

Biagio Perretti

*Università della Basilicata,
Dipartimento Tecnico Economico
per la gestione del territorio agricolo
e forestale*

La valutazione dei finanziamenti pubblici per le politiche strutturali

Introduzione

Il regolamento 1083/2006 del consiglio dell'UE, che definisce le regole fondamentali per i fondi strutturali europei per il periodo di programmazione 2007-2013, ha stabilito l'obbligo dei Paesi beneficiari di determinare il contributo richiesto all'UE come cofinanziamento non rimborsabile per la costruzione di infrastrutture, tenendo conto delle entrate attese dai pagamenti da parte degli utenti dei servizi erogati dalle infrastrutture stesse.

Il principio, di semplice applicazione per gli aspetti di pianificazione finanziaria che ne sono alla base, comporta non poche difficoltà nella pratica della programmazione e della progettazione, e potrebbe generare significative conseguenze sulla attuazione dei programmi operativi dei fondi strutturali, specie nelle regioni dell'obiettivo convergenza.

In questo contributo ci si propone di analizzare gli aspetti metodologici rilevanti nelle diverse fasi del ciclo di progetto, di analizzare lo stato di attuazione di questa regola soprattutto nelle regioni italiane dell'obiettivo convergenza², ed infine di discutere alcuni aspetti critici.

La programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali sta entrando nella fase centrale dell'attuazione, e a livello nazionale ed europeo si osserva un dibattito vivace sulla efficienza ed efficacia della politica di coesione e sulle opzioni per continuare questo intervento oltre il 2013 (*EC DG regional development. Fifth report on Europe's future 2011*), specie nei Paesi vecchi membri dell'Unione, dove i risultati di oltre un ventennio di intervento sono sottoposti a numerose critiche in termini di efficacia e di efficienza della gestione.

La modulazione del cofinanziamento Europeo in funzione della sostenibilità finanziaria degli investimenti per lo sviluppo, che attua i principi fondamentali della politica di coesione, trova nelle infrastrutture generatrici di entrate un caso particolarmente interessante.

¹ L'autore ringrazia il dott. Alexandru Toniuc per la generosa assistenza nella raccolta delle informazioni sul PO FESR regional development della Romania.

² Reg. 1083/2006 del Consiglio dell'UE.

In Italia, un'efficace e piena attuazione di questo principio potrebbe dare un utile contributo al successo della politica di coesione europea.

Le infrastrutture generatrici di entrate nella programmazione 2007-2013

Il regolamento 1083/2006, stabilisce al capitolo secondo, all'art. 55, che la spesa ammissibile al co-finanziamento dei fondi strutturali europei è solo quella non finanziabile utilizzando le stesse entrate generate dal progetto, attraverso i pagamenti degli utenti o beneficiari diretti.

Questo parametro, definito "deficit di finanziamento", viene calcolato come differenza tra i costi del progetto e le entrate, al netto dei costi di gestione, per il periodo di durata utile della infrastruttura³, entrambi attualizzati. Su questo importo si applica il coefficiente di cofinanziamento previsto dal programma a cui il progetto fa riferimento.

L'innovazione, rispetto al precedente periodo di programmazione, consiste nell'identificazione del deficit di finanziamento come unico valore guida per il calcolo del contributo ammissibile e nell'eliminazione della soglia minima di entrate (definite entrate rilevanti) al di sopra della quale le amministrazioni erano obbligate ad applicare un tetto prefissato al co-finanziamento dei fondi europei.⁴

L'obiettivo di evitare costi burocratici e tecnici sproporzionati è stato invece perseguito con la introduzione di una soglia di dimensione finanziaria del progetto entro la quale si possono applicare procedure semplificate di monitoraggio delle entrate. Questa soglia inizialmente era stata fissata a 200.000 euro, in seguito è stata innalzata a 1 milione di euro.

In teoria il campo di applicazione di questo principio è piuttosto ampio, in quanto molte infrastrutture previste dalle linee dei programmi operativi possono generare entrate in quanto i servizi sono potenzialmente assoggettabili a tariffe. Si pensi alle infrastrutture per il trasporto urbano, per il ciclo delle acque e dei rifiuti, per i servizi alle imprese, per il turismo.

Esistono tuttavia fattori contrastanti che agiscono sul raggiungimento di entrate nette positive, che è l'unico caso in cui il deficit di finanziamento non corrisponde all'intero costo del progetto.

In diversi casi le tariffe fissate devono essere sufficientemente alte anche per adeguarsi a principi stabiliti dalla stessa legislazione europea, quindi cresce la possibilità che si osservino entrate nette positive. Ad esempio il principio "chi inquina paga" spinge all'imposizione di tariffe sufficienti a compensare la società per i danni ambientali prodotti, su tutti i servizi ambientali, delle acque, dei rifiuti, dei trasporti, degli insediamenti industriali.

³ Periodo di riferimento. Il termine della vita utile di un'opera è l'epoca in cui si prevede che l'opera debba essere ricostruita, o radicalmente ristrutturata (MEF, 2003).

⁴ Nel precedente periodo di programmazione si considerava il livello di entrate rilevanti del 25% per la applicazione del tetto del 35% al cofinanziamento comunitario nelle regioni dell'"obiettivo 1" e del 25% in quelle dell'"Obiettivo 2".

Inoltre la massimizzazione dell'impatto strutturale dei programmi, impone la fissazione di tariffe che rendano auto-sostenibile la gestione delle infrastrutture almeno nei settori a più alta produttività, per i servizi a più alto valore di mercato, come ad esempio i servizi alle imprese, i servizi per il turismo, il trasporto aereo.

D'altro canto, il principio della equità e dell'accessibilità dei servizi di base, impongono di richiedere agli utenti diretti un pagamento ragionevole per i servizi essenziali, e questo porta le tariffe a non poter coprire i costi di gestione in diversi settori, quali il trasporto urbano, il ciclo delle acque ecc. Vedremo più avanti come in pratica questi elementi hanno agito sulla attuazione dei progetti nei primi anni di della programmazione 2007-2013.

La stima delle entrate nette e l'analisi della fattibilità finanziaria dei progetti

Il regolamento 1083 prevede due casi distinti per la stima delle entrate nette dei PGE. Progetti per i quali è possibile prevedere in modo oggettivo le entrate nette future, e progetti per i quali le previsioni sono necessariamente soggettive, e tali da non poter essere usate per determinare il deficit di finanziamento, pena un forte rischio che il progetto sia sotto finanziato e si dimostri insostenibile, oppure che goda di un ingiusto sovra finanziamento.

Il regolamento, e nel dettaglio la nota metodologica prodotta dalla commissione (*European Commission COCOF*, 2008), definiscono progetti ad entrate non oggettivamente prevedibili quelli la cui domanda sarà "generata" dalla stessa offerta, ad esempio centri di ricerca e innovazione tecnologica, oppure quelli per i quali mancano totalmente osservazioni su serie storiche e su casi abbastanza simili da poter essere usati per stime sufficientemente robuste.

In questi casi, il progetto viene avviato con il cofinanziamento comunitario pieno, salvo applicare delle deduzioni calcolate sulla base delle entrate nette osservate nei primi anni di gestione, almeno fino alla chiusura del programma.⁵

Anche nei casi in cui le entrate possono essere stimate oggettivamente, l'analisi tecnica e finanziaria si è dimostrata complessa e i risultati soggetti a diverse incertezze.

Innanzitutto si rende necessaria la previsione della domanda futura, e del mercato rilevante in cui misurarla, per un periodo lungo, di 20 o 30 anni a seconda della tipologia della infrastruttura, e tale da imporre comunque delle ipotesi soggette a forti incertezze, vista la rapida evoluzione strutturale dei mercati e delle cornici macroeconomiche.

In secondo luogo è necessario tenere conto delle politiche di regolazione delle tariffe pubbliche che intervengono in molti dei mercati, sia imponendo limiti di minimo, come nel caso del principio europeo del chi inquina paga, sia limiti massimi, come nel caso dei servizi di base, per i quali si deve sempre considerare la

⁵ La prima versione del regolamento prevedeva dei "rimborsi" anche dopo la chiusura del programma, ma nel 2010 questa norma è stata cancellata.

capacità di spesa delle diverse fasce di utenti per garantire comunque l'accesso anche a quelle più deboli.

Un secondo aspetto di difficoltà è dovuto alla integrazione dei progetti approvati in reti infrastrutturali complesse, spesso frutto di investimenti che si sono succeduti nei decenni passati, e alla difficoltà di attribuire le entrate generate per quota parte a ciascuno di essi.

Un caso tra i più rilevanti per il Mezzogiorno è quello delle infrastrutture del ciclo delle acque, per le quali è necessario analizzare i costi e le entrate di servizi prodotti da reti complesse, spesso sovra-regionali, la cui costruzione è iniziata negli anni '50.

Per presentare in modo esplicito alcuni dettagli della nuova metodologia di analisi dei PGE abbiamo considerato un semplice esempio, analogo a quello usato nelle linee guida della commissione (Tabella 1).

Si consideri un investimento di 100 unità monetarie, con un periodo di costruzione di 4 anni, ed un periodo di riferimento di 20. I costi e le entrate sono tali da generare un flusso di entrate nette pari a 2 per ogni anno del periodo di gestione. Inoltre, alla fine del periodo di riferimento, si osserva un valore residuo pari a 5.

I valori finanziari attualizzati di costo del investimento e di entrate nette mostrano un deficit di finanziamento pari a 70,8.

Se l'analisi economica dimostra che il progetto merita di essere finanziato, in quanto produce benefici sociali positivi e superiori a quelli offerti da altri progetti, il deficit "finanziario" di 70,8 è la misura della spesa pubblica che deve essere sostenuta da risorse esterne, nazionali e comunitarie, per realizzare il progetto.

La regola introdotta dall'articolo 55 definisce quanto di questo deficit può essere coperto dai fondi strutturali europei.

Tenendo conto del tasso di interesse di riferimento, fissato in questo caso al 5%, e del tasso di cofinanziamento massimo deciso per la linea di intervento, che in questo esempio abbiamo ipotizzato del 75%, si arriva a determinare il cofinanziamento massimo ammissibile per lo specifico progetto, attraverso i passaggi sintetizzati nella Tabella 2.

Il tasso di deficit di finanziamento (parametro g) è calcolato come percentuale tra il deficit assoluto di finanziamento (f) e il costo di investimento attualizzato (c) e questo tasso nel nostro esempio è dell'80 per cento.

Questa percentuale è applicata alla parte di costo di investimento ammissibile al cofinanziamento comunitario ovvero ai costi eleggibili (d), per arrivare alla spesa ammissibile (h) al cofinanziamento comunitario.

Su questa spesa si calcola l'importo monetario massimo del cofinanziamento europeo, nell'esempio pari a circa 54 unità. Senza le entrate nette il cofinanziamento europeo potrebbe raggiungere le 67,5 unità, (75% delle spese eleggibili).

La previsione di entrate nette per 17,8 unità porta quindi alla riduzione del cofinanziamento europeo di 13,5 unità.

Quindi le entrate nette previste pur riducendo il cofinanziamento europeo, garantiscono un surplus di entrate che nelle intenzioni del legislatore europeo consentire la attivazione di linee di credito, e completare la fattibilità finanziaria dell'opera.

Tabella 1. Flussi di cassa di un investimento con entrate nette.

Anno	Investimento	Costi di gestione	Entrate	Flusso netto
2010	25	0	0	-25
2011	25	0	0	-25
2012	25	0	0	-25
2013	25	0	0	-25
2014		2	4	2
2015		2	4	2
...
2027		2	4	2
2028		2	4	2
2029	-5,0	2,0	4,0	2,0
Totale corrente	100,0	32,0	64,0	-68
Totale attualizzato	88,6	17,8	35,7	-70,8

Tabella 2. Calcolo cofinanziamento massimo con entrate nette.

a	Tasso di interesse per attualizzazioni	5%
b	Max tasso di cofinanziamento fondi EU	75%
c	Costo di investimento attualizzato	88,6
d	Costi elegibili	90,0
e	Entrate nette attualizzate	17,8
f	Deficit di finanziamento (c-e)	70,8
g	tasso di deficit di finanziamento (f/c)	80%
h	spesa ammissibile (d*g)	71,9
i	Importo massimo cofinanziamento (h*b)	53,9

Da questo piccolo esempio si conclude che il nuovo regolamento, pur imponendo la responsabilizzazione del soggetto gestore dell'opera, assicura una completa e agevole finanziabilità dell'opera. Cosa che poteva non essere altrettanto automatica nel periodo di programmazione precedente, che prevedeva una riduzione percentuale fissa del cofinanziamento in presenza di entrate nette oltre una certa soglia.

In conformità al paragrafo 3 dell'art 55 del regolamento 1083/2006, nel caso di entrate non determinabili con metodo oggettivo è sufficientemente robusto, si può ricorrere alla deduzione delle entrate osservate nei primi 5 anni.

Tabella 3. Correzione cofinanziamento mediante deduzione ex post.

j	entrate nette primi 5 anni	10
K	Importo cofinanziamento corretto forfettariamente $(d*b)-J$	57,5
l	vantaggio correzione forfettaria $(k-i)$	3,6

Nella Tabella 3 è stato calcolato quale sarebbe il cofinanziamento nel caso di una correzione ex post, e quale sarebbe il vantaggio o lo svantaggio rispetto al metodo del calcolo ex ante delle entrate nette. Come si vede il cofinanziamento europeo sarebbe leggermente superiore, con un "vantaggio" per il beneficiario, di circa 3,6 unità.

Questo vantaggio non solo è modesto, ma ovviamente dipende da parametri quali il tasso massimo di cofinanziamento, e il livello dei costi elegibili sul totale. Per dare una idea pratica della variabilità di questo "vantaggio" sono stati calcolati, sempre per il nostro esempio, i saldi tra metodo ordinario e metodo ex post con deduzione delle entrate nette dei primi cinque anni. Come si vede dalla Tabella 4, il metodo di deduzione ex post comporta una perdita nella maggior parte dei casi, quasi sempre con tassi di cofinanziamento inferiori al 60%. La perdita si osserva in tutti i casi in cui i costi elegibili sono inferiori al 60% del totale dell'investimento.

Tabella 4. Differenziale di cofinanziamento con deduzione entrate primi 5 anni rispetto al metodo ordinario ex ante.

	Tasso max di cofinanziamento			
	50	60	75	
90	-0,9	0,9	3,6	
Costi elegibili /100	80	-2	-0,3	2,1
60	-4	-2,8	-0,9	

In ogni caso, la conseguenza più negativa dell'applicazione del metodo di correzione ex post del tasso di cofinanziamento sembra essere quella di ridurre l'interesse per le strategie di auto-finanziamento dell'opera, mediante operazioni finanziarie basate sulle entrate attese, riducendo l'incentivo per il beneficiario ad una gestione efficace ed efficiente dell'opera, e a perseguire attivamente quella domanda che è stata stimata nella fase di progettazione⁶.

⁶ Florio, con uno studio ex post dei costi e benefici di grandi progetti (Florio e Sartori, 2010), dimostra che molto di frequente nella analisi ex ante la domanda futura è sovrastimata e i costi sottostimati.

L'impatto sulla programmazione

I programmi operativi per il periodo 2007-2013 prevedono molti obiettivi specifici perseguiti da linee di intervento nelle quali possono essere finanziate infrastrutture potenzialmente generatrici di entrate.

Per misurare qual è il ruolo quantitativo e qualitativo occupato dai progetti generatori di entrate abbiamo effettuato una analisi dei programmi di alcune regioni italiane dell'obiettivo convergenza, e di un programma della Romania, un nuovo Paese membro della UE, che può fornire interessanti termini di confronto.

Abbiamo classificato le linee di intervento dei programmi operativi in base a tre criteri:

1. possibile tecnica ed amministrativa che i progetti della linea generino entrate;
2. possibilità di calcolare ex ante le entrate e i costi di gestione;
3. livello medio atteso delle entrate nel settore di intervento, distinguendo progetti con livelli alti, medi, bassi o nulli di entrate attese.

La presenza potenziale di PGE è stata valutata sulla base del contenuto tecnico ed amministrativo della linea.

Sono quindi escluse dal finanziamento di PGE le linee che finanziano investimenti privati⁷, quelle che finanziano infrastrutture pubbliche non assoggettabili a tariffe di accesso, come le strade pubbliche, oppure le infrastrutture per la protezione da rischi ambientali.

La misurabilità delle entrate è stata definita facendo riferimento alla metodologia della Commissione (EC directorate general regional policy, 2008). In questo documento i casi di non misurabilità sono molto limitati e specifici, sostanzialmente quelli di infrastrutture per prodotti e servizi innovativi, che si rivolgono a mercati nuovi e in rapida evoluzione nei quali le previsioni di lungo termine sono poco affidabili, o addirittura il mercato dovrebbe essere creato dalla stessa offerta (infrastrutture per l'innovazione tecnologica).

La classificazione per livello atteso delle entrate si basa su una analisi specifica dei singoli programmi, tenendo conto di studi effettuati in Italia (IRPET 2008), e della descrizione dei contenuti delle linee tratte dai programmi stessi.

Nelle due regioni italiane considerate le linee potenzialmente rivolte a PGE rappresentano dal 30 al 55 % delle linee del programma, e dal 40 al 70 % della dotazione finanziaria. Nel programma rumeno, che abbiamo considerato per confronto, e che ricade nello stesso obiettivo convergenza, le linee interessate sono circa il 65% e la dotazione finanziaria circa il 40%.

Questi dati indicano un ruolo quasi dominante dei PGE nei programmi operativi. Tuttavia le percentuali sono ridimensionate sostanzialmente se si guarda alla classificazione per livello delle entrate attese.

⁷ Conformemente al regolamento 1083/2006 art. 55, par 4.

Tabella 5. Regione Basilicata PO FESR 2007-2013 Linee di intervento classificate per la possibilità di finanziare progetti generatori di entrate.

Linee di intervento	Con entrate calcolabili		Entrate non calcolabili		Totale linee		Totale	
	n.	1.000 €	n.	1.000 €	n.	%	1.000 €	%
Non generatrici di entrate	65	428.166			65	68,4%	428.166	57,1%
Generatrici di entrate	30	321.400			30	31,6%	321.400	42,9%
Di cui progetti con entrate attese:								
- medie	11	145.105			11	11,6%	145.105	19,4%
- basse	15	135.808			15	15,8%	135.808	18,1%
- nulle	4	40.488			4	4,2%	40.488	5,4%
Totale complessivo	95	749.566	-	-	95	100%	749.566	100,0%

Fonte: nostra elaborazione su PO FESR 2007- 2013 Basilicata.

Tabella 6. Regione Campania PO FESR 2007-2013. Linee di intervento classificate per la possibilità di finanziare progetti generatori di entrate.

Linee di intervento	Con entrate calcolabili		Entrate non calcolabili		Totale linee		Totale	
	n.	1.000 €	n.	1.000 €	n.	%	1.000 €	%
Non generatrici di entrate			16	2.190.000	16	43,2%	2.190.000	33,6%
Generatrici di entrate	20	4.325.000	1	250	21	56,8%	4.325.250	66,4%
Di cui con entrate attese:							-	
- alte	1	70.000			1	2,7%	70.000	1,1%
- medie	5	1.005.000			5	13,5%	1.005.000	15,4%
- basse	7	1.230.000	1	250	8	21,6%	1.230.250	18,9%
- nulle	7	2.020.000			7	18,9%	2.020.000	31,0%
Totale complessivo	20	4.325.000	17	2.190.250	37	100%	6.515.250	100%

Infatti, in tutti i casi in cui le entrate attese sono basse o addirittura nulle, per scelta dei programmatori o per le caratteristiche dei settori e dei progetti interessati, le entrate nette prevedibili sono trascurabili e il piano finanziario conforme a quello delle opere pubbliche non soggette a tariffe degli utenti.

Tabella 8. Romania PO sviluppo regionale FESR 2007-2013. Linee di intervento classificate per la possibilità di finanziare progetti generatori di entrate.

Linee di intervento	Con entrate calcolabili		Entrate non calcolabili		Totale linee		Totale € (1.000)	
	n.	1.000 €	n.	1.000 €	n.	%	1.000 €	%
Non generatrici di entrate	4	4.138.889			4	36,4%	4.138.889	61,7%
Generatrici di entrate								
Di cui progetti con entrate attese:								
- alte	0				0	0,0%	-	0,0%
- medie	2	843.245			2	18,2%	843.245	12,6%
- basse	1	675.724			1	9,1%	675.724	10,1%
- nulle	4	1.054.746			4	36,4%	1.054.746	15,7%
Totale complessivo	11	6.712.603	0	0	11	100,0%	6.712.603	100,0%

Fonte: nostre elaborazioni su PO FESR 2007-2013 Regional development Romania.

Considerando solo le linee con entrate prevedibili medie o alte, per le quali molto probabilmente si possono attendere entrate nette positive, si arriva ad una quota di circa il 20%, sia in Campania che in Basilicata, e del 13% circa in Romania.

Queste quote, pur essendo sicuramente minoritarie, sono comunque tali da imporre i PGE come una componente rilevante della strategia di attuazione dei programmi.

La quota di progetti le cui entrate non sono calcolabili ex ante per la loro specifica natura tecnica è trascurabile in tutti i programmi considerati, anche se come vedremo più avanti le autorità di gestione si stanno orientando di frequente al monitoraggio ex post delle entrate, per le difficoltà emerse nell'analisi ex ante.

L'impatto sull'attuazione dei programmi

Il principio della sostenibilità economica e finanziaria degli investimenti pubblici cofinanziati dalla Unione Europea è stato centrale nella programmazione dei fondi strutturali sin dalla loro nascita.

Tuttavia, il criterio delle entrate nette e del deficit di finanziamento per la determinazione del sussidio comunitario spinge le amministrazioni regionali a rivolgere un'attenzione ancora più esplicita alla fase della gestione delle opere e alla quantità e qualità dei servizi prodotti.

Accanto al sussidio non rimborsabile dai fondi europei le entrate nette attese avrebbero dovuto favorire l'attivazione di strumenti di finanziari, quali crediti a lungo termine, per far sì che l'infrastruttura "paghi, almeno in parte, il suo costo".

Nella pratica, si stanno osservando alcuni fenomeni, abbastanza omogeneamente presenti nelle regioni italiane, che sembrano segnalare diverse difficoltà di attuazione di queste strategie.

Di seguito sono presentate alcune osservazioni qualitative sulla esperienza dei primi anni di attuazione dei programmi 2007-2013.

1. Pochi progetti sono avviati con stime ex ante del deficit di finanziamento

Nelle regioni italiane dell'obiettivo convergenza, e anche nel caso rumeno usato per confronto internazionale, si contano ancora pochi progetti generatori di entrate avviati alla fase di attuazione.

In alcuni casi i PGE sono stati avviati rinviando la determinazione delle entrate all'osservazione di alcuni anni di gestione, e questo non solo quando le entrate non sono prevedibili oggettivamente per le caratteristiche tecniche settoriali.

Questa scelta, giustificata dalle difficoltà di applicazione della metodologia standard, comporta alcune conseguenze negative.

Si genera un ritardo nella spesa delle risorse, e si rinvia agli ultimi anni della attuazione la riallocazione di risorse che potrebbero liberarsi con la riduzione del sussidio in proporzione alle entrate nette osservate.

Si perde anche il secondo, e forse principale scopo della regola, che è quello di spingere le amministrazioni beneficiarie a creare schemi complessi di finanziamento delle infrastrutture, affiancando ai sussidi non rimborsabili crediti supportati dalle entrate attese, e curando con particolare attenzione l'efficienza della gestione successiva alla costruzione.

2. Molti progetti non prevedono entrate, pur essendo attuati in settori potenzialmente aperti a pagamenti degli utenti

In molte linee potenzialmente attuabili con PGE, si osservano nella pratica, solo progetti non generatori di entrate nette.

In alcuni casi si può concludere che la causa è la necessità di non imporre tariffe tali da escludere categorie deboli di utenti per servizi essenziali, quali servizi alle famiglie, trasporto locale.

Tuttavia in altri casi non si può escludere una insufficiente capacità delle amministrazioni di gestire infrastrutture potenzialmente produttive, ad esempio nel settore turistico, nel settore dei servizi alle imprese, quindi la mancata imposizione di tariffe è dovuta solo alle difficoltà amministrative e gestionali degli enti proprietari delle opere.

Una terza possibile causa è la difficoltà per le amministrazioni beneficiarie di attuare progetti con schemi finanziari complessi, che comportano impegni di lungo termine, e la tendenza a preferire strategie del tipo "costruisci e dimentica"

3. Molti progetti sono rivolti a completamento, ristrutturazione, ampliamento di infrastrutture esistenti

Nelle regioni Italiane dell'obiettivo convergenza i primi rapporti annuali di esecuzione mostrano uno scenario di progetti in larga maggioranza rivolti al completamento e /o ristrutturazione di infrastrutture esistenti, e talvolta ampliamenti. In questi casi le entrate nette attribuibili ai nuovi investimenti sono più difficili da determinare, e soprattutto non si può parlare quasi mai di un aumento e diversificazione dei servizi offerti, con un impatto "di rottura" sui ritardi di sviluppo.

4. Molti progetti si concentrano sotto alla soglia per il ricorso alla procedura semplificata (1 milione di euro)

Il regolamento 1083/2006, dopo l'ultima modifica (Regolamento (CE) N. 1341/2008), consente di adottare una procedura semplificata per i progetti di dimensione finanziaria inferiore al milione di euro. Mentre la soglia prevista dalla versione originaria, che includeva solo i progetti fino a 200 mila euro, era chiaramente rivolta a escludere solo progetti così piccoli da non permettere e non giustificare i costi burocratici di stime dettagliate delle entrate nette, la nuova soglia finisce per coprire un grande numero di progetti, e soprattutto comincia a rappresentare una "tentazione" per le amministrazioni locali, che possono realizzare molte infrastrutture sotto soglia, competitive per costo amministrativo e burocratico, e per gli impegni di lungo periodo, rispetto a infrastrutture più grandi.

Infatti, consultando i rapporti annuali di esecuzione, risulta che una quota sostanziale dei progetti approvati ha una dimensione finanziaria inferiore al milione di euro.

Adirittura, nel caso del PO sviluppo regionale rumeno, ci sono linee di intervento nelle quali sono stati approvati solo progetto sotto la soglia.

I motivi di questa frammentazione sono complessi e sicuramente non limitati alle difficoltà burocratiche della progettazione e selezione delle PGE. Tuttavia, la sostanziale differenza di impegno amministrativo nella fase di costruzione e soprattutto durante la gestione che si impone per Progetti generatori di entrate sopra al milione di Euro, può aver contribuito alla frammentazione degli interventi, da più parti criticato come uno dei limiti maggiori della politica dei fondi strutturali nel Mezzogiorno (Rossi, 2005)

5. Alcune linee di azione potenzialmente attuabili con progetti pubblici generatori di entrate sono state rivolte agli aiuti all'investimento privato, che non sono interessati alla norma dell'art. 55

In particolare nel caso del programma rumeno, si è osservata la tendenza ad attuare alcune azioni con beneficiari privati, sfuggendo quindi completamente alla

norma sui PGE, in settori dove inizialmente era stata prevista anche la possibilità di intervento di beneficiari pubblici. Di nuovo, come detto per l'alternativa tra progetti sopra e sotto soglia, sembra emergere una tendenza a privilegiare i sistemi di attuazione che richiedono meno lavoro amministrativo e tecnico, ovviamente a parità di altre condizioni.

Conclusioni. I progetti generatori di entrate per la efficacia ed efficienza della spesa dei fondi strutturali nel Mezzogiorno

La questione della realizzazione delle infrastrutture generatrici può essere inquadrata nel più ampio dibattito sulla capacità delle regioni italiane, e in particolare di quelle meridionali, di utilizzare in modo efficiente e rapido le risorse dei fondi strutturali.

Dei circa 44 miliardi di fondi strutturali stanziati per le regioni italiane almeno il 20% è utilizzabile teoricamente per PGE.

La soluzione delle difficoltà metodologiche e procedurali per la selezione, realizzazione e soprattutto rendicontazione dei PGE potrà contribuire ad alleviare il ritardo della attuazione della politica di coesione.

Oltre alla accelerazione della spesa la realizzazione di progetti generatori di entrate potrebbe contribuire alla qualità dell'azione dei fondi strutturali.

Da questo punto di vista si possono infatti considerare diversi pregi dei progetti generatori di entrate:

- produzione di servizi chiaramente aggiuntivi oltre che innovativi e con un effetto significativo sul prodotto locale;
- sostenibilità finanziaria della gestione, ridotto fabbisogno di trasferimenti pubblici per la gestione, particolarmente utile di fronte ai limiti di bilancio delle amministrazioni locali;
- visibilità e riscontro di mercato della qualità dei servizi prodotti.

Una delle accuse rivolte di frequente agli investimenti sostenuti dai fondi strutturali è quella di esaurirsi nella costruzione di edifici, strutture, la cui reale produttività diventa rapidamente trascurabile, e i cui servizi erogati sono spesso trascurabili.

L'affermazione di progetti in grado di coprire almeno parte dei propri costi mediante le entrate prodotte da servizi efficienti e domandati da numerosi utenti, potrebbe contribuire sostanzialmente a controbattere a questa critica.

L'esperienza dei primi anni di attuazione dimostra che ci sono sostanziali difficoltà da parte delle amministrazioni locali e regionali nell'attuare progetti di questo tipo. Il confronto con un altro Paese europeo che ricade interamente nell'obiettivo convergenza, la Romania, dimostra che queste difficoltà non sono specifiche delle regioni italiane e che probabilmente sono necessarie innovazioni e semplificazioni nelle stesse norme europee, oltre che la crescita delle capacità di gestione e di pianificazione finanziarie nelle amministrazioni locali.

Bibliografia

- Direttiva 2004/35/EC del Parlamento Europeo e del consiglio del 21 Aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.
- European Commission Directorate-General Regional Policy (2006) GUIDANCE ON THE METHODOLOGY FOR CARRYING OUT COST-BENEFIT ANALYSIS Working Document No. 4.
- European Commission Directorate-General Regional Policy (2008), *Information Note To The COCOF. Guidance Note On Article 55 Of Council Regulation (Ec) No 1083/2006: Revenue-Generating Projects* COCOF 07/0074/03-EN Brussels 18/06/2.
- European Commission Directorate-General Regional Policy (2011), *Fifth report on cohesion policy Investing in Europe's future Bruxelles February 2011*.
- Florio M., Sartori D. (2010), *Getting Incentives Right: Do We Need Ex Post Cba?* Working Paper N.01/2010 Milano, Csil Centre for industrial studies.
- IRPET (2008) *Fondi strutturali e investimenti pubblici*. Edizione Regione Toscana. Produzioni editoriali, grafiche e multimediali del Centro Stampa Giunta Regionale
- Ministero Economia e Finanza, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (2003), *Documento per la determinazione della partecipazione dei Fondi strutturali negli investimenti in infrastrutture generatori di entrate*, Roma.
- Regolamento (CE) N. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 Consiglio dell'Unione Europea «recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999».
- Regolamento (CE) N. 1341/2008 del Europea 18 dicembre 2008 del Consiglio dell'Unione che «modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, per quanto riguarda alcuni progetti generatori di entrate».
- Rossi N. (2005), *Mediterraneo del Nord*, Laterza Editori, Bari.