

# Focus: Il portafoglio di ferro

Giuseppe Sigismondo Martorana

Queste brevi note non hanno alcuna pretesa di suggerire o addirittura di indicare linee di riforma delle politiche europee o di quei fondamentali strumenti di implementazione di tali politiche che sono i Fondi Europei. La finalità è piuttosto quella, più modesta, di focalizzare i “colli di bottiglia”, le “rottture di processo”, gli “ostacoli all’accesso” o la “scarsa propensione all’accesso”. Queste variabili hanno vanificato (in particolare per il periodo 2007/2013) l’efficace ed efficiente impiego dei Fondi.

La prospettiva non è dunque quella “alta” della “riforma”, ma quella più concreta e sicuramente meno ambiziosa del “fare di necessità virtù” e, dunque, di individuare, nell’ambito e con i limiti delle attuali politiche europee, il “migliore dei mondi possibili”, le “vie meno impervie” per impiegare in modo efficace ed efficiente le risorse messe a disposizione dall’Unione Europea.

## 1. Un’analisi “storica”: i Fondi Europei attraverso il cambiamento degli obiettivi e dei principi di programmazione

Gli ultimi venti anni sono stati caratterizzati dalla “nefasta” tendenza (progressivamente manifestatasi nell’evoluzione delle politiche europee) alla “proliferazione” dei principi di programmazione, associata ad una scarsa coerenza, nei diversi periodi di programmazione, fra gli obiettivi dei Fondi (susseguenti al principio di concentrazione). In particolare, nel periodo 2007/2013 si è assistito ad un indebolimento delle “politiche strutturali” conseguente (anche) ad un prematuro tentativo di affrancamento dalla prospettiva della “coesione”.

**1.1 Un girotondo di bambini ed un’Europa senza cittadinanza europea** - Fra gli elementi critici è da annoverare il “deficit di cittadinanza europea” e il suo rapporto con un’idea “tradita” di coesione e politica strutturale (particolarmente presente nelle politiche europee dalla “istituzione” agli anni ’80). Quest’aspetto non va sottovalutato: ad esso, infatti, è connesso il “clima di fiducia” e la conseguente propensione all’accesso ai Fondi Europei. Si pensi in particolare al “mondo imprenditoriale” ed alla generalizzata percezione di una mal tollerata “Europa delle regole”!

**1.2 Gli obiettivi dalle politiche di coesione a quelle di competitività e ritorno: una nuova coesione?** - Il processo di coesione è tutt’altro che ultimato! Le “code” della politica di coesione, che si sono concretizzate in particolare nel FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate) prima e nell’FSC (Fondo Sviluppo e Coesione) nel periodo di programmazione 2007/2013, non hanno garantito il consolidamento dei processi coesivi e dunque hanno fallito nel loro ruolo di strumenti di phase out. Bisogna ritornare ai principi primigeni delle politiche strutturali, ad una nuova politica di “coesione” che non riguardi soltanto i Paesi cd. “nuovi entranti”?

**1.3 I principi di programmazione: dall’iperproliferazione alla proliferazione iperplastica** - Dal periodo di programmazione 2000/2006 all’attuale periodo (2014/2020) è possibile osservare una poiesi dei principi di programmazione (segnale dell’incertezza delle politiche europee conseguente all’indebolimento del “progetto Europa”?). L’iperproliferazione dei principi di programmazione ha raggiunto il massimo: i principi si sono frammentati e moltiplicati! Un esempio è rappresentato dal principio di cooperazione/partenariato e dalle incerte declinazioni verso una sussidiarietà multidimensionale (verticale, orizzontale, obliqua, inversa...).

## 2. Efficacia ed efficienza nell’utilizzo dei Fondi Europei fra “spesa” e “sviluppo”: Keynes, se ci sei batti un colpo!

Quali sono i principali ostacoli all’efficace ed efficiente impiego dei

Fondi Europei? Oggi è più che mai necessario “guardare” oltre lo sconcertante dilemma fra: “meglio non spendere che spendere male” e “meglio spendere male che non spendere”.

**2.1 Un’analisi del periodo di programmazione 2007/2013 con gli strumenti della System Dynamics** - Le “valutazioni ex post” dei diversi periodi di programmazione risentono della staticità e parzialità di metodi di misurazione “statici” e “meramente quantitativi”. Sarebbe auspicabile l’utilizzo di tecniche di modellazione come quelle della System Dynamics. Tali tecniche di analisi e rappresentazione potrebbero “mostrare” la dinamica che nel periodo di programmazione 2007/2013 ha caratterizzato l’impiego dei Fondi Europei, consentendo di evidenziare (dopo avere definito attraverso flow charts i flussi di processo) livelli, flussi, variabili rilevanti e fattori ritardanti/acceleranti e dinamiche causali.

**2.2. Il principio di addizionalità e i susseguenti meccanismi di cofinanziamento** - Una dinamica interessante è, ad esempio, quella indotta dai meccanismi discendenti dal principio di addizionalità. Tale dinamica è in rapporto causale con la dinamica di “efficiente impiego” dei Fondi. Le “possibilità di cofinanziamento” sono infatti fortemente influenzate da: limiti di spesa per gli enti pubblici (patto di stabilità e norme di bilancio come quelle introdotte dalla cd. Merloni ter sugli impegni di spesa preventivi), norme sul rischio bancario (Basilea) per gli investitori privati, regole che limitano il cofinanziamento in “beni e servizi” e le cd. “lavorazioni interne” o “in economia”. A ciò si aggiunga la generalizzata difficoltà di accesso al credito, la riduzione delle intensità di aiuto (Equivalente Sovvenzione Netta + Equivalente Sovvenzione Lorda) ed in taluni casi l’eliminazione delle quote di contributo anticipate (con difficoltà insormontabili sulla gestione del cash flow).

**2.3 Il Principio di programmazione: “scalarità” dei programmi e susseguenti incongruenze fra programmi e singole realtà locali (anche di livello regionale)** - I programmi europei presentano il giusto livello di scalarità? A parte alcuni programmi (i PIC e le loro “stabilizzazioni”, come nel caso del Leader diventato “strutturale” con le politiche di sviluppo rurale dell’asse IV dei PSR) di taglio “localistico/tematico” (sviluppo rurale, costiero, urbano e interregionale/transfrontaliero) che per loro natura sono place based, in generale impera un appiattimento dei Programmi nazionali e regionali sugli indirizzi uniformanti della Commissione. Come affrontare la questione di un’Europa delle diversità, in un approccio programmatico che non distrugga tale diversità, vanificando efficacia/efficienza nell’impiego delle risorse dei Fondi? Quali spazi di manovra per conciliare le differenti “scale geopolitiche dello sviluppo”? Quali strutture e processi possono consentire una “adattività” che non sia rottura del quadro di un armonico sviluppo europeo?

**2.4 I principi di partenariato e sussidiarietà (orizzontale e verticale): mancanza di dialogo e di interfunzionalità interistituzionale (es. fra burocrazia “erogante”, burocrazia “autorizzante” e burocrazia “controllante”)** - Quando si pensa alle “variabili burocratiche” dei processi relativi all’impiego dei Fondi Europei si pensa soltanto (almeno a partire da Agenda 2000) alle burocrazie regionali preposte alla gestione dei Fondi (dalla programmazione all’elaborazione e pubblicazione dei bandi, alle istruttorie delle domande, all’erogazione

dei fondi, alle rendicontazioni e ai controlli). Tuttavia appaiono particolarmente rilevanti anche "altre" filiere burocratiche coinvolte in modo massiccio (anche se apparentemente indiretto) nei processi di investimento: si pensi alle procedure autorizzative e concessorie, alle procedure certificative ed ai controlli "esogeni" (magistratura contabile, amministrativa ed ordinaria – quest'ultima anche attraverso appositi organismi di repressione delle frodi comunitarie). Si pensi alla difficoltà di "accesso" alle agevolazioni derivante dal requisito dirimente (spesso presente nei bandi e che deve esistere al momento della presentazione dell'istanza) della "cantierabilità" invece di quello della "fattibilità" e alle "lungaggini" delle Commissioni edilizie e ancor peggio dei Procedimenti in variante o del Procedimento Unico Amministrativo. Si pensi ai processi certificativi come quelli antimafia (non è sufficiente la semplice autocertificazione o l'iscrizione su certificato camerale, ma è necessaria, superati taluni importi, la certificazione prefettizia), quelli di regolarità contributiva (con le nuove regole di rilascio telematico è ipotizzabile che non si possa ottenere in tempi brevi il certificato, anche dopo avere sanato le pendenze) e si pensi, ancora, ai meccanismi perversi della "premiabilità" derivante, nei periodi di programmazione precedenti, dalle certificazioni ambientali e di qualità (ISO, EMAS e VISION).

**2.5 Il principio di parità di accesso: procedure istruttorie "discrezionali" soprattutto in considerazione della mancanza di riferimenti ad una "programmazione regionale" (come si fa a decidere se un progetto è più o meno valido al di fuori di un quadro di riferimento regionale che stabilisca a priori cosa serve alla regione per svilupparsi?)** - L'esperienza dei periodi di programmazione fino al 2000/2006 mostra una gestione "razionale" dei Fondi Strutturali ed in particolare del FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale). Le istruttorie bancarie dei progetti (per le risorse gestite sia ex L. n. 488/92 sia con i Patti territoriali e Progetti Integrati Territoriali) si basavano su criteri "oggettivi" (indicatori razionali derivanti da rapporti matematici quali, ad esempio: numero di dipendenti/investimento; capitale proprio/investimento ammissibile, etc.) che lasciavano poco spazio alla discrezionalità. Il principio della "buona fede" e del "pubblico affidamento" erano fatti salvi anche grazie alla possibilità di conoscere preventivamente "le regole del gioco" ed alla chiarezza con la quale erano disciplinati i settori ammissibili (o ammissibili a condizione) e quelli non ammissibili. La delega della dirigenza regionale a "commissioni raccogliatrici" per l'espletamento delle istruttorie è sicuramente uno dei "mali" del periodo di programmazione appena passato. La situazione è stata di certo aggravata dalla mancanza di un "piano regionale di sviluppo"! Come si fa a valutare l'impatto di un'iniziativa in se stessa, superando il metodo burocratico di inserire una breve e sommaria analisi di contesto nel formulario predefinito? Come si fa a valutare un'iniziativa di integrazione/inclusione sociale, in assenza di criteri certi ed oggettivi di definizione delle priorità e di valutazione dell'efficacia delle azioni, capaci di indirizzare i membri di una commissione?

**2.6 Il problema della scarsa cultura dell'intrapresa e la mancanza di strumenti e competenze per la pianificazione/programmazione/progettazione** - Processi complessi per loro natura che diventano, come abbiamo detto, ridondanti, barocchi e paradossali disincentivano l'ampia platea dei potenziali beneficiari (enti pubblici e privati ed imprese). Questi ultimi, dal canto loro, soffrono di atavici malanni: scarsa cultura imprenditoriale, bassi livelli di innovazione, saperi esoterici appannaggio di "caste professionali" non sempre ben preparate (es. la discutibile classe degli europrogettisti). Quanti enti pubblici locali in Sicilia hanno almeno un funzionario che si occupa attivamente di politiche europee, se non un ufficio apposito? Quante imprese si affidano alle organizzazioni datoriali per essere tempestivamente informate sulle varie opportunità? Quanti enti pubblici ed associazioni sindacali e di categoria partecipano (e soprattutto in che modo!) alle fasi preparatorie e consultive (stesura dei prodromi programmatici e verifica VAS) della programmazione regionale?

**3. Una dinamica possibile per il periodo 2014/ 2020**

È possibile una dinamica virtuosa per un efficace ed efficiente impiego dei Fondi Europei? Ossia un utilizzo dei Fondi che concili gli effetti moltiplicativi keynesiani della spesa pubblica con obiettivi di sviluppo sostenibile?

**3.1 Una dinamica "virtuosa"** - Anche in questo caso la System Dynamics può rappresentare uno strumento importantissimo. Qui, ovviamente, non con funzione analitica e descrittiva, ma predittiva e prescrittiva. L'obiettivo deve essere quello di definire una dinamica-obiettivo che elimini (o almeno attenui) i fattori che hanno impedito la efficace ed efficiente spesa nei periodi di programmazione precedenti.

**3.2 Di necessità virtù: cosa è possibile fare nel periodo di programmazione 2014/2020?** - La dinamica-obiettivo deve essere temperata con i "vincoli" dell'attuale periodo di programmazione. L'intento non è quello di proporre linee di riforma (impossibili peraltro in "corsa") ma di trovare le migliori strategie consentite dalla programmazione in atto.

**3.3 Territori e istituzioni: integrazione territoriale e nuove scale politico/istituzionali** - Eliminazione delle Province, istituzione dei Liberi consorzi, prospettive regionali e nazionali di riforma (normativa regionale o Del Rio?), nuove frontiere delle cosiddette aree vaste fra "visioni geografiche", ambizioni politico/istituzionali, clusters dello sviluppo e reti infrastrutturali. Eventi e visioni, queste, che complicano il quadro, ma offrono anche opportunità di integrazione dei territori (intesi qui come luogo dell'impiego dei Fondi ed unità minime effettuali dello sviluppo). È possibile una programmazione sub-regionale? Questo risolverebbe i citati problemi di "scala della programmazione" e semplificherebbe la fase implementativa?

**3.4 L'integrazione dei processi** - È necessario analizzare i possibili snodi per l'integrazione dinamica dei processi di sviluppo connessi all'uso dei Fondi Europei. Bisogna procedere ad un'analisi di buone prassi e di modelli conseguenti. Si pensi alle procedure di sportello nei Comuni ed all'inserimento nei regolamenti delle Commissioni autorizzative (es. edilizie) di corsie preferenziali per i beneficiari di agevolazioni o per i proponenti dei progetti. Si pensi ancora ai fondi di rotazione e garanzia ed alle convenzioni bancarie.

**3.5 L'integrazione degli obiettivi** - Il nuovo periodo di programmazione propone tre obiettivi: Mezzogiorno, Città ed Aree interne. Come integrare i tre obiettivi in un quadro di sviluppo di scala sub-regionale (area vasta o vastissima), regionale, inter-regionale e transfrontaliero? Come integrare questi obiettivi "territoriali" con le partizioni "vocazionali" (area rurale ed area costiera)?

**3.6 L'integrazione delle risorse** - È sufficiente la prospettiva plurifondo (v. vecchi POP, Piani Operativi Plurifondo)? È sufficiente l'idea delle "cabine di regia" (si veda ruolo dei Gal e delle agenzie PISU/PIST nel periodo 2007/2013)? È opportuno individuare ciò che dovrebbe stare a monte di tali prospettive: l'integrazione funzionale. Un esempio in tal senso è la prospettiva PIA (Pacchetti Integrati di Agevolazioni) che integrava FESR e FSE sugli stessi progetti. Altre ipotesi potrebbero essere le policy di sviluppo integrato fra aree rurali e costiere (integrazione Fesr-Feamp).

**4. Altre disordinate indicazioni strategiche**

a) Eliminazione dei bandi e attivazione di procedure aperte continue o con finestre pre-programmate; b) Istruttorie ove possibile svolte da autorità indipendenti quali gli istituti bancari; c) Formule di tutoraggio/assistenza, etc. (mediante integrazione FESR/FSE); d) Pacchetti integrati di agevolazioni (es. sviluppo di nuovi prodotti, industrializzazione, indagini pre-competitive, formazione del personale in un unico pacchetto); e) Costituzione di Gruppi di azione di area vasta con funzioni di sviluppo di programmi sub-regionali.