

## 3 SICILIA FONDI EUROPEI, LO SVILUPPO NEGATO

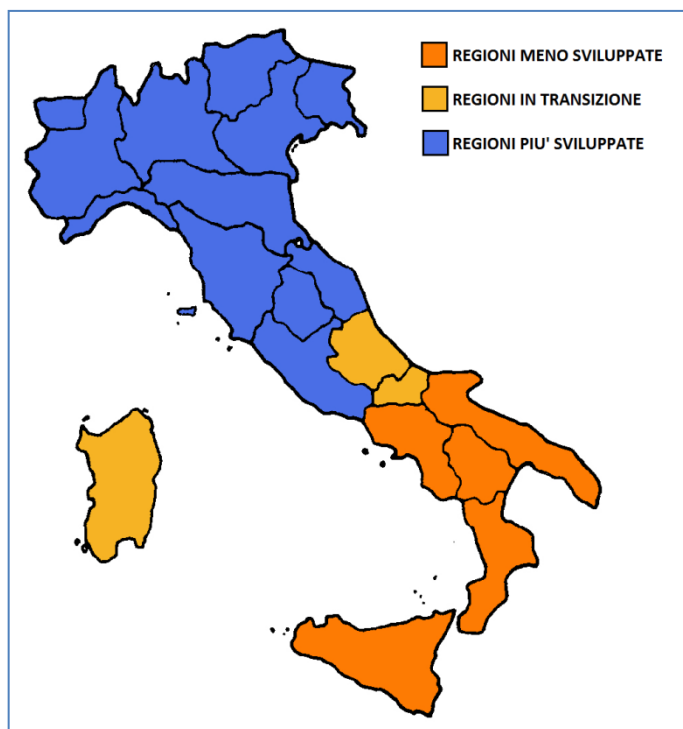
### 1. Premessa

Una delle principali azioni politiche dell'Unione europea è la **politica di coesione**, ossia gli strumenti economici (Fondi europei) che la Ue ridistribuisce al fine di ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri e per rafforzare la coesione economico-sociale.

A tal fine le regioni di cui si compongono gli Stati europei vengono classificate, in base al grado di sviluppo, in tre fasce – meno sviluppate, in transizione e più sviluppate – e su tali basi vengono ripartiti i finanziamenti per offrire degli strumenti adeguati di riequilibrio.

Le regioni italiane sono state inserite in queste tre fasce nel modo seguente:

- meno sviluppate – sono le regioni che rientrano nel cosiddetto “obiettivo convergenza”, ossia quelle nelle quali il PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria - **Puglia, Campania, Calabria e Sicilia**, assieme alla **Basilicata** (a titolo transitorio cd “phasing-out”, dal momento che il suo Pil pro-capite è superiore al 75% della media di EU-25, ma ancora inferiore al 75% di EU-15.);
- in transizione - **Abruzzo, Molise e Sardegna;**
- più sviluppate – P.A. di Trento e Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto ed Umbria.



Sembrerebbe superfluo sottolineare come **nelle prime due fasce, quelle più critiche, siano presenti tutte le regioni del Mezzogiorno d'Italia.**

Sulla base di tali premesse, l'utilizzo dei Fondi europei sembrerebbe quindi un formidabile strumento di sviluppo per il nostro Sud.

Al contrario, questa situazione rappresenta uno dei maggiori paradossi del nostro Mezzogiorno: tale consistente flusso di finanziamenti che il Sud ha diritto di ricevere non viene utilizzato se non in parte ed, inoltre, molti dei fondi utilizzati sono spesi male e non si traducono in concrete opportunità di sviluppo.

## 2. I fondi del settennato 2007-2013

In base all'ultimo monitoraggio, effettuato lo scorso 31 maggio (il prossimo è previsto per il 31 ottobre p.v.) dei 46,5 miliardi di euro del programma appena concluso, quello relativo al programma 2007-2013, restano da certificare ben 12 miliardi – ossia più di un quarto dei fondi – **9 dei quali destinati al Mezzogiorno** che, se non verranno attribuiti a progetti operativi, torneranno nelle casse dell'Ue.

Infatti, il periodo 2007-2013 vale l'obbligo comunitario della regola nota come “**n+2**” (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006), che impone di presentare alla Commissione tutte le certificazioni sull'impegno dei fondi entro il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile del 31 dicembre 2015.

La maggior parte dei soldi non spesi erano di spettanza delle regioni economicamente disagiate. Ciò a dimostrazione che le aree del Sud non sono solo quelle più arretrate dal punto di vista economico (rientrando quindi nell'obiettivo convergenza) ma sono anche quelle che hanno una minore capacità di spesa dei fondi europei.

L'Eurispes ha analizzato i dati relativi al tasso di realizzazione del Programma di spesa dei fondi strutturali nel periodo 2007-2013 (dati aggiornati all'aprile 2014) comparando i risultati ottenuti dal nostro Paese con quelli degli altri Stati membri, facendo emergere un consistente ritardo dell'Italia.

La media nazionale già esprime un tasso di realizzazione estremamente ridotto (48,48%), ma, di nuovo, propone la consueta divisione del Paese in due macro aree a diverso tasso di efficienza.

### Tasso % di attuazione dei Programmi UE 2007-2013

Obiettivo politica di coesione	Tasso % di realizzazione
<b>Convergenza (SUD)</b>	<b>45,37</b>
<b>Competitività</b>	<b>59,08</b>
<b>Totale</b>	<b>48,48</b>

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Commissione Europea

Il tasso di attuazione dei programmi finanziati dal FESR in Italia si attesta poco al di sopra del 45%, mentre la media europea è del 61%. Il Paese più attivo risulta essere la Lituania (80,1%), mentre il nostro Paese si colloca al terz'ultimo posto, seguita solo dalla Romania, con il 37%, e dalla Croazia, con il 22% anche se occorre anche dire che il Paese balcanico è stato ammesso nell'Ue soltanto nel 2013, e non ha avuto il tempo materiale di spendere tali risorse, tra l'altro piuttosto esigue.

Percentuali leggermente migliori si riscontrano anche per quanto riguarda l'altro maggiore fondo europeo, il FSE, per il quale l'Italia ha raggiunto un tasso di attuazione del 59%, collocandosi nel mezzo della classifica europea, con una media di utilizzo nella Ue pari al 63,5%.

Tutto ciò comporta il paradossale effetto di esacerbare le disparità economiche tra un Nord che, già più sviluppato in partenza, riesce anche ad utilizzare meglio i fondi Ue e un Sud, più arretrato e che inoltre non riesce ad utilizzare i programmi europei di sviluppo.

Ossia l'esatto contrario degli obiettivi di allineamento sociale ed economico fra le varie regioni europee che sono alla base stessa della politica regionale di coesione.

Un quadro più dettagliato, suddiviso su base regionale, conferma come si collochi proprio al Sud la gran parte della "mancata occasione di sviluppo" costituita dall'inutilizzo parziale dei fondi Ue: le regioni del Mezzogiorno sono infatti quelle che hanno ricevuto gli stanziamenti più cospicui - nel settennato 2007-2013, la Sicilia è la regione italiana che ha ricevuto la più rilevante quota di fondi (più di 4,3 miliardi) seguita dalla Campania (poco meno di 4 miliardi), dalla Puglia (3,2 miliardi) e dalla Calabria (1,9 miliardi) - ma che contemporaneamente hanno un tasso di attuazione dei progetti più basso. Le tabelle seguenti (relative alle regioni nel Centro-Nord e del Mezzogiorno) offrono una panoramica della percentuale degli stanziamenti non utilizzati per regione:

### Mezzogiorno – Programma Operativo Regionale (POR)

Regione	Stanziamenti impegnati <i>milioni di euro</i>	Percentuale stanziamenti NON spesi <i>Rilevazione maggio2014</i>
<b>Basilicata(*)</b>	429,82	34%
<b>Calabria</b>	1.929,37	<b>58%</b>
<b>Campania</b>	3.991,40	<b>63%</b>
<b>Puglia</b>	3.258,62	40%
<b>Sicilia</b>	4.311,95	<b>56%</b>
<b>Totale</b>	13.921,16	54%

(\*)Phasing-out

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica.

Anche al Sud la situazione non è omogenea, con regioni più virtuose ed alte meno, in particolare la Campania, la Calabria e la Sicilia, dove più della metà dei fondi non sono stati utilizzati.

### Centro/Nord – Programma Operativo Regionale (POR)

Regione	Stanziamenti impegnati <i>milioni di euro</i>	Percentuale stanziamenti NON spesi <i>Rilevazione maggio2014</i>
<b>Abruzzo</b>	267,48	38%
<b>Emilia-Romagna</b>	456,23	<b>29%</b>
<b>FriuliVeneziaGiulia</b>	192,9	32%
<b>Lazio</b>	733,72	37%
<b>Liguria</b>	313,1	51%
<b>Lombardia</b>	547,99	33%
<b>Marche</b>	222,19	34%
<b>Molise</b>	108,44	39%
<b>Piemonte</b>	817,49	31%
<b>Provincia Bolzano</b>	85,78	37%
<b>Provincia Trento</b>	79,57	<b>18%</b>
<b>Sardegna (*)</b>	972,39	36%
<b>Toscana</b>	649,12	32%
<b>Umbria</b>	245,78	<b>29%</b>
<b>Valle D'Aosta</b>	19,41	32%
<b>Veneto</b>	552,48	31%
<b>Totale</b>	6264,07	34%

(\*)Phasing-in

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica.

Quasi tutte le regioni italiane, comprese quelle del Centro-Nord, salvo interventi dell'ultima ora, avrebbero comunque rispedito al mittente circa il 30% dei fondi, salvo le tre "virtuose" che riescono ad attestarsi sotto la soglia del 30% di fondi non utilizzati, ossia la Provincia di Trento e le regioni Emilia Romagna ed Umbria.

### 3. Le cause del mancato utilizzo

I motivi che sono alla base del mancato utilizzo delle risorse messe a disposizione da Bruxelles sono essenzialmente le inefficienze burocratiche e la mancata presentazione di progetti ritenuti appropriati, anche a causa dell'assenza di una diffusa conoscenza – anche attraverso uffici specifici di supporto – dei meccanismi necessari al fine di presentare una appropriata progettazione ed una conseguente carenza nelle capacità tecniche delle Pubbliche Amministrazioni.

Anche il Parlamento europeo aveva indagato sulle cause di tale inefficienza, già nel 2008 con il rapporto *The Structural Funds in Southern Italy*, osservando un insufficiente coordinamento fra gli attori responsabili (pubblica amministrazione e partner socio-economici), acuita dalla mancanza di esperienza, capacità e qualifiche adeguate nelle persone assegnate ad occuparsi dell'ideazione e realizzazione della progettazione europea.

Tuttavia occorre anche dire che, accanto a tali carenze del sistema, una delle cause alla base del mancato utilizzo dei fondi resta quella del rispetto del **patto di Stabilità interno**. Dato che i fondi europei sono concessi solo se vengono supportati da un parallelo **cofinanziamento** nazionale o regionale, alcuni enti non hanno la possibilità di accedervi non potendo procedere al suddetto cofinanziamento a causa della indisponibilità delle risorse economiche necessarie. Un esempio è quello offerto dai casi del Molise e della Puglia, che per utilizzare i fondi Ue dovrebbero impiegare tutte le proprie risorse economiche, comprese quelle destinante a servizi essenziali e stipendi dei dipendenti.

I vincoli del patto di Stabilità – locali e di conseguenza anche nazionali – rendono, quindi i fondi di fatto indisponibili. Anche la clausola di maggiore flessibilità concessa recentemente dall'Europa richiede infatti il rispetto del tetto del 3% per il rapporto deficit/Pil.

Un'altra criticità del sistema consiste nella mancanza di un'autorità definita alla quale fare riferimento per una gestione coordinata della questione dei fondi Ue. Per risolvere tale inefficienza del sistema e per cercare di utilizzare meglio i fondi Ue, già nel 2013 era stata creata **l'Agenzia per la coesione territoriale**, al fine di coordinare l'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013 e 2014-2020.

L'Ugl aveva a suo tempo già mosso delle critiche nei confronti dell'Agenzia, osservando da un lato la scarsa considerazione rivolta al personale altamente qualificato già disponibile presso il Ministero e le regioni stesse e dall'altro l'eccessiva centralizzazione delle competenze a scapito delle Regioni, problematica in parte affrontata con l'introduzione di due rappresentanti delle Amministrazioni territoriali all'interno del Comitato direttivo dell'ente.

L'Agenzia è ancora in attesa di un proprio **regolamento** di organizzazione, necessario per definirne la struttura e i compiti dei singoli uffici, e non è riuscita ad entrare in piena operatività, cosicché la maggior parte delle competenze sulla programmazione dei fondi europei resta di fatto attribuita alla presidenza del Consiglio.

Ora, quali che siano le cause che hanno determinato tale incompleto utilizzo dei fondi Ue, il Governo è impegnato in un vero e proprio *tour de force* finalizzato a documentare la presenza di progetti per non perdere tali fondi, entro il termine di scadenza del **31 dicembre**. Ci auguriamo che tale obiettivo venga raggiunto, per il bene del Paese, ma resta comunque inaccettabile una simile incapacità di sfruttare una così importante risorsa finanziaria, specie in un frangente di profonda crisi come quello che tutto il Paese, ed il Sud in particolare, sta attraversando.

#### 4. Il nuovo programma 2014-2020

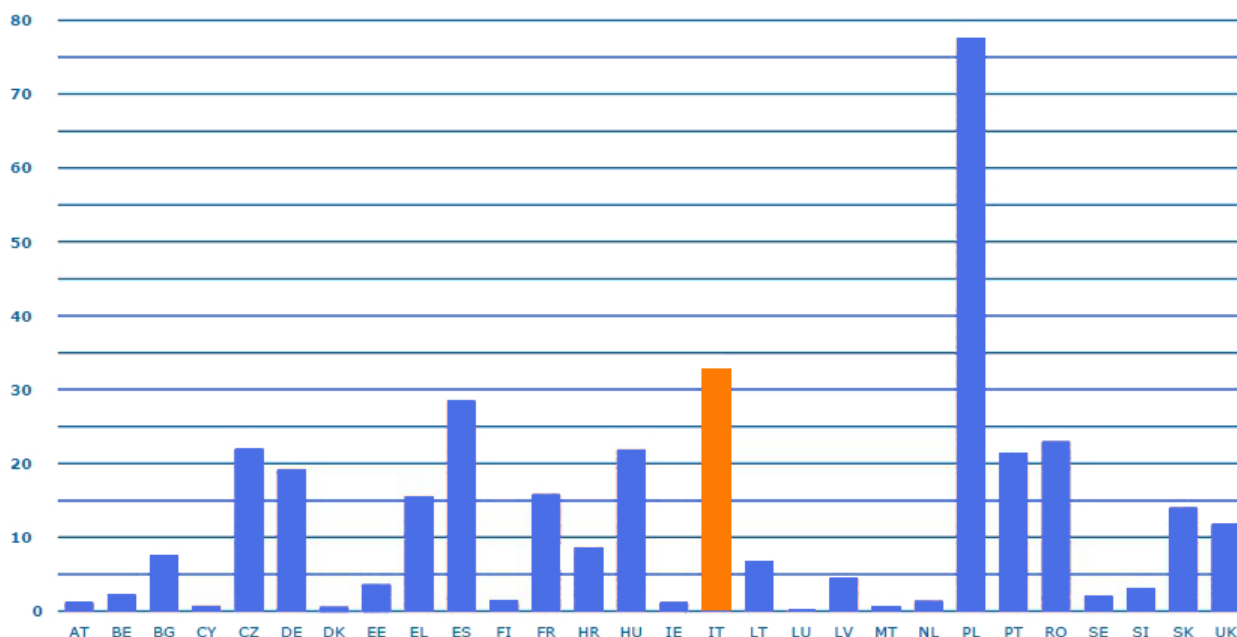
Attualmente è in fase di avvio il nuovo programma settennale, relativo al periodo 2014-2020.

##### I CINQUE PRINCIPALI FONDI EUROPEI

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – sviluppo regionale e urbano
- Fondo sociale europeo (FSE) – inclusione sociale e buon governo
- Fondo di coesione (FC) – convergenza economica delle regioni meno sviluppate
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)

Anche in questo caso all'Italia ed in particolare alle sue regioni più in difficoltà, quindi al Mezzogiorno, spetterà una ingente porzione di fondi europei. Il nostro Paese, infatti, è il secondo Stato membro Ue per dotazione di bilancio, come illustra la seguente tabella.

##### Stanziamenti Ue per la politica di coesione 2014-2020 - Fesr e Fse (miliardi di €)



Fonte: Commissione europea

Se i maggiori contribuenti dell'Ue risultano essere ancora gli Stati che componevano l'Europa a 15, rimasti i Paesi economicamente più sviluppati, con l'allargamento ad Est avvenuto nel 2004 (EU-25) e nel 2007 (EU-27), la gran parte dei finanziamenti dei fondi strutturali si è spostata verso l'oriente dell'Ue.

Ciò a causa della profonda diseguaglianza fra le condizioni economiche dell'Europa occidentale e di quella orientale. Sinteticamente, gli Stati più ricchi aiutano quelli più poveri mediante i fondi per lo sviluppo, con l'obiettivo comune di un'Europa più unita, economicamente più coesa e forte.

In questo scenario, però, **il nostro Paese si colloca in modo unico in Europa**: l'Italia, infatti, dopo la Polonia, è il secondo Stato per quota di finanziamenti ricevuti. Allo stesso tempo il nostro Paese fa parte del gruppo dei maggiori contribuenti Ue: si colloca, infatti, al 3° posto, dopo la Germania e la Francia.

Nel 2013 (Fonte – Commissione Europea) l'Italia ha versato alla Ue un contributo di 15,75 miliardi di € ed ha ricevuto, sempre per l'anno 2013, 12,55 miliardi di € (nel complesso dei fondi per agricoltura, politiche regionali, ricerca e sviluppo, sicurezza ecc.) con, quindi, un saldo negativo di 3,2 miliardi di €.

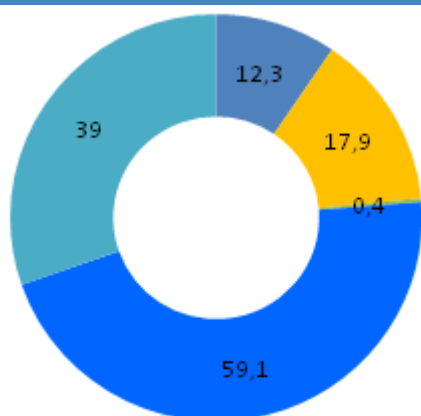
Stato	Versato alla Ue M€	Ricevuto dalla Ue M€	Saldo
Germania	€ 26.125,10	€ 13.056,20	-€ 13.068,90
Francia	€ 21.874,40	€ 14.239,30	-€ 7.635,10
<b>Italia</b>	<b>€ 15.748,10</b>	<b>€ 12.554,30</b>	<b>-€ 3.193,80</b>
Regno Unito	€ 14.509,50	€ 6.308,30	-€ 8.201,20
Spagna	€ 10.375,60	€ 13.752,20	€ 3.376,60
Paesi Bassi	€ 4.744,60	€ 2.264,10	-€ 2.480,50
Belgio	€ 3.931,30	€ 7.209,50	€ 3.278,20
Polonia	€ 3.830,60	€ 16.179,50	€ 12.348,90
Svezia	€ 3.768,90	€ 1.661,00	-€ 2.107,90
Austria	€ 3.027,50	€ 1.862,00	-€ 1.165,50
Danimarca	€ 2.606,00	€ 1.434,80	-€ 1.171,20
Finlandia	€ 2.031,50	€ 1.496,80	-€ 534,70
Grecia	€ 1.794,20	€ 7.214,60	€ 5.420,40
Portogallo	€ 1.678,90	€ 6.162,80	€ 4.483,90
Irlanda	€ 1.520,60	€ 1.874,30	€ 353,70
Rep. Ceca	€ 1.445,00	€ 4.893,10	€ 3.448,10
Romania	€ 1.369,00	€ 5.560,60	€ 4.191,60
Ungheria	€ 920,20	€ 5.909,80	€ 4.989,60
Slovacchia	€ 713,40	€ 2.026,10	€ 1.312,70
Bulgaria	€ 422,80	€ 1.976,90	€ 1.554,10
Slovenia	€ 368,10	€ 813,60	€ 445,50
Lituania	€ 349,40	€ 1.881,20	€ 1.531,80
Lussemburgo	€ 310,50	€ 1.598,20	€ 1.287,70
Lettonia	€ 248,30	€ 1.063,20	€ 814,90
Croazia	€ 226,80	€ 215,00	-€ 11,80
Estonia	€ 190,30	€ 973,30	€ 783,00
Cipro	€ 170,00	€ 227,10	€ 57,10
Malta	€ 77,50	€ 173,70	€ 96,20

Dati Ue 2014

Questa situazione è spiegabile soltanto attraverso il **profondo dualismo che separa in due parti il Paese**, con un Centro-Nord avanzato ed in linea con gli Stati più ricchi dell'Unione ed un Sud, invece, come del resto è stato recentemente sottolineato anche dal Rapporto Svimez, paragonabile dal punto di vista economico alle aree più depresse del continente.

### RISORSE COMPLESSIVE PER L'ITALIA

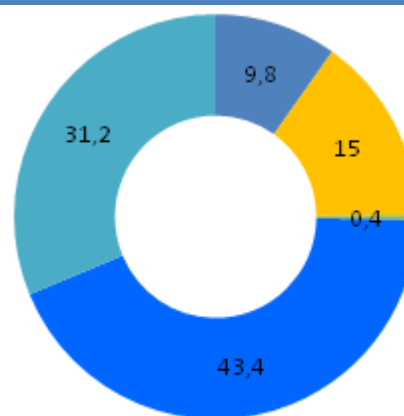
In miliardi di €uro



TOTALE 128 MILIARDI (circa)

### RISORSE PER IL SUD

In miliardi di €uro



TOTALE 100 MILIARDI (circa)

- Fondi strutturali residui 2007-2013
- Fondo Sviluppo e coesione 2007-2013 (solo quota regionale)
- Programma di azione e coesione 2007-2013
- Fondi strutturali 2014-2020
- Fondo sviluppo e coesione 2014-2020

A differenza del settennato precedente, per il periodo 2014-2020 varrà la cosiddetta regola "n+3" (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), pertanto le certificazioni alla Commissione dovranno essere presentate entro il 31 dicembre del 2023, con quindi un anno in più di tempo per effettuare la rendicontazione, senza deroghe per i Grandi Progetti, che dovranno quindi comunque rispettare tale scadenza tassativa.

Dato anche il fatto che questo settennato rappresenta l'ultima "chiamata" prima che si passi al sistema di contributi a bando, ci si augura che in questa occasione il nostro Paese, sia a livello centrale che locale, svolga con attenzione tutte le procedure necessarie per utilizzare al meglio i fondi Ue.

## 5. Come utilizzare le risorse

Oltre che dal punto di vista quantitativo, relativo al numero di risorse disponibili ed utilizzate, la complessa questione della gestione dei fondi europei riguarda anche il **punto di vista qualitativo**, ossia l'efficacia e l'utilità dei progetti finanziati con le risorse Ue.

Spesso, infatti, l'enorme flusso di denaro proveniente da Bruxelles finisce in una pletora di "corsi di formazione" gli effetti dei quali – dal punto di vista del miglioramento dell'inclusione sociale e della creazione di nuova occupazione – risultano piuttosto dubbi anche a causa dell'assenza di strumenti omogenei di valutazione dei risultati.

La Corte dei Conti, nella più recente relazione sul tema (pubblicata lo scorso gennaio), conferma l'elevato numero di irregolarità e frodi – sebbene in diminuzione rispetto all'anno precedente – relative sia all'uso dei Fondi strutturali che di quelli relativi alla Politica agricola, purtroppo, al di sopra del dato europeo. Nel 2013 (ultime rilevazioni disponibili) le comunicazioni di irregolarità ammontano a 170 milioni di euro, di cui 91 milioni (53,5%) correlati a finanziamenti gestiti dalle Regioni e, in particolare, 60 milioni circa (pari al 35% del totale) dalle Regioni meridionali e insulari.

#### ANALISI PER FONDO DELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 (soli casi aperti a giugno 2014)

QUALIFICAZIONE	FESR		FSE		TOTALE	
	N. Casi aperti	Importo spesa irregolare pubblica	N. Casi aperti	Importo spesa irregolare pubblica	N. Casi aperti	Importo spesa irregolare pubblica
Irregolarità	430	232.724.507	38	17.797.487	468	250.521.994
Sospetta frode	50	115.954.551	12	2.474.531	62	118.429.082
	480	348.679.058	50	20.272.018	530	368.951.076

Fonte: elaborazione dati SIDIF-ConosCO da IMS-OLAF (agosto 2014)

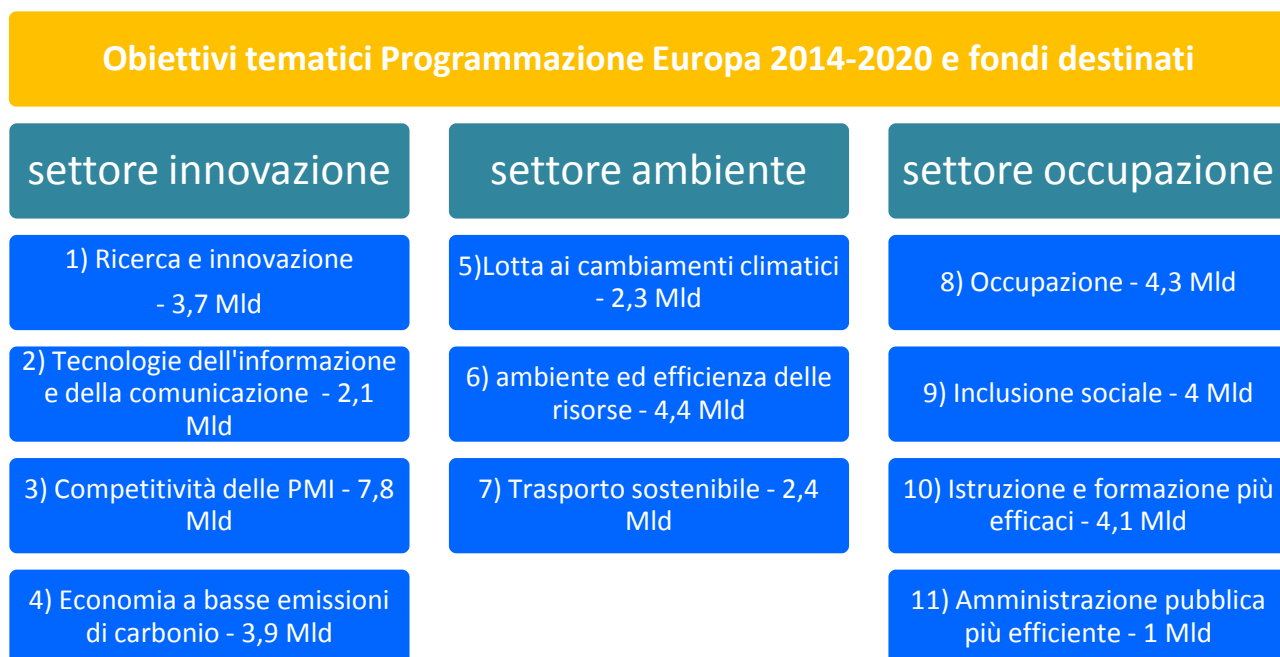
Tutto ciò determina una sempre maggiore disaffezione della cittadinanza italiana verso l'Unione europea, dato che le ingenti somme che l'Italia versa a Bruxelles ritornano in misura inferiore sotto forma di fondi per la coesione e tali fondi sono poi spesi in maniera poco chiara ed efficiente, richiedendo per di più ulteriori spese alle casse pubbliche sotto forma di co-finanziamenti.

Uno studio degli economisti Roberto Perotti e Filippo Teoldi (pubblicato da Lavoce.info) ha inoltre certificato che se l'Italia, tra 2007 e 2013, ha offerto corsi finanziati da fondi Ue a 21 mila persone, la Francia nello stesso periodo aveva 254 mila iscritti e la Germania 208 mila. Ebbene, tra quelli che avevano completato le attività, solo il 14% risultava poi occupato in Italia, contro l'85% della Francia e il 35% della Germania.

È insomma necessaria un'inversione di rotta non solo dal punto di vista della quantità di risorse che l'Italia riesce ad intercettare, ma anche dal punto di vista della corretta ed efficiente gestione degli stessi. Una gestione che premi le iniziative concrete e tangibili di sviluppo a scapito della "fabbrica della formazione".



L'Europa propone molteplici settori di intervento, la nuova programmazione 2014-2020 prevede infatti i seguenti ambiti di attività:



Sulla base di tali settori di intervento sanciti dall'Ue, occorre individuare obiettivi strategici di sviluppo e conseguentemente portare a termine progetti realmente utili per la cittadinanza, coordinando le possibilità offerte dai diversi fondi europei e nazionali ed utilizzando finalmente tali risorse per colmare i deficit strutturali del Mezzogiorno.

**La richiesta dell'UGL è che le ingenti somme provenienti dall'Unione europea non siano più considerate come una risorsa a corto raggio, ma che si trasformino in uno strumento al servizio di un progetto lungimirante e strutturato di crescita e sviluppo anche attraverso criteri di valutazione dei progetti da presentare alla Ue imperniati su obiettivi concreti di politica sociale.**

Servono interventi tangibili per la creazione e riqualificazione delle infrastrutture di trasporto e mobilità per la sostenibilità urbana; per il potenziamento dell'efficienza energetica; per il supporto all'innovazione ed alla ricerca al servizio del benessere della collettività; per la valorizzazione del patrimonio architettonico e paesaggistico; per il miglioramento e la modernizzazione di servizi essenziali come scuole, asili, biblioteche, servizi socio-sanitari.

Gli esempi possibili di un uso corretto ed utile dei fondi Ue sono molteplici, come molti altri Paesi europei già fanno da anni e come diverse buone pratiche in alcune regioni italiane hanno dimostrato fattibile anche nel nostro Paese. Una buona pratica è, in questo senso, rappresentata dalla riprogrammazione del fondo FESR fatta nel Lazio nel 2011 attraverso il coinvolgimento degli Enti Locali nella progettazione di nuovi spazi sociali, con il riuso di strutture già esistenti e l'integrazione di programmi di assistenza sociale e di sviluppo del turismo e dell'occupazione

Solo in tal modo si riuscirà finalmente a cogliere un'occasione che non può più essere sprecata, nell'interesse di tutto il Paese.



9

# PROPOSTE PER IL MEZZOGIORNO

BARI - REGGIO CALABRIA - PALERMO - MATERA  
PESCARA - CAGLIARI - ISERNIA - NAPOLI - TUNISI