono la loro qualità e il loro impatto di lungo periodo gli aspetti più importanti; spesso gli investimenti più utili, di maggiore dimensione e complessità, richiedono un certo tempo per essere completati. Tuttavia, a circa un anno dal termine stabilito dalle normative europee per la spesa e 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, scaduto il termine di fine 2015, alcune di queste risorse non siano più spendibili.

Questa analisi parte da un importante contributo della Banca d'Italia (L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali, dicembre 2014). 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. L'interesse maggiore della nuova analisi sta nella riclassificazione degli interventi per 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. Emerge chiaramente come l'avanzamento finanziario sia molto più basso nel caso dei lavori pubblici, in entrambe le circoscrizioni.

Grazie ad alcune elaborazioni aggiuntive sulla stessa banca dati, (per le quali si ringrazia il dr. Giuseppe Albanese della sede di Catanzaro della Banca d'Italia), è possibile effettuare approfondimenti, attraverso dati sugli interventi riclassificati per natura, suddivisi fra Centro-Nord e tre aree del Sud (Campania-Calabria-Sicilia – CCS; Basilicata-Puglia – BP; Abruzzo-Molise-Sardegna - AMS), per livello di programmazione (nazionale, inclusi i programmi interregionali, PON, regionale POR), e per soggetto responsabile della spesa.

La principale conclusione è che il minore avanzamento finanziario del Sud è interamente spiegato dalla peggiore performance dei lavori pubblici nelle regioni CCS. Infatti, l'avanzamento finanziario complessivo dei progetti delle regioni BP (61,6%) è di poco inferiore a quelle del Centro-Nord (65,6%); nelle regioni AMS è superiore (69%). Al netto dei lavori pubblici, lo scarto BP-Centro-Nord si azzerava (70,1% contro 70,9%), e anche le regioni CCS presentano un avanzamento identico (71,1%). Per i 18,8 miliardi di progetti del Sud e per i 10,6 miliardi del Centro-Nord che non sono opere pubbliche la velocità di realizzazione è identica. E' dunque la realizzazione dei lavori pubblici che fa la differenza. Al Sud i lavori pubblici pesano molto di più

(50%) che al Centro-Nord (19,8%) sul totale della programmazione, sia per maggiori carenze di dotazione sia per le normative comunitarie: 18,8 miliardi di finanziamento pubblico contro 2,6. La velocità di spesa è bassa, ma simile in tutta Italia: 44,4% al Centro-Nord, 48,2% nelle regioni BP, 42,2% nelle regioni AMS, con l'eccezione delle regioni CCS dove scende al 27,9%.

Guardando agli ambiti di programmazione, sempre dei lavori pubblici, emerge un altro dato interessante: nelle regioni CCS l'avanzamento dei progetti PON (29,8%) è simile a quello dei progetti POR (27,5%); nelle regioni BP l'avanzamento POR è significativamente maggiore (51,1% contro 38,8%). **Dunque i problemi non dipendono da maggiori ritardi di opere contenute nelle programmazioni regionali rispetto a quelli delle programmazioni nazionali.**

La dimensione media dei progetti di lavori pubblici è quasi il doppio in CCS e in BP (intorno a 1,5 milioni) che nel Centro-Nord (0,85 milioni). Ciò può far ipotizzare che **il ritardo della spesa delle regioni CCS non sia tanto attribuibile ad una maggiore frammentazione delle opere quanto a particolari difficoltà inerenti agli interventi più grandi.**

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. La velocità di spesa delle amministrazioni comunali di AMS e BP (52,1%) è nettamente maggiore rispetto al Centro-Nord (40%); è invece peggiore, ma di poco, in CCS (36,8%).

Il maggior ritardo di CCS diviene più chiaro guardando agli altri soggetti attuatori. Le province hanno risultati molto peggiori che nelle altre aree, mentre anche in questo caso AMS e BP fanno meglio rispetto al Centro-Nord. L'avanzamento finanziario dei progetti dei grandi soggetti pubblici RFI e ANAS, che riguardano principalmente CCS (3,5 miliardi di finanziamento pubblico) e BP (680 milioni) è ovunque modesto, ma inferiore in CCS (34,2%) rispetto a BP (44,4%). Modesto è anche l'avanzamento di lavori pubblici di "enti di diritto privato": questo accade sia in CCS (31,2% di 1,2 miliardi) che in BP (38,2% di 1,1 miliardi). Infine, in CCS vi sono 730 milioni di spesa diretta delle Regioni, fermi al 20,3% e un miliardo e mezzo di finanziamento affidato ad "enti pubblici" (secondo la classificazione Istat: enti pubblici economici, aziende speciali, aziende pubbliche di servizi, enti pubblici non economici) e quasi mezzo miliardo a scuole e università, con risultati pessimi in entrambi i casi (rispettivamente 6,6% e 6,3%).

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, e particolarmente in Campania, Calabria e Sicilia, connesse sia alla loro dimensione sia alla pluralità di soggetti realizzatori e alle loro capacità. Più approfondite analisi in corso consentiranno sia di precisare meglio questi effetti sia di trarre implicazioni per la politica economica.**

Gianfranco Viesti
Università di Bari