

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



**Un'agenzia per i
grandi progetti comunitari**

Nota n. 16 - 2009

Presidente: Prof. Giuseppe Bianchi

Via Piemonte, 101 00187 – Roma telefono 06.4818443 gbianchi.isril@tiscali.it

Un'agenzia per i grandi Progetti Comunitari

di Luca Bianchi*

Occorre riflettere sul fatto che mentre si procede speditamente verso un assetto maggiormente federale del nostro Stato, improntato anche nell'ultima bozza del Ministro Calderoni ad un forte regionalismo, il giudizio dei cittadini sia così negativo proprio verso l'azione di governo svolta dagli enti regionali. Ne è un chiaro esempio il sondaggio condotto dalla società SWG nei giorni scorsi per il Corriere del Mezzogiorno su un campione di imprenditori delle regioni del Sud. Secondo questo sondaggio, il 70% degli imprenditori meridionali ritiene poco o per niente efficace l'azione della propria giunta regionale, con una punta dell'80% in Campania. Se analizziamo anche le altre domande del questionario emerge chiaramente come tale giudizio fortemente negativo derivi soprattutto da una bocciatura su come le Regioni hanno utilizzato i fondi europei. Infatti oltre il 70% degli imprenditori auspica una maggiore centralizzazione nella gestione dei fondi europei, con un picco del 76% in Sicilia. In altre parole l'esperienza di quest'ultimo decennio di una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nella definizione delle politiche di coesione non sembra aver raggiunto il gradimento degli imprenditori.

Tale giudizio condiviso da una buona fetta dell'opinione pubblica ha portato il Governo a modificare nel decreto 112/2008, convertito in legge 133/2008, all'art. 6 *quater, quinquies e sexies*, la struttura della programmazione 2007-2013, attraverso una riprogrammazione delle risorse nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate, improntata ad una forte centralizzazione degli interventi. Tale processo è avvenuto con due interventi: una concentrazione tematica delle risorse non ancora impegnate (circa 14 miliardi di euro) sul finanziamento di reti infrastrutturali di livello nazionale¹; il riaccentramento delle risorse che si rendono disponibili in ambito regionale a seguito della rendicontazione di progetti coerenti, cioè già finanziati e poi rendicontati su risorse comunitarie (circa 14,4

* Vice Direttore Svimez

¹ Da molte parti si è sottolineato come tale intervento presentasse dei rischi in termini di deviazione delle risorse dalle regioni meridionali verso altre aree del Paese. Ciò soprattutto in considerazione della sottolineatura del carattere nazionale del provvedimento. Un emendamento approvato nel corso dell'iter parlamentare, proposto da deputati del Partito democratico e votato anche da alcuni deputati meridionali della maggioranza, ha reintrodotta il vincolo territoriale previsto per le risorse FAS dell'85% degli interventi da destinare nelle regioni del Mezzogiorno.

miliardi di euro). Tali risorse vengono accentrate a livello nazionale e riprogrammate dalla Presidenza del Consiglio. Nel secondo caso si tratta di un vero e proprio trasferimento di risorse dalle regioni allo Stato centrale che sta suscitando veementi critiche da parte delle amministrazioni locali.

Ma siamo veramente convinti che basta riportare a Roma le risorse per raggiungere una maggiore efficienza ed efficacia della spesa? Se analizziamo gli ultimi dati del monitoraggio sugli interventi comunitari 2000-2006 effettuato dalla Ragioneria dello Stato al 30 giugno 2008 bisogna prendere atto della maggiore capacità di spendere delle amministrazioni centrali (vedi Tab.1) . I Piani Operativi Nazionali hanno speso in media il 93% delle risorse disponibili a fronte di appena l'82% dei Piani Operativi Regionali. Tale quota scende all'81,1% in Sicilia e al 79,2% in Campania. Ne deriva che nel corso del 2008 le Regioni del Sud dovrebbero spendere tantissimi soldi per evitare di perderli; 1,6 miliardi di euro la Campania e la Sicilia, circa 800 milioni la Puglia. In quadro reso ancora più difficile dai vincoli del patto di stabilità, appare molto probabile che circa il 50% di tali risorse vadano perdute. A fronte però di queste indubbie maggiori difficoltà delle Regioni a rispettare i tempi della programmazione, analisi condotte sulla "qualità" della spesa pubblica regionale e centrale non sembrano fare emergere neanche a livello statale particolari successi. Si pensi che con riferimento agli interventi previsti dal Piano Operativo Nazionale Trasporti la quota di progetti cosiddetti "coerenti" supera il 70%. Si tratta in sostanza di progetti di fatto già previsti e che dunque perdono la natura di intervento aggiuntivo volto a ridurre il gap infrastrutturale. Ugualmente la carenza nella progettazione di grande dimensione nel Sud è attribuibile in massima parte alle Amministrazioni centrali. Il mancato completamento della Salerno-Reggio Calabria o l'assenza di grandi interventi sovra-regionali è in larga misura imputabile proprio alle carenze delle amministrazioni centrali, che nel ciclo di programmazione 2000-2006, gestivano circa il 56% della spesa complessiva e non sono certo indenni da responsabilità dello scarso impatto degli interventi in termini di sviluppo economico.

Dunque, pur convinto che un forte ripensamento della modalità di agire delle Regioni sia utile ritengo che la riflessione debba andare oltre la contrapposizione centro-periferia. Suscita dunque molte perplessità la decisione del Governo di procedere ad una forte riprogrammazione di risorse quel quella prevista dal decreto 112, senza una previsione ne

di un diverso modello di gestione, ne di chiare indicazioni strategiche che vadano al di là della generica definizione di “*potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale*”

Esiste invece un problema più generale di incapacità di *governance* delle amministrazioni ordinarie ai vari livelli; difficoltà che si acquiscono nella gestione di interventi di elevata dimensione.

Consapevoli delle difficoltà che si creerebbero nel caso di una totale ridefinizione della programmazione 2007-2013 ormai in fase di avvio, soprattutto in termini di ulteriori ritardi nella capacità di spesa, ci si limita a proporre alcuni limitati ma importanti correttivi. Si potrebbe in particolare riflettere sulla costruzione di un fondo da destinare a Grandi Progetti, sul modello che stanno utilizzando alcuni Regioni, da gestire a livello nazionale ma con modalità ben diverse da quelle attuali. L'obiettivo è quello di stimolare la definizione di grandi progetti nel Mezzogiorno, a finanziamento pubblico e privato, facilmente identificabili e riconoscibili dall'opinione pubblica che possano assumere anche un valore simbolico di cambiamento rispetto al passato.

Il modello cui ispirarsi potrebbe essere quello di Industria 2015, traslandone alcuni criteri generali: 1) destinare le risorse direttamente ai progetti e non alle amministrazioni; 2) privilegiare alcune aree di intervento definite ex ante; 3) identificare un responsabile del progetto; 4) creare una Agenzia esterna all'amministrazione che selezioni le iniziative. Proprio l'esigenza di una struttura di valutazione dei progetti e di monitoraggio in itinere e ex post sulla realizzazione degli interventi appare un elemento indispensabile che farebbe venir meno quel senso di auto-valutazione che ha condizionato una corretta interpretazione dei risultati degli ultimi anni. Per quanto riguarda i costi di implementazione e gestione di una simile struttura non si può non ricordare che l'attuale programmazione destina complessivamente all'assistenza tecnica, secondo una stima pubblicata su Il Sole 24 ore del 27 maggio scorso, circa 2 miliardi di euro. Una quota minima di tali risorse potrebbe essere sottratta alle numerose società di consulenza e destinate a finanziare questa Agenzia.

QCS obiettivo 1: attuazione finanziaria per intervento al 30/06/2008

dati in euro

Intervento	Contributo Totale 2000/2006	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
		(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
	(a)				
PON ATAS	517.101.147,00	508.288.834,57	473.189.089,88	98,3%	91,5%
PON Pesca	305.102.939,00	279.232.199,86	215.874.966,89	91,5%	70,8%
PON Ricerca	2.267.330.812,00	2.763.027.105,68	1.944.874.980,50	121,9%	85,8%
PON Scuola per lo Sviluppo	630.014.570,98	895.865.351,40	790.833.128,29	107,9%	95,3%
PON Sicurezza	1.225.836.571,00	1.222.631.319,01	1.061.452.888,05	99,7%	86,6%
PON Sviluppo	4.452.842.857,00	5.960.842.225,88	4.221.421.115,05	133,9%	94,8%
PON Trasporti	4.520.161.290,00	5.398.815.370,75	4.408.102.149,88	119,4%	97,5%
Totale PON	14.118.390.186,98	17.028.702.407,15	13.115.748.318,54	120,6%	92,9%
POR Basilicata	1.696.070.000,00	2.051.437.090,52	1.432.510.876,12	121,0%	84,5%
POR Calabria	4.036.398.002,00	4.205.176.198,48	3.328.066.723,68	104,2%	82,5%
POR Campania	7.748.172.779,00	8.410.403.141,76	6.139.905.734,50	108,5%	79,2%
POR Molise	469.096.509,00	548.218.516,77	425.316.982,33	116,9%	90,7%
POR Puglia	5.230.637.739,00	6.521.193.086,61	4.361.169.614,56	124,7%	83,4%
POR Sardegna	4.191.934.954,00	4.323.279.191,99	3.461.705.970,02	103,1%	82,6%
POR Sicilia	8.459.909.318,00	9.846.266.265,86	6.857.306.282,30	116,4%	81,1%
Totale POR	31.832.219.301,00	35.905.973.491,99	26.005.982.183,51	112,8%	81,7%
Totale QCS	45.950.609.487,98	52.934.675.899,14	39.121.730.502,05	115,2%	85,1%