

# Perché non sappiamo ~~spendere~~ prendere i fondi europei

## Indice

0.	Premessa .....	2
1.	Errare è umano ma perseverare è diabolico .....	3
2.	Tempi tiranni .....	4
3.	Tempi irritanti.....	6
4.	Incartarsi.....	7
5.	La SPECTRE.....	9
6.	Improvvisazione.....	12
7.	Programmazione .....	15
8.	Ciambelle senza buco .....	17
9.	Conti pubblici.....	19
10.	Risconti pubblici.....	21
11.	Controlli .....	23
12.	Concorrenza.....	25
13.	Conclusioni .....	27

Arturo Ricci  
Dicembre 2015

## 0. Premessa

Questo scritto è rivolto a chi ritiene che le politiche pubbliche siano importanti per il futuro dei nostri figli e che una pubblica amministrazione ben funzionante sia l'infrastruttura fondamentale per la competitività e lo sviluppo di una comunità.

Non sono più solo le fredde statistiche ad evidenziare la scarsa qualità della nostra spesa pubblica e dei nostri servizi pubblici rispetto agli altri paesi occidentali che, come noi, affrontano la competizione globale da buoni livelli di partenza. Ormai i divari sono percepibili ad occhio nudo da chiunque viaggi per studio, lavoro o diletto, una platea sempre più ampia anche grazie ad Erasmus, Ryanair, AIRBnB & co.

La nostra macchina politica ed amministrativa è stata disegnata nel dopoguerra e si è adattata in un'epoca di robusta crescita quando una certa inefficienza ed inefficacia della spesa pubblica era tollerabile, come ora nei paesi in fase di deciso sviluppo. La competizione tra i paesi più ricchi rende però sempre più pesante ed intollerabile la zavorra rappresentata da politiche pubbliche scadenti, come nelle imprese impegnate sui mercati internazionali sono ormai anche i piccoli margini di efficienza a determinarne la competitività o meno.

Lo scontento della pubblica opinione si rivolge perlopiù alla classe o alla "casta" politica e questa d'altra parte non fa mai mancare continui episodi di mala gestione della "cassa comune" se non di corruzione, per alimentare la giusta indignazione dei cittadini.

Questo scritto però è rivolto a chi vuole capire un po' più da vicino i meccanismi che formano la spesa pubblica italiana, spesso indipendenti dalla parte politica che governa al momento e dai suoi interessi elettorali, anche legittimi, ma spesso di corto respiro. Il pretesto è una analisi dei problemi e dei ritardi che l'Italia dimostra irriducibilmente, da quasi 50 anni, nello "spendere i fondi europei".

La gestione dei fondi europei, infatti, dovrebbe essere una imperdibile occasione per confrontare i meccanismi che producono la spesa pubblica italiana con quelli degli altri paesi europei, considerando che le regole sono ormai molto omogenee, adottando le migliori pratiche sviluppate dagli Stati nostri competitori per ammodernare la nostra organizzazione amministrativa.

Ad una qualsiasi azienda privata non parrebbe vero potere "spiare" come funzionano le aziende concorrenti e copiare le soluzioni che possono rendere più efficiente ed efficace il proprio processo produttivo. Nessuno mai in Italia ha invece pensato di utilizzare l'esperienza della gestione dei fondi europei per importare "buona burocrazia" dagli altri paesi, anzi spesso reagiamo con uno dei nostri altrimenti rari, soprassalti di lesa sovranità quando le istituzioni europee ci consigliano e poi ci obbligano ad adottare delle minime regole di sana gestione finanziaria.

D'altra parte per la maggiore parte degli italiani l'idea stessa di una "buona burocrazia" appare una contraddizione in termini (a meno di non pensare alla Svizzera).

Questo scritto non ha l'ambizione di essere uno studio comparativo sulle pubbliche amministrazioni europee, ma vorrebbe accompagnare il lettore ad affrontare i meccanismi reali con cui in Italia è spesa la "cassa comune", non solo quella europea, nell'intento di coinvolgere un pubblico più vasto dei soli addetti ai lavori.

A tal fine si è cercato di evitare per quanto possibile i tecnicismi, anche a costo di qualche approssimazione che sicuramente farà alzare le sopracciglia agli addetti alla liturgia dei Fondi Europei, preferendo ricorrere ad esempi ed aneddoti. Se si è riusciti a trattare con leggerezza ed ironia questi argomenti solitamente riservati ad una cerchia ristretta, gran parte del merito si deve ai preziosi consigli degli amici che non praticano tali culti esoterici.

## 1. Errare è umano ma perseverare è diabolico

L'Italia dovrebbe essere contribuente netto del bilancio dell'Unione Europea per 3,7 miliardi l'anno: ogni anno versa circa 15,7 miliardi e dovrebbe incassare 12 miliardi di cd. "Fondi Strutturali". Nel periodo 2007-2013 però abbiamo incassato solo 10,2 miliardi l'anno, complessivamente 12 meno di quanto ci spetterebbe.

Che l'Italia sia un contribuente netto è dovuto al fatto che siamo diventati un paese ricco dell'Europa, non perché ci siamo arricchiti rispetto al passato, ma perché dopo l'ingresso dei paesi dell'est la media europea del reddito pro capite è scesa sotto la nostra. L'Italia per molti anni ha avuto più soldi di quanti ne versava al bilancio europeo e se sia giusto o meno che i paesi più ricchi di Europa aiutino quelli più poveri non è l'oggetto di questo scritto.

L'oggetto di questo scritto è perché l'Italia non incassa ogni anno dal bilancio europeo quanto le spetterebbe e perché da ormai 50 anni, da quando esistono i Fondi Strutturali europei, siamo sempre cronicamente in ritardo e sempre a rischio di perderli per sempre.

Anzitutto va chiarito che Fondi Strutturali vengono pagati a rimborso, cioè quando dimostriamo di averli spesi per realizzare delle "cose" e presentiamo le relative "fatture quietanzate" a Bruxelles. Per la precisione il rimborso è pari alla metà di quanto abbiamo dimostrato di avere speso, un po' di più per le regioni del sud.

Peraltro anche i soldi incassati dal bilancio europeo sono spesso provvisori, se le spese rendicontate all'Europa riguardano "cose" che non corrispondono a quanto concordato, se queste "cose" non vengono ultimate o non funzionano entro certe scadenze, o se ci sono delle irregolarità nelle procedure di spesa, dobbiamo restituirli.

Chiederci perché non sappiamo spendere i fondi europei è quindi sbagliato, i fondi europei sono assegni firmati con l'inchiostro simpatico, che non si possono più incassare se non finiamo entro un certo termine, le "cose" che l'Europa è disponibile a rimborsarci (in parte).

La domanda giusta è perché l'Italia non sa spendere i soldi pubblici in generale, appena non si tratta più di pagare stipendi ed utenze, ed in particolare per fare quel tipo di "cose strutturali" che l'Europa è disponibile a rimborsarci in parte, come le infrastrutture.

La Legge Obiettivo, nata nel 2001 per velocizzare la realizzazione delle infrastrutture importanti per il paese, ha speso in 13 anni meno del 24% delle risorse stanziare, tutte italiane e pur italianamente derogando a tanti "lacci e laccioli" delle regole in materia di concorrenza, come nel MOSE di cui si sta occupando la magistratura. Ancora più impressionante è il dato delle opere ultimate, solo l'8,4% degli stanziamenti della Legge Obiettivi.

Conoscere perché non siamo capaci di prendere i fondi europei è interessante perché sono ormai quasi tutti quelli su cui possiamo contare per delle politiche di lungo termine ma anche perché può aiutarci a capire come possiamo spendere meglio i soldi degli italiani in generale.

Chi scrive ha passato molte fine d'anno negli uffici delle Autorità di Gestione, uffici che ogni dicembre devono spedire camionate di fatture quietanzate a Bruxelles, per fare in modo che gli incassi dal bilancio europeo corrispondano a quanto ci spetta. Accumulare fatture quietanzate che la Commissione Europea ci deve rimborsare è il mestiere del Vostro scriba. Mestiere che richiede capacità di improvvisazione o, come più raramente capita, di organizzarsi in modo previdente.

Questo dicembre il Vostro scriba ha avuto altri incarichi ed il tempo per provare a spiegare a chi è interessato, perché l'Italia non sa ~~spendere~~ prendere i Fondi Strutturali europei.

## 2. Tempi tiranni

La nostra politica e la nostra pubblica amministrazione non sono abituate a gestire degli stanziamenti di risorse pubbliche che dopo una certa scadenza non ci sono più. Solo i Fondi Strutturali hanno una scadenza, tutti gli altri stanziamenti dei bilanci pubblici non le hanno ed anche se le hanno, c'è sempre un "milleproroghe" per farle slittare.

I cicli della programmazione europea durano nominalmente 6 anni, un anno in più dei piani quinquennali sovietici. Ora dovremmo essere nel ciclo 2014-2020 ma in verità si sta ancora chiudendo il ciclo 2007-2013 e c'è ancora qualche strascico del ciclo 2000-2006 e precedenti.

I soldi stanziati nel bilancio europeo per un certo esercizio (es. il 2014), infatti, possono essere spesi nei tre anni successivi (es. entro il 2017) altrimenti si perdono per sempre. Questo periodo di grazia era di due anni nel ciclo 2007-2013.

Il ciclo 2014-2020 ha previsto un periodo di grazia maggiore perché è partito in ritardo, le Istituzioni Europee solo a dicembre del 2013 hanno approvato il budget pluriennale ed i regolamenti.

Il motivo principale di tali ritardi è che i paesi nordici ritengono uno spreco i Fondi Strutturali, visto che il divario di sviluppo tra nord e sud in Italia, il paese per cui erano stati inventati, non è diminuito di un decimale dopo 50 anni dalla loro introduzione.

Altri paesi, in particolare quelli dell'Est, hanno difeso l'esistenza dei Fondi Strutturali ed in effetti hanno potuto dimostrare che da loro funzionano. I polacchi, come gli spagnoli prima di loro, sono bravissimi a gestire i Fondi Strutturali. Forse dovremmo mettere da parte anacronistici complessi di superiorità ed imparare da loro.

La cosa curiosa è che tra i paesi che hanno difeso i Fondi Strutturali c'era anche l'Italia, non solo pietra dello scandalo ma probabilmente il paese che avrebbe tratto il maggior guadagno dalla loro abolizione, in termini di saldo con il bilancio europeo, visto che per versare i nostri contributi al bilancio europeo non abbiamo scampo ma a prendere quanto a noi spettante siamo così scarsi.

E sì, l'Italia né avrebbe guadagnato ma ... ci avrebbe rimesso quella casta sacerdotale addetta, nel nostro paese, alla stretta osservanza della liturgia dei Fondi Strutturali. Casta che tiene casa e famiglia, pure pregiata politicamente in quanto addetta a spendere e quindi a creare consenso, ed a cui appartiene anche il vostro scriba.

Se anche nel 2019 i contribuenti italiani non si accorgono della "sola" (come si dice a Roma), ci scappa anche il ciclo 2021-2027 ed ... arrivo alla pensione!

Quello che è importante tenere a mente nella gestione dei Fondi Europei, comunque, e che ogni anno c'è un obiettivo di spesa (fatture quietanzate) da rispettare e poi c'è un obiettivo finale alla chiusura del ciclo, tutti obiettivi noti con ampio anticipo.

Le spese che si possono presentare nelle scadenze intermedie, possono essere anche per anticipi, stati di avanzamento ed altre spese di carattere provvisorio che possono essere anche ottenute mediante un po' di creatività, mentre le spese da presentare alla chiusura devono riguardare "cose" finite e funzionanti. Le "cose" realizzate nel ciclo 2007-2013 devono essere ultimate entro il marzo del 2017 ma le spese rimborsabili dai Fondi Strutturali devono essere state pagate entro il 2015.

Anche se tutto ciò si sa per tempo, pochi si preoccupano per tempo, probabilmente siamo troppo abituati al nostro "milleproroghe", in Europa però non ci sono le stesse abitudini e gli altri Stati membri non aspettano altro che potere ridurre i loro contributi al bilancio europeo qualora uno Stato membro non portasse abbastanza "fatture quietanzate" in tempo.

L'Italia è sempre in ritardo ed ha sempre recuperato in "zona Cesarini" perlopiù utilizzando i cd. "progetti sponda" (ora "retrospettivi") ovvero progetti pubblici non compresi inizialmente nei Programmi Operativi, ma inseriti all'ultimo momento per "fare spesa".

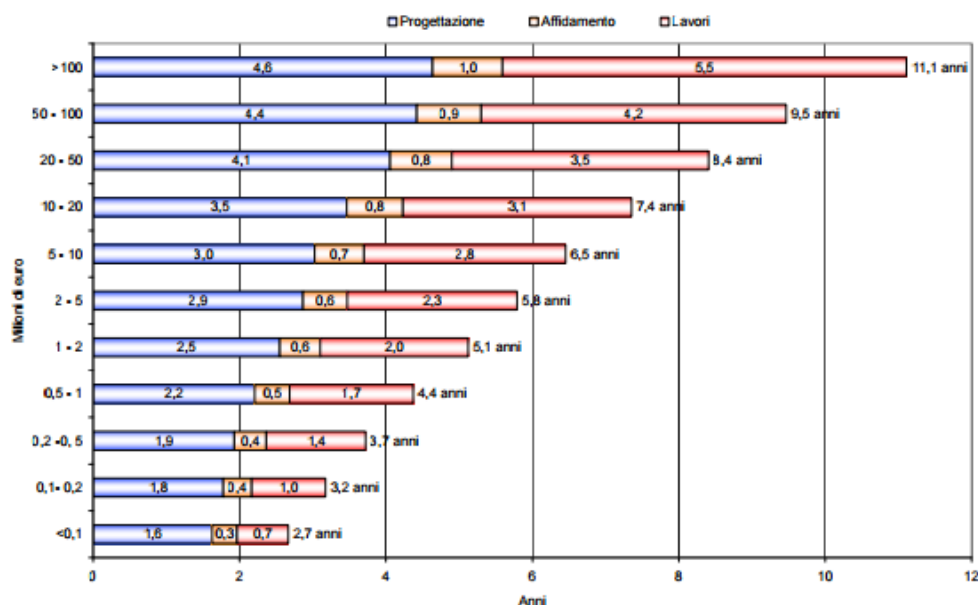
Nel periodo 2007-2013 era vietato usare i cd. "progetti sponda" ma con delle eccezioni (ampiamente usate), non sembra esserci alcuna consapevolezza che nel periodo 2014-2020 gli altri Stati membri hanno deciso di farcela pagare, eliminando qualsiasi eccezione.

### 3. Tempi irritanti

Per effetto delle scadenze intermedie e finali “degli assegni del bilancio europeo firmati con l’inchiostro simpatico”, la prudenza imporrebbe di non spendere i fondi europei per “cose” le cui fatture quietanzate rischiano di arrivare 3 o 5 anni dopo la decisione di comprarle.

Il Dipartimento per le Politiche di Coesione ha redatto dei rapporti sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche (fino al 2011 poi ha smesso, sicuramente c’erano cose molto più importanti da fare), che hanno anche una veste grafica intuitiva:

**Figura 4 - Tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per classi di costo e fasi di realizzazione - Italia**



Sulla base di questi dati sembrerebbe che non possiamo arrischiare di finanziare con i Fondi europei “avventure pazzesche” come infrastrutture dal costo superiore ad 1 milione di euro, visto che mediamente ci mettiamo più di 5 anni per ultimarle. Certo 1 milione di euro è tanto per un normale cittadino, ma per uno Stato sono briciole, non ci si fa una scuola, probabilmente nemmeno un asilo ex nuovo.

Pure per gli investimenti sotto i 100.000 Euro d’altra parte siamo a rischio, ci mettiamo mediamente 2,7 anni, appena 3/4 mesi meno del massimo ritardo concessoci dalle regole europee per il 2014-2020.

Si noti che peraltro, tranne che per le opere di importo superiore ai 100 milioni, i tempi di progettazione sono superiori a quelli di realizzazione!

Quello che manca in questi grafici, già abbastanza scoraggianti, è l’ulteriore tempo che serve tra quando si stanziavano dei fondi pubblici per uno scopo, a quando finalmente si individua un progetto preciso e a quando, in ultimo, si inizia la progettazione (la cd. “programmazione”).

I tempi di affidamento e realizzazione possono essere migliorati senz’altro, ma non sono il problema principale. Per le opere tra i 20 ed i 50 milioni passano “solo” 4,3 anni da indizione della gara ad ultimazione, anche per quelle tra i 50 ed i 100 milioni, basta migliorare poco, passano infatti 5,1 anni.

Il problema principale è il tempo che trascorre tra quando si stanziavano dei fondi pubblici per uno scopo (o se ne ha fondato sentore come due o tre anni prima nel caso dei Fondi Europei), a quando si conclude la progettazione.

#### 4. Incartarsi

I Fondi Strutturali sono gestiti sulla base di un cd. "Accordo di Partenariato" tra Italia ed Europa e di 74 cd. "Programmi Operativi" (cd. PO) tra Europa e Regioni ed alcuni Ministeri.

L'Accordo di Partenariato per il 2014-2020, che l'Europa inizialmente voleva chiamare "contratto", consta in 904 pagine (721 pagine più le 183 pagine dei suoi 4 allegati) e ciascun Programma Operativo, 60 per le Regioni e le Province autonome (cd. POR) e 14 nazionali (cd. PON), consta in circa 150 pagine.

I POR sono normalmente tre per ciascuna Regione, uno per ciascuno dei Fondi Strutturali: FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, FSE - Fondo Sociale Europeo e FEASR - Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale. Nel ciclo 2014-2020 le regioni Calabria, Molise e Puglia hanno accorpato FESR e FSE in un unico POR, per questo i POR non sono 63 (3 per ciascuna delle 19 regioni e per le 2 province del Trentino e dell'Alto Adige) ma "solo" 60.

Si tratta complessivamente, quindi, di circa 12.000 pagine di un contratto che sostanzialmente prevede le seguenti obbligazioni tra le parti:

1. l'Europa si impegna a rimborsare all'Italia (come articolata tra Regioni, e Ministeri) 31 miliardi;
2. l'Italia si impegna a presentare fatture quietanzate per circa 62 miliardi entro determinati tempi, che riguardino "cose" comprate nel rispetto di una serie di obiettivi e in una serie di azioni previste in queste 12.000 pagine, i regolamenti comunitari specifici dei Fondi Strutturali, quelli esecutivi e delegati ivi previsti e la regolamentazione comunitaria di settore ivi richiamata (qualche altra migliaia di pagine).

I cittadini, ma spesso anche i loro rappresentanti politici, non hanno affatto partecipato alla scrittura di questo contratto e anche avessero la pazienza di leggersi un po' di pagine è lecito dubitare possano capirci qualcosa. Una stretta élite di iniziati, forse non più di 100 in tutta Italia, può avere una certa visione di insieme.

Il bello è che l'Europa ci ha fatto scrivere le nostre 12.000 pagine di impegni nei loro confronti, tra il 2013 ed il 2014, in relativa libertà! Siamo noi che abbiamo creato gran parte dei vincoli a cui ci siamo assoggettati per incassare i 31 miliardi del bilancio europeo che ci spettano entro il 2023.

E come se il padrone di casa permettesse ad un inquilino di scriversi il contratto di affitto da solo, e l'inquilino prevedesse che non può mettere la musica alta dopo le 20 di sera, che non può subaffittare a turisti, che gli va elevata una multa se lui o un suo ospite lasciano un mozzicone di sigaretta sul pianerottolo, etc.

Tutte previsioni civili ed anche condivisibili ma un avvocato, anche alle prime armi, consiglierebbe all'inquilino di aspettare che sia il padrone di casa a chiedere di inserirle in un contratto di affitto, lesto a chiedere qualcosa in cambio.

Il problema è che il contratto è stato scritto dall'Italia da almeno le 81 amministrazioni titolari dei PO oltre che dai tre ministeri "capofila": il Ministero dell'agricoltura per i PO FEASR (cd. Piani di Sviluppo Rurali - PSR), il Ministero del lavoro per i PO FSE e il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) per i PO FESR.

Ciascuno di questi 81 scrittori, a sua volta risponde ad una pluralità di Assessori, Direttori, Capo Uffici, etc., tutti impegnatissimi ad infilare nelle 12.000 pagine, a cui ci siamo impiccati per i prossimi 8 anni, una parolina che identificava un progetto di loro interesse, a mettere un cappello su una sedia per un futuro stanziamento.

L'inserimento lavorativo degli ex detenuti è una questione nobile ed importante e non si vuole sostenere che non vada fatta, qui si vuole solo sostenere che bastava impegnarsi con l'Europa ad inserire i "soggetti svantaggiati" nel mondo del lavoro. Se poi nei prossimi 8 anni questi soggetti erano un po' più ex detenuti,

piuttosto che rifugiati, giovani, donne, esodati, cassaintegrati potevamo deciderlo da soli, anche a seconda di quello che succede.

Nel 2013 non fu previsto che a qualche chilometro dalle nostre coste un paese esplodesse e per i rifugiati provenienti dalla Libia probabilmente servirà qualche Euro in più, rispetto a quelli precedentemente previsti e ora scolpiti nei nostri contratti con il bilancio europeo.

E lecito dubitare che in altri Stati membri le anche legittime aspettative ed interessi delle varie Pubbliche Amministrazioni, vengano cristallizzate con altrettanta evidenza nei contratti con l'Unione Europea, perdendo così gradi di flessibilità nell'uso (di medio periodo) delle risorse del bilancio europeo che ci spettano.



## 5. La SPECTRE

I regolamenti comunitari sui Fondi Strutturali prevedono che ogni PO abbia un Autorità di Gestione (AdG), una Autorità di Certificazione (AdC), una Autorità di Audit o di Controllo (AdA), un Comitato di Sorveglianza ed un Tavolo di Partenariato. Non ci sono per fortuna 242 Autorità (3 Autorità per gli 81 PO), normalmente le Autorità di Certificazione e di Audit sono una per Regione o Ministero, e seguono più di un PO.

L'Autorità di Gestione è quella che deve fare la maggior parte del lavoro ed è il referente principale della Commissione Europea. E' di norma un alto dirigente della Regione o del Ministero, gli unici dirigenti pubblici che hanno degli obiettivi da raggiungere e delle regole da seguire che non possono essere rinegoziate a piacere con il politico di turno. Gli unici, come si è detto, a cui non basta fare uscire dei titoli sui giornali ma che sono obbligati a finire le "cose" per cui si spendono i soldi pubblici, per avere questi benedetti rimborsi dal bilancio europeo.

Ovviamente l'Autorità di Gestione non è solo una persona, ha bisogno di una organizzazione e di specifici servizi per funzionare e per questo può spendere il 4% del valore del PO per acquistare dell'"Assistenza Tecnica".

Visto che le altre risorse finanziarie pubbliche sono sempre di meno, è lecito immaginare che nelle Amministrazioni Pubbliche titolari dei PO, gli uffici dell'AdG si irrobustiscono sempre più e lì si vadano a concentrare le persone più capaci di una amministrazione. Succede invece l'inverso.

Da un lato le "piante organiche" nelle pubbliche amministrazioni si fanno con lo specchietto retrovisore, siccome in quella Direzione c'erano nel passato 60 dipendenti di cui 10 addetti al protocollo così deve essere per sempre, fa niente che il budget di quella Direzione si è dimezzato, fa niente che con la Posta Elettronica Certificata il protocollo è stato automatizzato. Mai un politico o un dirigente sosterrà che può fare a meno di qualche dipendente rispetto al passato, significherebbe ammettere che conta meno di prima.

Dall'altro lato i trasferimenti tra uffici nella pubblica amministrazione si fanno su richiesta dei lavoratori. Perché mai un lavoratore dovrebbe andare a lavorare negli uffici dell'AdG dove le "cose" si devono finire entro tempi inderogabili?

La gran parte delle AdG, quindi, un po' perché costrette e un po' per avere l'agilità e le professionalità specialistiche che comunque spesso non esistono (ma in 50 anni magari si potevano formare), hanno nel corso del tempo costruito delle organizzazioni parallele, fatte di società partecipate, consulenti esterni e lavoratori precari a vita (o di 6 anni in 6 anni). Sono queste organizzazioni parallele, una sorta di "SPECTRE", che scrivono gli atti amministrativi (progetti, bandi, graduatorie, atti di liquidazione, etc.) che sono necessari per ammonticchiare tutte quelle fatture quietanzate da spedire ogni fine anno a Bruxelles.

Ci sono anche dei documenti particolari da fare per seguire le specifiche regole europee: la Valutazione ex ante del PO (cd. VEXA), la documentazione necessaria per fare effettuare la Valutazione Ambientale Strategica (cd. VAS), la valutazione ex ante degli strumenti finanziari (cd. VEXA SF), i Rapporti Annuali di Esecuzione (cd. RAE), l'analisi costi e benefici dei grandi progetti, etc. Poi servono persone capaci di alimentare i sistemi informatici che consentono il dialogo con la contabilità del bilancio europeo.

In verità non si tratterebbe di documenti così particolari. Che ci sia una valutazione redatta da un tecnico esperto indipendente sul fatto che un certo ammontare di fondi pubblici sia ben allocato per fare delle cose utili alla popolazione, dovrebbe essere normale. Probabilmente in altri paesi lo è, e probabilmente è anche per questo che sono più bravi di noi a prendere i Fondi Europei.

Prendiamo il caso delle risorse destinate a ridurre i consumi energetici. L'Europa ci chiede di sapere quanti progetti abbiamo finanziato, quanto abbiamo effettivamente speso per questi progetti e di quante Tonnellate Equivalenti di Petrolio (TEP) abbiamo ridotto i consumi energetici.

Non sembrerebbe poi così difficile, ma questa ultima domanda è una follia per gli uffici che si occupano normalmente di politiche energetiche, finché hanno speso soldi pubblici nazionali e regionali nessuno glielo ha mai richiesto. Non sono attrezzati a rispondere a queste curiose domande, deve intervenire la "SPECTRE"!

Anche a livello di governo centrale non ci siamo fatti sfuggire l'occasione di creare delle strutture parallele. L'AGEA per l'agricoltura (FEASR), Tecnostruttura per il capitale umano (FSE) ma soprattutto il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) per il FESR, fisicamente immobile in un bell'immobile di Via Sicilia a Roma, ma spostato varie volte dal Ministero dell'Economia a quello dello Sviluppo Economico e con tentazioni di portarlo sotto il diretto controllo della Presidenza del Consiglio.

Da quasi mezzo secolo il DPS è sotto il controllo del Dott. Fabrizio Barca, anche Ministro del volatile Ministero per le Politiche di Coesione creato per lui dal Governo Monti, fintanto che lo stesso Ministro, ex capo di Dipartimento, ha deciso di creare l'Agenzia di Coesione che dovrebbe assumere molte delle funzioni in precedenza assegnate alla sua precedente creatura, il DPS.

IL FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale) rimborsa aiuti alle imprese ed appalti per opere pubbliche di svariata natura. A differenza del FEASR e del FSE per cui è facile individuare i Ministeri o gli Assessorati regionali competenti (quelli per l'agricoltura e la formazione ed il lavoro), ai finanziamenti del FESR aspirano una pluralità di Ministeri e di Assessorati: quelli per lo Sviluppo Economico e/o le Attività Produttive, per la Ricerca, per le Infrastrutture ed i Trasporti, per l'Ambiente e l'Energia, per la Cultura, per il Turismo, per la Scuola ... etc.

Praticamente non c'è un centro di spesa pubblica che non possa legittimamente aspirare a prendersi una fettina di finanziamenti dei PO FESR, a maggior ragione fino a quando si continuerà a trattarli come stanziamenti invece che come rimborsi. Peraltro la controparte della Commissione Europea che si occupa del FESR, "Direzione Generale per le politiche regionali" (DG Regio nel gergo della "SPECTRE"), ha deciso che lo sviluppo urbano è molto importante fino a cambiare il proprio nome in "Direzione Generale per le politiche regionali ed urbane". Non è, però, il cambio di carta intestata di DG Regio a destare preoccupazione ma il fatto che anche i Comuni più importanti si sono sentiti autorizzati a richiedere la loro fettina del FESR, aumentando di un terzo il già fin troppo nutrito numero di commensali al tavolo dei PO FESR.

L'Agenzia di Coesione, istituita sul più bello a cavallo tra la chiusura del ciclo 2007-2013 e l'avvio del ciclo 2014-2020, ha una direttrice ed un regolamento ma nemmeno un sito internet, un po' di personale proveniente dal DPS e, in generale, non pare agire un gran che. La esperta direttrice del DPS nel frattempo è stata spostata ad altro incarico, non c'è un Ministero di riferimento e le 81 Autorità di Gestione affrontano in modo sparso, come l'armata Brancaleone, i doveri previsti nelle 12.000 pagine che ci siamo scritti ed i capricci di DG Regio.

Questo scritto ha l'ambizione di allertare l'opinione pubblica italiana di come sarebbe relativamente semplice avvicinare la nostra efficienza nell'utilizzare i Fondi Strutturali a quella della Polonia o della Lituania (sigh!).

Nel peggiore dei casi, però, potrà risultare un utile guida per gli archeologi che in un lontano futuro dovessero trovarsi ad interpretare dei papiri ritrovati presso alcune rovine in Via Sicilia a Roma, del tenore "L'Adg del PO ha incontrato l'Ada per discutere delle osservazioni di DG Regio sulla Vexa SF, laddove la RIS non sembra essere tenuta in debito conto nei criteri di selezione approvati dal CdS per l'azione 3.6.2. L'AdA ha convenuto che per gli SF, nell'ambito dell' OT 3, il rispetto della RIS non è obbligatoria ma va comunque tenuta in conto, per cui si è impegnata a concordare un Piano di Azione con l'AdG che consenta agli OI di prevenire eventuali correzioni finanziarie ed eventualmente implementare specifiche azioni del PRA". Tali archeologi potrebbero scoprire così che il PRA non è il "Pubblico Registro Automobilistico" ma il "Piano di

Rafforzamento Amministrativo” (documento richiesto da DG Regio alla sola Italia nell’illusione che con un documento la nostra Pubblica Amministrazione possa finalmente acquisire standard occidentali).

## 6. Improvvisazione

Ci si potrebbe quindi chiedere: ma perché non copiamo dagli altri paesi? Perché non chiamiamo a dirigere l'Agenzia di Coesione un finlandese, un danese, un qualsiasi dirigente pubblico europeo che abbia ben utilizzato i Fondi Strutturali nel suo paese?

Sarebbe una ottima idea ma non sufficiente. Il problema non è stato creato da una sola persona e non si risolverebbe con una sola persona. La soluzione per prendere i Fondi Europei è anzitutto la programmazione pluriennale, ma la politica e la pubblica amministrazione italiana ama improvvisare.

E' proprio un amore viscerale, e come se ad un artista si chiedesse di copiare lo stile di un altro artista, riproporre cose che già hanno funzionato è infamante, una vergogna insopportabile per i politici ed i burocrati italiani. Quando le 74 AdG dei PO italiani hanno una difficoltà ad interpretare una norma chiedono 74 pareri legali a 74 diversi luminari delle scienze giuridiche (o forse qualche volta agli stessi che certo non hanno alcun interesse a farlo notare).

D'altra parte è da qualche decennio che l'Europa ci suggerisce di "riusare" i programmi informatici che hanno dato buona prova di se in un qualche ufficio della pubblica amministrazione, per esempio nella ASL X. Il problema è che tutti i dirigenti informatici delle altre ASL così ammetterebbero che il loro collega della ASL X è più bravo di loro. Forse a qualcuno potrebbe anche venire in mente che il dirigente dell'informatica della ASL X dovrebbe anche guadagnare più di loro.

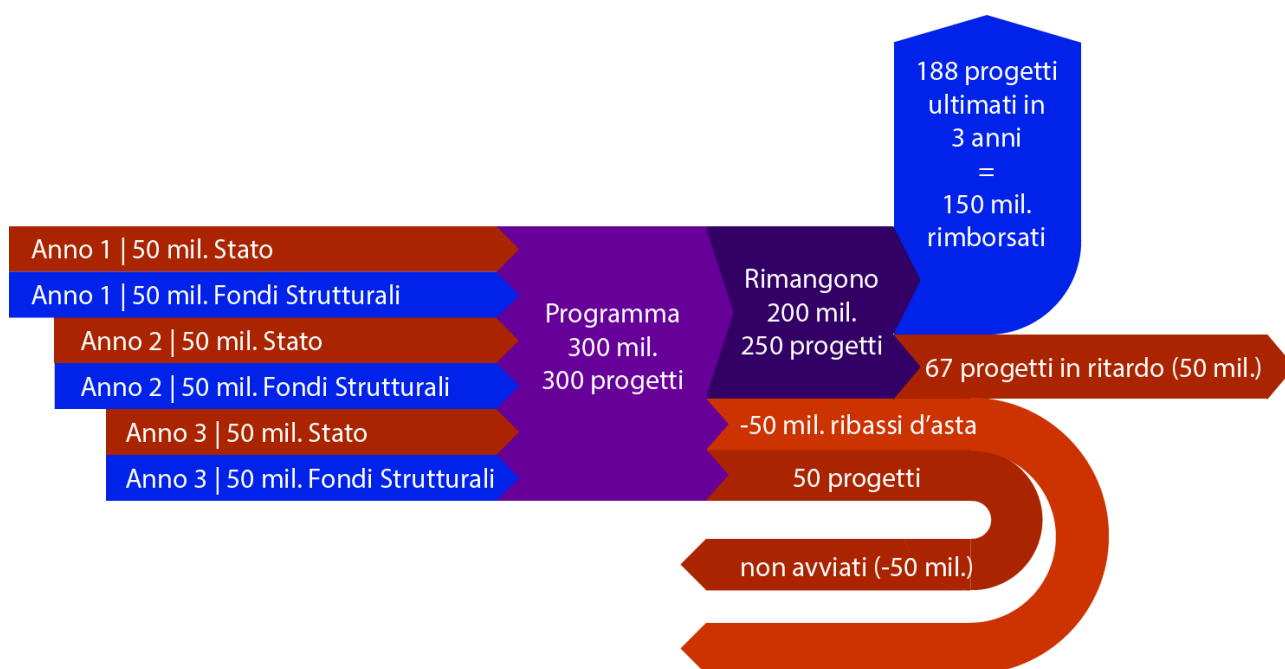
E' la Commissione Europea stessa che ci dice che o i Fondi Strutturali sono usati per cofinanziare una programmazione che esiste, a prescindere dai Fondi stessi, oppure tanto vale non prenotare risorse del bilancio europeo per "cose" che non riusciremo mai a realizzare. Questa regola, nota nella Spectre con l'esoterico nome di "Condizionalità ex ante", è stata rafforzata nel ciclo 2014-2020, tanto è vero che molti PO non possono finanziare infrastrutture per il trasporto perché manca una programmazione di settore.

Vediamo perché la programmazione è così indispensabile per ottenere il rimborso della nostra quota del bilancio Europeo.

Prendiamo un paese normale che ha una programmazione per uno degli obiettivi cari alla politica comune europea, per esempio lo sviluppo dell'energia rinnovabile. Questo paese stanziava normalmente sul suo bilancio, 50 milioni di Euro l'anno con l'obiettivo di realizzare, nei successivi tre anni, 50 impianti di produzione di energia rinnovabile (1 milione l'uno, a preventivo).

Anche in questo paese non tutte le ciambelle vengono con il buco: mediamente il 20% dei progetti non viene avviato per un problema o l'altro. Quelli che rimangono vengono a costare un 20% meno del previsto per effetto dei ribassi d'asta in sede di gara (800.000 Euro l'uno, a consuntivo) e, sempre mediamente, un 25% dei progetti avviati ha difficoltà ad essere ultimato nei tre anni utili per richiedere il rimborso dei Fondi Strutturali.

Il paese normale non si inventa nulla di speciale per "spendere" i Fondi Strutturali. Non istituisce un Ministero o un Agenzia apposita, non fonda delle logge esoteriche, ma usa queste risorse per raddoppiare la propria ordinaria programmazione dei prossimi 3 anni (300 mil. = 150 mil. propri + 150 mil. di Fondi Strutturali). Vediamo che succede:



Alla fine del periodo il nostro paese normale ha speso solo i 150 mil. oggetto di rimborso dei Fondi Strutturali ed ha impegnato il proprio bilancio per altri 50 milioni per dei progetti non conclusi in tempi utili. Altri 100 milioni li ha programmati ma non sono mai diventati spesa nemmeno potenzialmente, perchè non si sono mai stipulati dei contratti tra la Pubblica Amministrazione e potenziali fornitori e creditori, e potrebbero essere riutilizzati per finanziare altri 100 progetti nell'anno 4.

L'Italia riesce di solito a recuperare in zona Cesarini più o meno tutti i rimborsi che le spettano dal bilancio Europeo, infilando nella rendicontazione da inviare a Bruxelles un po' di fatture quietanzate relative a progetti già ultimati, i cd. "progetti sponda" (ora "retrospettivi" nel gergo della Spectre).

Questo escamotage fa infuriare la Commissione Europea che vuole che i progetti siano selezionati mediante dei criteri coerenti con degli obiettivi concordati. La Commissione sa bene che occorre un parco progetti iniziale più ampio di quello che è disponibile a rimborsarci, ma vuole che tale parco ampliamento sia fatto fin dall'inizio con le regole di selezione concordate (cd. "overbooking" nel gergo della Spectre) e non frutto di improvvisazione finale quando nella rendicontazione va a finire un po' di tutto.

In Italia si è tentato di affiancare delle risorse di bilancio statale, il cd. "FAS" (Fondo Aree Sottoutilizzate) ora forse "FSC" (Fondo di Sviluppo e Coesione), alla Programmazione Europea ma anche, e non solo, con il fine di mettere in sicurezza l'ottenimento dei rimborsi che ci spettano dal Bilancio Europeo (facendo *overbooking*). Le altre finalità hanno preso il sopravvento e ben poco FAS è stato effettivamente utilizzato per creare un parco progetti più ampio di quello da presentare a rimborso, ultimato entro i termini previsti.

Nonostante 50 anni di esperienza di gestione dei Fondi Europei continuiamo a non preoccuparci per tempo che i progetti ultimati entro i termini previsti non saranno mai il numero iniziale ed il loro costo medio è inevitabilmente inferiore a quello oggetto del finanziamento originale! I ribassi d'asta sono per loro natura riduzioni del costo e le varianti in aumento, come ben sanno le AdG e di recente ha scoperto anche l'Autorità Nazionale Anti Corruzione, raramente sono in regola con il diritto della concorrenza e degli appalti.

Più in generale ci sono molti eventi che possono far diminuire il numero o il costo medio dei progetti ultimati entro i tempi, rispetto quelli selezionati inizialmente. Imprese che non realizzano o realizzano solo in parte gli investimenti sostenuti da contributi pubblici, corsi di formazione che vengono disertati dagli alunni, etc.

Per i legislatori, però, sembra sempre sorprendente che non tutte le ciambelle vengano con il buco.

E' pertanto assolutamente necessario trovare delle risorse per fare dell' "overbooking", ma creare un fondone statale, da governare insieme alle Regioni, è il modo più difficile per farlo. Le risorse sono poche e gli appetiti sono tanti, l'eterogeneità dei fini della cd. Programmazione Unitaria del FAS ha ridotto questo Fondo ad essere usato come il "bancomat" del Governo.

Quello che ci insegna il nostro paese normale (e ci dice saggiamente, sia pure nel suo linguaggio incomprensibile ai profani, la Commissione Europea con le cd. Condizionalità ex ante) è che dovrebbero essere i Fondi Strutturali, piuttosto, a fare da "overbooking" alla programmazione statale e regionale, rinforzando le voci opportune dei rispettivi bilanci e rendicontando al bilancio europeo i progetti venuti con il buco.

Questo richiede però una programmazione ordinaria in linea con gli standard europei. Quello che potremmo saggiamente fare fin da ora è, perlomeno, porsi la domanda "ma questo progetto che stiamo finanziando con risorse pubbliche nazionali o regionali, potrebbe essere inserito nel parco progetti rimborsabile dal Bilancio Europeo?".

Dal 2007 l'Italia ha finanziato una moltitudine di impianti fotovoltaici, garantendo un prezzo di vendita incentivante dell'energia pulita prodotta nei successivi 20 anni. La differenza tra il prezzo garantito (il cd. "conto energia"), tale da rendere redditizio questo tipo di investimento, ed il normale prezzo riconosciuto ai produttori di elettricità, è stata posta a carico delle tariffe che gli utenti pagheranno fino al 2030.

C'è chi dice che questi prezzi incentivati sono troppo alti e che questa politica ha prodotto un aumento dei costi dell'energia elettrica che per i prossimi decenni peserà sui bilanci familiari e renderà poco competitive le nostre imprese (circa 10 miliardi l'anno). Giusta o sbagliata che sia stata questa politica, qui si vuole solo sottolineare che nella programmazione 2007-2013 erano stati allocati circa 17 miliardi con la medesima finalità. Miliardi che sono risultati molto difficile da spendere anche per effetto dello spiazzamento prodotto dalle politiche nazionali non prese in considerazione nella programmazione europea, ed in particolare proprio dal conto energia per il fotovoltaico.

In un paese normale si sarebbe presa in considerazione l'idea di farsi rimborsare dall'Europa una parte degli incentivi del conto energia, "spendendo" questa quota di Fondi Strutturali con estrema facilità ed alleggerendo un poco il peso che avranno cittadini ed imprese sulle bollette energetiche per decenni. In Italia, però, a nessuno è venuta in mente questa possibilità, i seguaci della "loggia conto energia" e quelli della "loggia dei Fondi Strutturali" praticano culti esoterici diversi e anche se sono tutti pagati dal Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Ambiente, non si parlano tra di loro.

## 7. Programmazione

L'unica condizione "qualitativa" che pone l'Europa per erogarci la nostra ambita quota del bilancio Europeo è che i progetti da rendicontare siano stati selezionati mediante dei criteri coerenti con gli obiettivi concordati (la Programmazione).

Gli obiettivi della Programmazione Europea sono tutti ampiamente condivisi: aumentare la ricerca ed i ricercatori, la competitività delle PMI, l'occupazione, la tutela dell'ambiente, l'informatizzazione, etc. Certo a qualcuno viene sempre la tentazione di utilizzare i Fondi Strutturali, vista la scarsità di risorse pubbliche, per fare qualche strada, degli eventi o un po' di manutenzione. Chiarito, però, che l'aggettivo "Strutturale" sta ad indicare proprio che con questi Fondi non si può finanziare l'ordinario e che lo sviluppo sostenibile non si fa consumando nuovo territorio, non ci sono grandi divergenze sugli obiettivi.

I problemi derivano dai meccanismi di selezione dei progetti che la Commissione vuole che siano razionali ed ampiamente pubblicizzati. La Programmazione infatti per le Istituzioni Europee, cosa che non crea disagi negli altri Stati, è fatta di obiettivi e risultati, e, di conseguenza, di coerenti criteri e meccanismi di selezione dei progetti.

Ipotizziamo che una regione osservi che lo sport favorisce l'inserimento sociale ed occupazionale dei giovani e che, peraltro, gli anziani che hanno praticato sport da giovani tendano ad ammalarsi di meno e decida, pertanto, che dotarsi di una piscina ogni 100.000 abitanti è una buona idea per creare benessere per i giovani, riducendo in prospettiva anche le spese per la sanità.

La Programmazione consiste quindi nell'individuare in una mappa le piscine che già ci sono, calcolare il bacino di utenza servito e non servito ed individuare, di conseguenza, i luoghi dove fare le nuove piscine. Con le risorse disponibili e sulla base di un criterio di priorità, ad esempio partendo con i luoghi più lontani dalle piscine esistenti, si cerca quindi di trovare chi realizzi e gestisca piscine nel modo più favorevole all'utenza ma anche con il minimo costo per le casse pubbliche.

Da noi di solito la Programmazione è invece un elenco di progetti con i costi di realizzazione già decisi ad occhio (per quelli di gestione, Dio provvederà) ed il cui totale è pari ad uno stanziamento o un fondo (FPT – Fondo Piscine per Tutti). A detto fondo si mette la maiuscola, si danno delle regole tutte sue, Direttori, Presidenti, segretarie ed autisti ... sulle quali si litiga per anni (in particolare per le segretarie). Tutto ciò ignorando quello che fa il Fondino a fianco (FTT – Fondo Tennis per Tutti) e, ovviamente, i programmi del FCE (Fondo Cogenerazione Elettrica) di cui FPT ignora persino l'esistenza, e che arranca con difficoltà, perché non sa a chi fornire l'energia termica prodotta dalla cogenerazione, che sarebbe così utile per riscaldare le piscine.

Nel migliore dei casi, fatta la lista di progetti, viene chiesto ad uno scriba di elaborare una bella introduzione che suoni come una strategia o perlomeno una "tassonomia", tale da dare un senso ad un insieme di progetti in verità esclusivamente frutto di equilibri politici. Nel peggiore dei casi, oltre al Fondo, si cercherà di istituire un soggetto (Ufficio, Dipartimento, Agenzia, Società in house) dove piazzare qualche *clientes* ed a cui bisognerà poi trovare un lavoro, anche quando ci sarà una piscina ogni 100.000 abitanti.

Il fatto che questi elenchi di progetti, denominati impropriamente Programmazioni, siano frutto di equilibri politici, fa sì che siano estremamente precari, come gli equilibri che li hanno generati. Non solo la lista è destinata a cambiare quando cambia una legislatura o spesso anche un governo. Se i progetti hanno un carattere territoriale, come necessario per i Fondi Strutturali, questi equilibri possono andare in crisi ad ogni elezione che interessa lo Stato, le Regioni o i Comuni coinvolti (quindi anche più volte nel giro di una legislatura).

Un PO si deve pertanto confrontare con almeno 3-5 diversi "equilibri politici" lungo la sua novennale esistenza. Non è che ciò non avvenga anche negli altri paesi, magari con minore frequenza, la differenza è

che con una Programmazione di standard europeo, non sotto forma di elenchi ancorché mascherati (vedi il capitolo Incartarsi), basta cambiare i criteri e le priorità per adeguarla alle nuove sensibilità politiche e non è necessario ogni volta riscrivere daccapo 12.000 pagine da concordare nuovamente con la Commissione Europea.

Poniamo che nel nostro paese normale vinca le elezioni il partito “Tennis per Tutti” scalzando il precedente governo del partito “Nuoto per Tutti”. Al nuovo governo basta aumentare la dotazione del FTT (Fondo Tennis per Tutti) riducendo il FPT (Fondo Piscine per Tutti), informando la Commissione Europea che nelle 12.000 pagine del contratto sono cambiati 4 numeri: il numero ed il costo delle piscine da realizzare in meno ed il numero ed il costo dei campi da tennis in più.

Questo paese normale sta facendo overbooking con i Fondi Strutturali alla propria ordinaria Programmazione, ovvero rafforza finanziariamente quello che avrebbe fatto comunque, accelerando il raggiungimento dell’obiettivo finale.

In Italia anche quando si è fatto qualche esercizio di programmazione ci si dimentica dell’obiettivo finale. La programmazione per ridurre il divario di sviluppo del mezzogiorno rispetto il resto dell’Italia, prevedeva una ripartizione dei fondi per le infrastrutture a favore delle regioni del Mezzogiorno fissa ed eterna (85%). La politica per il Mezzogiorno, così, non prevedendo nemmeno la possibilità che questa ripartizione asimmetrica non avesse più ragione di esistere, sia pure in un lontano futuro, non prevedeva nemmeno l’eventualità che il divario di sviluppo tra nord e sud si annullasse veramente.



## 8. Ciambelle senza buco

Come abbiamo visto nel capitolo Improvvisazione, non tutte le ciambelle vengono con il buco e, pertanto, occorre fare *overbooking* con risorse pubbliche proprie su quelle dei Fondi Strutturali, per garantire di incassare tutta la quota che ci spetta, almeno fino a quando non avremo una ordinaria Programmazione di standard europeo e potremmo fare il contrario (*overbooking* con i Fondi Strutturali sulle risorse pubbliche proprie) come gli altri paesi.

Le risorse pubbliche però sono scarse ed il lavoro principale di una Autorità di Gestione - AdG (Management Authority in inglese) è appunto gestire (maneggiare?) il Programma Operativo affinché si possano presentare sufficienti progetti ultimati nei tempi ed incassare così l'agognato rimborso dal bilancio europeo, ove possibile "consumando" il minimo necessario delle rare risorse pubbliche proprie.

Questa gestione richiede di ragionare in termini dinamici e di probabilità. Il nostro diritto amministrativo non è proprio l'attrezzatura ideale per una siffatta gestione, è concepito per fare delle foto mentre i Programmi Operativi sono piuttosto dei film.

Abbiamo visto che ci sono molti eventi che possono far diminuire il numero o il costo medio dei progetti ultimati entro i tempi, rispetto a quelli selezionati inizialmente. Certamente uno dei compiti principali delle AdG è ridurre questi fenomeni affinché siano di dimensioni le più contenute possibile.

Ci sono vari accorgimenti che le AdG adottano per ridurre la "mortalità" dei progetti e che potrebbero ben essere utilizzati per migliorare l'efficienza della spesa pubblica italiana in generale.

Per ridurre il numero dei progetti che non vengono avviati, per un problema o l'altro, si può essere molto rigorosi nelle selezioni iniziali. Poiché ciò rischia però di favorire le proposte già pronte nei cassetti, spesso un po' stantie, si possono fare delle selezioni in più fasi. In una prima fase si valuta più la qualità delle proposte a raggiungere gli obiettivi, in una seconda fase si approfondisce la fattibilità tecnica-economica e giuridica del progetto, in modo da concedere i finanziamenti solo quando i progetti sono effettivamente cantierabili ma creando poi anche una riserva di progetti in corso di maturazione, finanziabili con le cd. "economie" o con coperture finanziarie autorizzate nei bilanci successivi (una cd. "pipeline" nel mondo degli investitori privati).

Il Vostro scriba si è fatto molti nemici perché ha introdotto criteri rigorosi nelle selezioni dei progetti da finanziare: imprese che non avevano parametri patrimoniali e reddituali adeguati rispetto le dimensioni e la complessità degli investimenti, sindaci cui l'amico architetto è stato costretto a rifare per bene la progettazione di un'opera pubblica perché non validata dalla società certificata ISO 17020, dirigenti comunali che sono stati costretti ad acquistare attrezzature informatiche tramite le convenzioni CONSIP invece che procedere con vari gradi di fantasia, etc.

E' poi necessario riutilizzare il più velocemente possibile le economie, per esempio quelle inevitabilmente generate dai ribassi d'asta in sede di gara. Anche questa operazione non crea facile consenso.

Normalmente i finanziamenti dati ad una Pubblica Amministrazione per un progetto, ad esempio un milione per un Comune per realizzare la nostra solita piscina, vengono lasciati a disposizione fino al termine del progetto e sovente vengono usati per finanziare delle varianti in aumento al progetto stesso, ad esempio una torre da tuffi con una spettacolare piattaforma da 10 metri.

Le varianti in aumento sono quasi sempre irregolari, se riservate alla stessa impresa aggiudicataria, ma anche l'oggetto della variante, il più delle volte, non serve mai quanto il progetto originale. Spesso e volentieri la piattaforma da 10 metri non sarà usata se non era stata progettata fin dall'inizio ... e solo dopo ci si rende conto che non c'è nessun insegnante di tuffi disponibile nel raggio di 1.000 km!

Il fatto è che il Comune percepisce di "avere vinto un milione" non una piscina. Questa percezione è maggiore quando la programmazione è esclusivamente frutto di equilibri politici dato che questi accordi

sono costruiti sulle cifre e non sulle “cose”. Il Sindaco vuole un milione e non una piscina, se poi si scopre che bastano 750.000 Euro per costruirla deve inventarsi qualcosa per non “perdere” 250.000 Euro della “vincita”.

La gestione del Programma Operativo non è affatto finita una volta che si sono selezionati i progetti ed assunti i cd. Impegni Giuridicamente Vincolanti (“IGV”): il contratto d’appalto con l’impresa aggiudicataria, la concessione di un contributo sugli investimenti di un’impresa, etc ... anzi di solito è proprio qui che inizia il “salto nel buio”.

Ovviamente i contratti di finanziamento prevedono dei tempi obbligatori per la realizzazione dei progetti e spesso anche per le varie fasi, ma non è mai facile togliere un finanziamento già concesso in presenza di legittime aspettative da parte di soggetti economici. E’ difficile infatti far capire che i finanziamenti dei Fondi Strutturali sono assegni che si incassano solo entro una certa scadenza, quando tutti sono abituati agli altri finanziamenti pubblici che possono sempre avere una proroghetta ed una deroghetta, se trovi l’amico giusto (e poi la proroga della proroga, etc.).

Ci sono poi dei casi in cui ci sono motivi oggettivi per cui i tempi non possono essere rispettati: una guerra di ricorsi e controricorsi per un appalto pubblico, l’impresa che rinuncia ad un contributo perché scopre che un concorrente ha realizzato lo stesso prodotto su cui voleva investire, etc. In nove anni, Dio non voglia, qualcuno può anche morire o decidere di andare a vivere in un altro paese.

Per quanto una Autorità di Gestione possa essere brava a selezionare i progetti con rigore, a liberare e riutilizzare rapidamente le economie, è comunque inevitabile che servano un po’ di risorse proprie in più (cd. overbooking) per finanziare un ammontare i progetti maggiori e centrare l’obiettivo di presentare a Bruxelles un numero ed un importo di progetti ultimati entro i tempi, nonostante un po’ di progetti “persi per strada”.

Spesso si sente dire che i Fondi Strutturali finanziano troppi progetti di piccola dimensione e che è per questo motivo che non incidono strutturalmente sullo sviluppo economico dei territori. La dimensione probabilistica della gestione però renderebbe azzardato puntare tutto su un unico o pochi grandi progetti. Come abbiamo visto nel capitolo “Tempi irritanti”, inoltre, i grandi progetti sono quelli che richiedono tempi più lunghi ed incompatibili con i meccanismi di rimborso dei Fondi Strutturali e sono spesso anche quelli che hanno più probabilità di finire su un binario morto.

Non è d’altra parte la dimensione del singolo progetto (inteso come singolo appalto o aiuto) a determinare l’incisività delle politiche pubbliche. Tanti piccoli pozzi si sono rivelati più efficaci di grandi acquedotti per risolvere i problemi di approvvigionamento di acqua potabile di alcune popolazioni africane. Lo sviluppo della banda ultralarga in Italia può essere realizzato da tante piccole ditte, ciascuna che realizza e gestisce una piccola porzione della rete. La produzione di energia rinnovabile è più efficace se effettuata in maniera distribuita, in prossimità dei luoghi dove si consuma.

L’incisività delle politiche pubbliche è data dalla loro coerenza, che può essere assicurata anche da tanti piccoli progetti, a condizione che vadano tutti in una unica direzione. Non si tratta di una coerenza ideologica ma assolutamente pratica, la cosa importante è che i risultati dei singoli progetti si possano sommare.

E’ la somma che rende incisive o meno le politiche pubbliche, non l’addendo.

## 9. Conti pubblici

Raramente si sente discutere di bilanci pubblici a livello di consuntivo, come per esempio per i bilanci delle imprese (la società x ha aumentato il fatturato, ha diminuito gli utili, etc.). Quello che appassiona il dibattito pubblico sono i bilanci pubblici preventivi (Legge di Stabilità) che sono approvati per legge ed a cui si dedicano i 23 parlamenti nazionali e regionali nell'ultima parte dell'anno.

A differenza dei bilanci delle imprese, i bilanci pubblici sono fatti di entrate ed uscite e, fino a non molto tempo fa, l'importante era che il totale delle uscite previste fosse pari a quello delle entrate previste. Se poi le entrate erano strutturali e definitive, come ad esempio le tasse, o occasionali e provvisorie, come l'assunzione di nuovi debiti, non faceva grande differenza, almeno fino a quando i risparmiatori di tutto il mondo hanno iniziato ad esprimere qualche perplessità sul fatto che l'Italia fosse in grado di restituire una montagna di debiti sempre più alta.

Ma il motivo per cui ci si appassiona ai bilanci preventivi pubblici è che le previsioni di uscita sono autorizzatorie, se nel capitolo di uscita "carta igienica" viene iscritta la cifra di un milione, il giorno dopo che il bilancio è approvato un dirigente pubblico è autorizzato a comprare un milione di carta igienica. E' facile immaginare come sul lato delle uscite le previsioni sono facili ad "autoavverarsi".

Le previsioni delle entrate sono invece probabilistiche: si prevede che i cittadini pagheranno un certo ammontare di tasse, che i risparmiatori sottoscriveranno un certo ammontare di titoli di debito pubblico, etc. ed è più difficile che si "autoavverano". I Ministri e gli Assessori al Bilancio sono normalmente odiati dai loro colleghi che si occupano solo di uscite, perché cercano di non fare previsioni troppo fantasiose in materia di entrate e così raramente hanno carriere politiche di successo. Sono le spese pubbliche a creare consenso e successo elettorale.

Fatto sta che i bilanci preventivi pubblici sono fatti di entrate incerte che si prevede di incassare nell'anno e di uscite certe che si prevede di pagare nell'anno. I bilanci prevedono anche entrate ed uscite dei due anni successivi ma, poiché l'incertezza sulle entrate aumenta più sono lontane nel tempo, non sempre i capitoli di uscita degli anni successivi possono essere utilizzati (autorizzati).

Le regole dei bilanci pubblici sono diventate sempre più severe perché gestioni allegre hanno creato buchi di bilancio posti a carico delle generazioni future, anche oltre il debito pubblico ufficiale. E' anche giusto, peraltro, che il legislatore di oggi non impegni tutte le entrate che dovrà amministrare il legislatore di domani.

Il rigore introdotto nei conti pubblici però rischia di essere incompatibile con le regole dei bilanci europei che, come abbiamo visto, hanno un respiro ufficiale di 6 anni estendibile, nella pratica, a 9 anni.

Per finanziare un progetto, infatti, è necessario avere un capitolo di uscita autorizzato e che abbia capienza per l'intero importo del progetto ed abbiamo visto come sia sostanzialmente impossibile, nel caso delle opere pubbliche, che queste vengano progettate, aggiudicate, realizzate ed integralmente pagate in un anno. Questo respiro pluriennale non vale solo per le opere pubbliche ma un po' per tutti i progetti "importanti" come quelli rimborsabili dai Fondi europei che infatti e non per puro capriccio, si chiamano "strutturali".

Con la recente riforma cd. "armonizzazione" dei bilanci pubblici, si sono eliminati degli autentici mostri contabili come l'accumulo dei cd. "residui" attivi e passivi che erano spesso arrivati a valere più del totale del bilancio stesso, ma con l'acqua sporca si rischia di buttare anche il bambino, rendendo sostanzialmente impossibile gestire una programmazione pluriennale (figuriamoci se esennale).

Con l'armonizzazione dei bilanci pubblici si è stabilito che gli impegni di spesa assunti negli anni precedenti e non pagati devono essere riconfermati espressamente in ogni nuovo bilancio preventivo.

Però non è stato previsto che questi stanziamenti devono essere automatici, coperti dall'avanzo di gestione che si deve generare automaticamente quando le entrate corrispondono alle previsioni e invece delle spese sono rinviate negli anni successivi, ma devono trovare capienza nei nuovi stanziamenti decisi dalla Legge di Bilancio o di Stabilità che dir si voglia.

L'idea fondamentale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici doveva essere quella che le risorse erano assegnate a finalità (cd. Missioni e Programmi), avvicinandoci agli standard della programmazione europei ed occidentali, e lasciando alla politica il ruolo di indirizzo ma sottraendole le decisioni sui singoli progetti o, peggio, sui singoli soggetti da finanziare.

Ovviamente ai politici non piace dire che si stanno onorando gli impegni già presi invece che finanziare mirabolanti loro nuove iniziative e così ad ogni nuova legge di bilancio cercano di inserire i loro progetti più cari, anche a rischio di sottrarre risorse già attribuite a quelli già avviati e compresi in una programmazione pluriennale. D'altra parte è almeno 20 anni che i 23 parlamenti italiani generano e rigenerano le cd. leggi mancia, sia pure tacciate di incostituzionalità e senz'altro strumento di clientelismo e sconclusionati elenchi di progetti di cui è impossibile verificare l'efficacia.

Si genera così una incertezza generale che sfavorisce gli interventi importanti e strutturali e che, per loro natura, hanno un profilo di spesa pluriennale.

E' facile immaginare che di fronte queste nuove rigidità dei bilanci pubblici, le Autorità di Gestione risponderanno "parcheggiando" le uscite in qualche Ente o Società in house, rispettando così formalmente le uscite per cassa previste dai bilanci ma senza generare quelle fatture quietanzate che danno diritto ai rimborsi del bilancio Europeo.

Abbiamo forse ridotto l'accumulo di risconti fuori controllo ma altri mostri contabili si profilano all'orizzonte.

## 10. Risconti pubblici

Non è semplice spiegare le mostruosità prodotte dal sistema di contabilità pubblica. Un esempio può aiutare, anche se rimane inevitabile qualche tecnicismo (chi vuole può saltare questo paragrafo).

Finalmente il nostro solito Comune riesce a farsi iscrivere nel bilancio regionale dell'anno 1, l'agognato finanziamento di un milione di euro per costruire la nostra solita piscina. Il dirigente regionale preposto può così assumere un impegno contabile di spesa per un milione nel bilancio regionale. Il Comune, di conseguenza si può iscrivere tale finanziamento come entrata ed uscita del proprio bilancio ed avviare la progettazione della piscina, assumendo un impegno contabile e contrattuale di 50.000 Euro nel proprio bilancio dell'anno 1 nei confronti del progettista.

Al termine dell'anno 1 però nessuno sguazza ancora nella nuova piscina, non sono state ancora ottenute tutte le necessarie autorizzazioni ed è ormai chiaro che anche la sola progettazione, nel migliore dei casi, si concluderà nell'anno 2. Nei bilanci previsionali dell'anno 2 la Regione iscrive il milione "promesso" al Comune nei "residui passivi" ed il Comune registra un milione sia come "residuo attivo" che come "residuo passivo" (entrate ed uscite di competenza dei bilanci precedenti). Ciò pur sapendo entrambi che i pagamenti alla ditta aggiudicataria dell'appalto, che si potrà fare solo a progetto approvato, saranno nell'anno 3 o oltre.

Nemmeno un euro delle preziose entrate previste per l'anno 1 nel bilancio regionale è stato quindi effettivamente speso nell'anno 1. Il bello, però, deve ancora cominciare! La Regione infatti può non stanziare nel suo bilancio di previsione dell'anno 2 il totale dei residui passivi ma solo la percentuale di questo totale che immagina di dovere pagare effettivamente nell'anno 2, ad esempio il 20%. Il Comune, invece, poteva avere una diversa opinione: ritenere di incassare tutto il milione nell'anno 2 e iscriversi l'intero importo come entrata del bilancio.

Già nell'anno 2 abbiamo quindi due bilanci pubblici che non quadrano, la Regione aveva iscritto 200.000 Euro come sua spesa per la realizzazione della piscina e il Comune 1.000.000 di Euro come incasso da parte della Regione e come spesa nei confronti dei fornitori per la realizzazione della medesima piscina. Si noti che questi importi, oltre ad essere diversi, sono, inoltre, tutti e due sbagliati! Il Comune nell'anno 2 deve pagare solo 50.000 Euro ed altrettanto la Regione, se procede per rimborsi.

Immaginate quali mostruosità si generavano dopo vari anni, spesso nei bilanci delle Regioni si accumulavano "debiti presunti" per "cose" che i beneficiari non avevano più intenzione di realizzare, che avevano realizzato in altro modo o che avevano realizzato per importi minori. In mancanza di un Codice Unico di Progetto, da tempo previsto ed usato per i Fondi Strutturali ma solo da poco per il resto della spesa pubblica, inoltre, chissà quante volte abbiamo pagato più volte la stessa cosa con diversi bilanci pubblici!

L'unico rivolo della spesa pubblica dove questo non succedeva erano i Fondi Strutturali. Siccome a Bruxelles si devono portare in tempo le fatture quietanzate del progettista e della ditta che ha realizzato la nostra solita piscina, l'Autorità di Gestione non può assegnare un finanziamento ed aspettare sine die che il beneficiario maturi il diritto al pagamento, deve sempre sapere a che punto si è, e deve fissare delle scadenze che se non rispettate determinano la revoca del finanziamento.

Per questo il sistema di contabilità pubblica in vigore fino al 2013 esentava i Fondi Strutturali dal gioco perverso dei residui attivi e passivi, questa esenzione era bilanciata dal sistema di monitoraggio extracontabile previsto dalle regole della Programmazione Europea, che non si ferma a livello del bilancio dell'Ente Pubblico ma insegue i rapporti giuridici che si istaurano a valle, fino alle "cose" da fare. D'altra parte, fino a che si sta nei termini, il rimborso europeo coincide temporalmente con la spesa, se questa avviene nell'anno 2 invece che 1, anche l'incasso avviene nell'anno 2 invece che 1.

La cosiddetta armonizzazione dei bilanci pubblici, iniziata nel 2013, è stata una riforma necessaria ma è stata anche una opportunità persa per armonizzare i nostri bilanci con quello europeo e con i modelli delle imprese private, e così prevedere regole appropriate per realizzare anche quegli interventi importanti che hanno un profilo pluriennale e che scavallano i bilanci annuali e ben possono scavallare più legislature.

In particolare si è persa l'occasione per conoscere se un impegno di spesa di un bilancio pubblico è rimasto, nell'anno successivo: (i) una intenzione; (ii) ha visto l'avvio di un processo di selezione dei progetti che sia pure in corso a generato delle legittime aspettative ("Procedure In Corso - PIC" nel gergo della Spectre); (iii) ha portato a contratti vincolanti con soggetti terzi rispetto la Pubblica Amministrazione ("Impegni giuridicamente Vincolanti – IGV" nel gergo della Spectre) o (iv) è diventato vero e proprio debito nei confronti dei terzi che hanno adempiuto a quanto previsto nei contratti. Una catena quella che passa dagli stanziamenti di legge agli effettivi pagamenti finali, lungo la quale spesso si perde anche la notizia che dei soldi sono stati risparmiati, tanto più quando nella catena intervengono diversi soggetti pubblici, società controllate comprese.

Queste sono tutte informazioni gestite dai sistemi di monitoraggio dei Fondi Strutturali, e potevano e possono essere incorporate in un sistema di bilancio capace di gestire Programmi e Progetti in un'ottica pluriennale, con la giusta quanto controllata flessibilità a tal fine necessaria. Informazioni comunque interessanti per uno Stato che spesso non sa nemmeno quanti debiti ha effettivamente nei confronti dei fornitori (e di quali) e per i cittadini che volessero informarsi su cosa sia stato veramente realizzato dalle autorità pubbliche di tutto quel ben di dio annunciato negli anni precedenti.

## 11. Controlli

Una altra caratteristica dei Fondi Strutturali è sono obbligatorie dei controlli sulle spese realizzate svolti da degli uffici indipendenti rispetto quelli che spendono, e che a loro volta sono controllati da Bruxelles, le cd. "Autorità di Audit".

Che ci sia un controllore indipendente da chi gestisce sembra non creare disagio negli altri paesi europei, probabilmente avvezzi a tale pratica, ed in effetti anche nelle imprese più strutturate esistono degli uffici indipendenti che sorvegliano che chi spende non cada nella tentazione di fare i propri interessi piuttosto che quelli dell'organizzazione per la quale lavora.

Pare incredibile ma in Italia un simile controllo sulla spesa pubblica non c'è, tranne che nel caso dei Fondi Strutturali per i quali, pertanto, si è reso necessario creare delle strutture apposite (ampliando la Spectre). Per tutto il resto della spesa pubblica ci sono solo i controlli episodici della Corte dei Conti, molto formali, e da parte di altre strutture di recente italiana invenzione come l'Autorità Nazionale Anticorruzione e gli uffici per la trasparenza e l'anticorruzione. Strutture, queste ultime, che difficilmente saranno in grado di fare controlli così integrati nelle procedure di spesa come ci ha imposto l'Europa nella gestione dei Fondi Strutturali.

La Commissione Europea ha infatti imposto che le Autorità di Audit abbiano a disposizione, all'interno di un sistema informatico, tutte le carte che giustificano una spesa, usino metodi di controllo uniformi in tutta Europa e rispondano agli uffici di audit della Commissione Europea. In caso di un rapporto di audit non positivo la Commissione può sospendere o interrompere i rimborsi da parte del bilancio europeo.

Questi controlli non riguardano solo la regolarità amministrativa degli atti ma vengono anche svolti a sorpresa nei cantieri, presso le imprese che realizzano gli investimenti, durante un corso di formazione, etc. Soprattutto riguardano il pieno e non solo formale, rispetto del diritto della concorrenza in materia di appalti ed aiuti di Stato.

Sembra si stia diffondendo anche in Italia, per quanto lentamente, l'idea che il rispetto del diritto della concorrenza e quindi l'applicazione dei principi di non discriminazione e trasparenza da parte della Pubblica Amministrazione, possa essere il naturale e più efficace antidoto alla corruzione.

Nulla sarebbe stato più semplice per una efficace lotta alla corruzione che adottare i controlli previsti per i Fondi Strutturali anche per il resto della spesa pubblica, utilizzando personale già addestrato dai funzionari europei, metodologie e sistemi informativi testati da almeno 15 anni in gran parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni Europee.

Anche sotto il profilo della trasparenza non c'era molto da inventare, la Commissione Europea almeno dal 2007 prevede l'obbligo di pubblicare i nomi dei beneficiari dei Fondi Strutturali, l'importo del vantaggio economico loro riconosciuto e il titolo del progetto.

Solo nel 2013 una legge stabilisce che ciò si debba fare anche per il resto della spesa pubblica, prima c'era chi sosteneva che diffondere i dati di chi beneficiava di risorse pubbliche era una violazione del diritto alla privacy. Il vostro scriba si è dovuto arrendere di fronte ad insigni giuristi ma proprio non riusciva a capire cosa c'entra, anche letteralmente, la protezione dei dati "personali" con l'uso di fondi "pubblici".

Il fatto che solo i progetti nati con un finanziamento dei Fondi Strutturali siano oggetto di controlli rende peraltro difficile fare quel gioco di sostituzione di progetti (cd "sponda" o "retrospettivi") che è da sempre l'unica speranza per l'Italia per arrivare, in affanno ed all'ultimo giorno utile, a prendere quasi tutto ciò che le spetta dal bilancio Europeo.

Il Vostro scriba, ad esempio, aveva trovato un bel programma che aveva finanziato circa 50 mil. di progetti che, per finalità e titoli, sembravano perfetti per essere inseriti nel P.O. ed utilizzati per coprire 5/10 mil. di spese che in un certo anno mancavano all'appello per non perdere per sempre il relativo rimborso

europeo. Dopo un rapido esame solo un progetto, per un milione circa, è risultato regolare, funzionante e quindi capace di superare i controlli. I restanti 49 milioni dei contribuenti sono stati gettati al vento, per progetti impresentabili sotto il profilo delle procedure di appalto e mai entrati in funzione.



## 12. Concorrenza

L'oggetto principale dei controlli previsti per la spesa dei Fondi Europei riguarda il rispetto delle regole di origine comunitaria, in materia di concorrenza.

L'Europa è nata anzitutto come un mercato comune in cui le imprese devono essere libere di competere, senza essere svantaggiate né avvantaggiate dall'uno o dall'altro Stato membro dell'Unione. La libertà di concorrenza tra le imprese è ritenuta in Europa e dal mondo occidentale, un modo per spingerle ad innovare e rimanere competitive sui mercati globali ma anche una politica per offrire ai consumatori beni e servizi sempre migliori ai prezzi più bassi ed una opportunità, per chi lo merita, di lavorare e prosperare.

Il diritto della concorrenza è un architrave dell'architettura giuridica europea, per i motivi storici ed economici di cui sopra ma anche perché, in mancanza, gli Stati membri si farebbero (ancora più) concorrenza sleale tra loro.

Tale diritto è articolato nei tre rami dei contratti pubblici (libertà delle imprese di aggiudicarsi gli appalti in altri Stati membri), aiuti di Stato (limiti al sostegno che uno Stato membro può dare alle sue imprese) ed antitrust (limiti al dominio di un'impresa in un mercato, se ciò ostacola la libertà di scelta dei consumatori e le possibilità delle altre imprese di emergere).

In Italia la libertà di concorrenza non è sentita come un diritto fondamentale, come nei paesi anglosassoni, ma lo sta diventando nelle leggi essendo un pilastro del diritto dell'Unione Europea.

Al vostro scriba è stato raccontato che quando le regole degli appalti sono state spiegate al Presidente di uno stato balcanico che aveva fatto richiesta di entrare nell'Unione, questi ha esclamato "ma allora io come faccio a dare gli appalti agli amici che mi hanno votato e fatto votare?".

Rispettare le regole degli appalti è la grande difficoltà che spesso si imputa all'Unione Europea quando si sente dire che le regole sui Fondi Strutturali sono troppo complicate, spesso i nostri politici non hanno la medesima franchezza del Presidente dello Stato balcanico, ma la pensano allo stesso modo. L'Italia però è uno dei paesi fondatori dell'Unione e dopo mezzo secolo sarebbe ora di farsene una ragione (o studiare delle alternative serie, per esempio diventare uno degli Stati maggiormente sviluppati dell'Africa?).

Siamo però un po' tutti noi italiani, non solo i politici, che non amiamo tanto il concetto di "vinca il migliore!". Lo dimostra il referendum sull' "acqua pubblica" che in verità era un referendum sull' "idraulico privato" perché abbiamo abrogato l'obbligo di mettere a gara la manutenzione della nostra rete di acqua pubblica, cercando di spendere il meno possibile (anche il Vostro scriba ha votato come la maggioranza dei suoi concittadini, ma perché non si fidava che una macchina pubblica dedita a socializzare le perdite e privatizzare i profitti diventasse improvvisamente capace di trovare l'idraulico che avesse il minor costo per la cassa comune).

Come si è detto però qualcosa sta cambiando, l'unificazione dell'Autorità Anticorruzione con quella che vigila sugli appalti pubblici sembra un segnale forte di come l'applicazione dei principi di non discriminazione e trasparenza da parte della Pubblica Amministrazione possano essere finalmente intesi come il più naturale e più efficace antidoto alla corruzione.

C'è da sperare che pian piano si diffonda anche nell'opinione pubblica l'idea che la violazione delle regole della concorrenza non solo si presta a ruberie ed, in definitiva, ad aumentare le tasse per acquistare prodotti e servizi peggiori e più cari con la cassa comune, ma impedisce anche l'affermarsi delle imprese più dinamiche e giovani e che, pertanto, possono risultare più competitive sui mercati di domani e dare più lavoro qualificato ai nostri figli.

Nello "spendere" i Fondi Strutturali la concorrenza non va intesa solo tra imprese che si aggiudicano un appalto o un aiuto o un corso di formazione, ovvero la realizzazione di un progetto finanziato; per l'Europa

la concorrenza dovrebbe riguardare anche i progetti stessi da finanziare tramite selezioni competitive e trasparenti.

Già da una quindicina d'anni il nostro ordinamento prevedrebbe che i progetti per concorrere a dei finanziamenti pubblici, dovrebbero essere dotati di uno Studio di Fattibilità ("SDF") o da una Analisi Costi e Benefici ("ABC"). Questi studi non solo dovrebbero determinare come è meglio realizzare una determinata "cosa" ma anche se questa cosa è utile o meno alla comunità e, infine ma non per ultimo, "quanto" è utile.

Il Vostro scriba ha usato il condizionale perché nella sua non brevissima esperienza raramente ha visto degli SDF o delle ABC. Gli interventi da finanziare arrivano già belli e confezionati, ritenuti utili a prescindere da qualsiasi analisi, che dovrebbe pure considerare come fare a sostenerne i costi di gestione e se una parte può essere a carico degli utenti. Il diritto amministrativo si ingegna così a creare selezioni trasparenti ma la competizione si basa sul nulla, mancando gli studi che consentono di comparare i risultati, o, nel migliore dei casi, sul buon senso.

Poiché le regole dei Fondi Strutturali prevedono che l'analisi ABC sia obbligatoria per i progetti sopra i 50 mil. di Euro, abbiamo trovato una soluzione semplice: i progetti sopra i 50 mil. non li facciamo più, così evitiamo la scocciatura di dovere pure dimostrare che siano utili.

Per pochi poi la concorrenza dovrebbe esserci anche tra le organizzazioni e le persone che gestiscono i fondi pubblici al fine di valorizzarne il merito e le capacità ma anche di riutilizzare i metodi che hanno dato buoni risultati.

Se in generale è però difficile, in mancanza di dati pluriennali affidabili, individuare chi ha ben gestito un processo (o procedimento) di spesa, nel caso dei Fondi Strutturali questi dati ci sono. Eppure analizzare queste informazioni per individuare i processi che hanno ben funzionato e chi li ha ben gestito in passato, non è una usanza radicata nel nostro paese. Probabilmente rischia di ridurre l'attenzione per le elezioni politiche, ormai simili a dei concorsi di bellezza.

### 13. Conclusioni

Si sente spesso dire che “non sappiamo spendere i Fondi europei”. In verità il bilancio europeo prevede di rimborsare spese già sostenute dagli Stati, per un certo ammontare ed entro tempi predefiniti ed inderogabili, al fine di rinforzare alcune politiche ritenute di interesse comune per tutta l'Europa.

La domanda corretta da porsi è “perché non sappiamo prendere i Fondi Europei?” e la risposta corretta da darsi è “perché non sappiamo spendere le risorse pubbliche”, soprattutto appena non si tratta più di pagare stipendi o comunicazione. Se sapessimo spendere bene i fondi pubblici, anche italiani, per fare buoni investimenti in innovazione, efficienza energetica, mobilità sostenibile, occupabilità, etc. sarebbe facile farci rimborsare un po' di progetti realizzati dall'Europa.

In verità i programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali spendono molto più velocemente e soprattutto realizzano nei tempi molte più cose, rispetto a quelli finanziati solo da risorse nazionali o regionali, pur ricorrendo a qualche trucco. Il clamore sui “ritardi nella spesa dei Fondi Europei” è dovuto solo al fatto che le Istituzioni Europee ci obbligano a fornire i dati di avanzamento della spesa dei programmi cofinanziati, per cui i ritardi salgono alla ribalta della pubblica opinione.

A ben vedere, infatti, siamo lentissimi a realizzare qualsiasi investimento pubblico, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, ed in particolare nella fase in cui, trovati faticosamente le risorse, si deve decidere cosa e come fare. Nei paesi normali infatti c'è una programmazione ordinaria che già stabilisce cosa e come fare, quando arrivano i finanziamenti, europei o meno, c'è solo da passare all'azione ed aumentare ciò che si fa normalmente. Anche quando cambiano le maggioranze politiche non si riparte ogni volta da zero come da noi, più semplicemente certi programmi vengono accelerati ed altri rallentati adattandosi al nuovo indirizzo politico.

Da noi invece la programmazione dei Fondi Strutturali, risorse straordinarie che però ormai abbiamo da 50 anni, è un mondo a parte rispetto le modalità con cui si gestiscono le altre risorse pubbliche. Se per queste ultime spesso si preparano degli elenchi frutto di instabili equilibri politici e privi di una logica razionale, per la Programmazione Europea esageriamo al contrario. Per il ciclo 2014-2020 ci siamo scritti interi faldoni di impegni che ci erano richiesti solo in parte.

Il problema è che trattando i Fondi Strutturali come stanziamenti invece che come rimborsi, si suscitano gli appetiti di una quantità enorme di centri di spesa che si vogliono ritagliare la loro fetta di soldi pubblici. Se i Fondi Strutturali fossero intesi come entrate dei bilanci pubblici le scelte sarebbero più semplici: si finanzierebbero quei programmi che hanno progetti avviati e pronti e quelle organizzazioni che hanno dato prova di spendere bene e finire i progetti.

Invece che cogliere l'occasione per adattare i nostri normali meccanismi di spesa pubblica agli standard europei e dei paesi occidentali, abbiamo creato delle strutture parallele appositamente per i soli Fondi Strutturali che sono sostanzialmente avulse rispetto il resto della Pubblica Amministrazione in cui le scadenze continuano ad essere un optional, così come la cultura dei risultati, dei controlli ed il rispetto delle regole della concorrenza.

Probabilmente la programmazione è estranea alla nostra cultura, mancherebbero quei colpi di scena che appassionano la nostra immaginazione collettiva, in un mondo ordinato e strutturato non servono uomini della provvidenza.

Così facendo però non abbiamo reso permeabili i programmi finanziati dai Fondi Strutturali con quelli finanziati da risorse nazionali, l'unico modo per ottenere velocemente e per intero i rimborsi che ci spettano dal bilancio Europeo perché è inevitabile che ci sia una certa mortalità nei progetti e quindi gli importi effettivamente spesi e rimborsabili saranno sempre meno degli stanziamenti iniziali.

Soprattutto abbiamo perso l'opportunità di adottare meccanismi di spesa pubblica più efficienti ed efficaci ispirandoci, anche per le nostre risorse, ai modelli di trasparenza e stabilità richiesti dall'Europa, come hanno fatto la Spagna e più di recente i paesi dell'est. L'effetto leva delle risorse del bilancio europeo, infatti, non è stato certo minore in Italia ed in Grecia, paesi che però non hanno "occidentalizzato" la loro spesa pubblica e dove i divari di sviluppo sono rimasti circa gli stessi di prima.

Appare probabile pertanto che la riduzione del divario di sviluppo della Spagna e dei paesi dell'est con gli Stati europei più ricchi, sia dovuta più all'effetto indiretto dell'efficientamento della intera spesa pubblica prodotto dalla programmazione europea, piuttosto che per il solo effetto quantitativo delle risorse europee come leva dell'ammontare degli investimenti pubblici.

La buona notizia è che nella nostra Pubblica Amministrazione esistono, anche se spesso sparpagliate e poco riconosciute e riconoscibili, persone ed organizzazioni che hanno imparato ad amministrare la spesa pubblica in modo efficiente ed efficace, confrontandosi con quello che fanno i paesi nostri concorrenti ed in linea con gli standard occidentali.