



NOTE DI APPROFONDIMENTO TECNICO

LEZIONI APPRESE DAL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013 DELLA POLITICA DI COESIONE TERRITORIALE

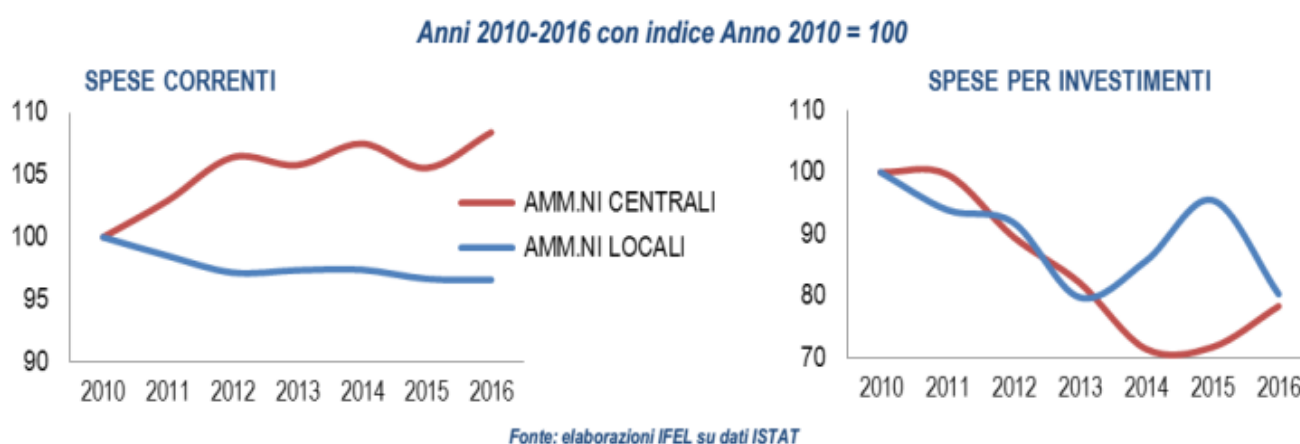
Maggio 2018

1. Andamento degli investimenti locali

Per gli investimenti pubblici del comparto dei Comuni, le risorse dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondo europeo di sviluppo regionale -FESR, Fondo Sociale Europeo -FSE e fondi FEASR e FEAMP rispettivamente per lo Sviluppo rurale e la Pesca) sono una componente ormai essenziale.

Dal 2010 al 2016, soprattutto per effetto dei vincoli di finanza pubblica, il comparto comunale ha fatto registrare una forte contrazione della spesa per investimenti, pari al 29,3%, percentuale che sale per i Comuni del Centro – Nord con una contrazione del 31,8%¹.

Grafico: La dinamica della spesa consolidata nella P.A.²



Dal 2010 fino al 2015³ i vincoli del Patto di stabilità interno, unitamente ai tagli alle risorse (-9 miliardi), costituiscono le cause principali della forte contrazione degli investimenti (-23%), cui si è contestualmente affiancato un forte arretramento dello Stato nel finanziamento degli investimenti pubblici locali.

In questo periodo è il Centro-Nord del Paese a registrare una grave flessione (-42%), mentre nel Mezzogiorno si assiste dal 2012 in poi ad una costante crescita, essenzialmente trainata dalle risorse comunitarie. Anche il risultato del 2015, con un aumento della spesa per investimenti pari al 13%⁴, è fortemente condizionato dal notevole aumento della stessa fatto registrare dai Comuni meridionali proprio in relazione alle dinamiche di utilizzo delle risorse comunitarie⁵; si consideri, a

¹ Dipartimento Finanza locale IFEL "La finanza locale in sintesi. Rapporto 2017", www.fondazioneifel.it.

² A. Ferri, "Una difficile transizione" in "Il futuro della finanza locale", www.fondazioneifel.it.

³ A partire dal 2015 si assiste ad un allentamento dei vincoli di finanza pubblica, dapprima con la revisione del Patto di stabilità interno operata nel 2015, poi definitivamente sostituito, nel 2016, dal "saldo di competenza finale" dalla revisione della legge costituzionale n. 243/2012 e dal perfezionamento dei dispositivi contenuti nella stessa legge costituzionale (legge sul pareggio di bilancio).

⁴ La spesa per investimenti pro capite è passata dai 175,6 euro del 2014 ai 193,6 euro del 2015 (vedi, Dipartimento Finanza locale IFEL "La finanza locale in sintesi. Rapporto 2017", www.fondazioneifel.it).

⁵ La ripresa degli investimenti locali è coincisa anche con l'allentamento dei vincoli di finanza pubblica (vedi nota 3), soprattutto nelle Regioni del Nord ove si registra una maggiore disponibilità di avanzi e fondi cassa (vedi, A. Ferri, "Una difficile transizione" in "Il futuro della finanza locale", www.fondazioneifel.it).

tale proposito, che il 2015 è stato l'anno di chiusura della rendicontazione (e certificazione) della spesa dei Programmi cofinanziati dai fondi strutturali del ciclo 2007-2013.

Le prospettive per il triennio 2017-2019, secondo le stime IFEL⁶, confermano questo scenario: le nuove regole per i vincoli di finanza pubblica favoriscono gli investimenti soprattutto dei Comuni che presentano un maggiore potenziale di spesa e un "apprezzabile" stato di avanzamento delle progettazioni programmate; il Mezzogiorno continuerà a svolgere il proprio ruolo sul fronte degli investimenti, grazie alle risorse comunitarie e a quelle nazionali aggiuntive, sebbene permangano per i Comuni meridionali i forti condizionamenti legati ai vincoli di finanza pubblica.

Dunque, nonostante si tratti di fondi "aggiuntivi" rispetto alle risorse ordinarie, i fondi SIE sono ormai una componente importante della spesa per investimenti di tutto il comparto PA, soprattutto nel Mezzogiorno, se si pensa che hanno rappresentato il 33,8% del totale degli investimenti realizzati a livello nazionale nel triennio 2013-2015 e questa percentuale sale al 65% nel Regioni del Sud d'Italia⁷.

2. Gli investimenti comunali con fondi SIE: punti di forza e debolezze

Nel ciclo di programmazione 2007-2013, le amministrazioni comunali hanno realizzato i loro investimenti soprattutto grazie ai Programmi operativi regionali (POR) cofinanziati dal FESR (Fondo Europeo di sviluppo regionale)⁸. Sono infatti al secondo posto, dopo le imprese, come soggetti beneficiari/attuatori del FESR con 10,6 miliardi di euro gestiti, su un totale di 40 miliardi di euro programmati⁹.

I progetti finanziati ai Comuni dal FESR 2007-2013 sono stati 17.069, di cui il 42% circa sono progetti di dimensione finanziaria medio-piccola¹⁰. Nella restante percentuale di progetti -al netto dei c.d. Grandi Progetti che ne rappresentano l'1,4%- rientrano, invece, anche interventi di cui sono destinatari ambiti territoriali più ampi rispetto alla singola amministrazione comunale e rispondenti al principio della concentrazione delle risorse finanziarie su obiettivi strategici di sviluppo territoriale integrato.

Proprio da questi progetti sono maturate le esperienze attuative, con le relative criticità, ma anche i punti di forza, alle quali si guarda per l'attuale ciclo di programmazione 2014-2020.

Il riferimento è soprattutto agli interventi integrati in ambito urbano attuati da aree urbane (costituite da un comune capofila e comuni dell'*hinterland*), nell'ambito di alcuni POR FESR (ad es., Sardegna, Campania e Umbria), con il riconoscimento in taluni casi del ruolo di "Organismo intermedio" alle Città capofila, le quali hanno gestito "pezzi" di PO su delega di funzioni gestionali da parte dell'AdG regionale.

⁶ IFEL Fondazione ANCI per la finanza locale, "Il futuro della finanza locale – Principi da difendere, nodi da sciogliere, scenari da costruire", settembre 2017, in <http://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/pubblicazioni>.

⁷ A. Ferri, "Una difficile transizione" in "Il futuro della finanza locale", www.fondazioneifel.it.

⁸ Il 90,8% dei progetti FESR in capo ai Comuni e praticamente la totalità dei progetti FSE destinati ai Comuni sono riconducibili a Programmi Operativi Regionali (vedi "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione – settima edizione", Dipartimento Studi Economia Territoriale, www.fondazioneifel.it).

⁹ Invece dei circa 800mila progetti FSE 2007-2013, solo lo 0,7% viene attuato dai comuni, per un valore rendicontabile di circa 370 milioni di euro, pari al 2,6% del totale dei costi ammessi ai PO FSE (vedi "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione – settima edizione", Dipartimento Studi Economia Territoriale, www.fondazioneifel.it).

¹⁰ Il 42,4% di progetti di cui sono titolari i Comuni nel ciclo 2007-2013 ha una dimensione media di 150.000 euro; l'1,4% dei progetti cofinanziati dal FESR supera i 5 milioni di euro (vedi "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione – settima edizione", Dipartimento Studi Economia Territoriale, www.fondazioneifel.it).

Una delle lezioni apprese da tali esperienze è che la realizzazione di interventi complessi integrati di questo tipo, eventualmente anche con l'attrazione di risorse private, richiede l'avverarsi di determinate condizioni di contesto istituzionale e di quadro normativo. Tra l'altro, ne sono pre-condizione:

- a monte, l'individuazione concertata fra Regione e partenariato istituzionale (sistema dei Comuni) di fabbisogni e territori *target* già in fase di programmazione del PO;
- successivamente, occorre che gli interventi siano co-progettati, con l'individuazione di adeguata massa critica territoriale e finanziaria per gli interventi programmati, da destinare dunque ad aree urbane di media/grande dimensione, oppure ad ambiti territoriali intercomunali (Unioni o altre forme di aggregazioni comunali).

Quando si innescano tali processi, le aree territoriali coinvolte nell'attuazione -che spesso devono andare oltre i confini amministrativi del singolo comune- riescono ad avere a disposizione portafogli di progetti efficaci, sostenibili finanziariamente nel tempo e che hanno un impatto apprezzabile e misurabile in termini di sviluppo locale sul territorio.

Ma anche il quadro normativo, sia nazionale che regionale, diventa condizione "abilitante" per efficaci processi di programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati da fondi UE.

A livello regionale, si pensi all'importanza di una normativa regionale di riordino territoriale degli Enti locali, che sostenga, anche finanziariamente, i processi di aggregazione intercomunale come le Unioni di Comuni; dove funzionanti, tali aggregazioni comunali sono state capaci, nel ciclo 2007-2013, di programmare e gestire efficacemente interventi integrati per la realizzazione di strategie di sviluppo locale.

A livello nazionale, si pensi alla normativa sui lavori pubblici, per cui, già prima della riforma del Codice degli appalti pubblici, le norme prevedevano procedure e tempi di attuazione non in linea con i cronoprogrammi di attuazione richiesti dai regolamenti comunitari per interventi cofinanziati da fondi UE¹¹.

Si aggiungano a ciò i vincoli di finanza pubblica che, anche nella loro rinnovata veste del "pareggio di bilancio", possono condizionare le scelte delle amministrazioni locali, con ricadute soprattutto sulla parte meno rigida e quindi più facilmente comprimibile del bilancio, ovvero la spesa in conto capitale.

Di tali vincoli i Comuni devono tenere conto anche quando si tratti di realizzare investimenti cofinanziati dai PO. Combinati con la scarsa liquidità dei bilanci comunali, essi sono stati segnalati, ormai da più cicli di programmazione comunitaria, come un fattore ostativo e/o di rallentamento della spesa dei fondi SIE, quando destinatari degli interventi siano i Comuni. Questi ultimi sono infatti condizionati dai vincoli suddetti, ad esempio, per la partecipazione ad avvisi di finanziamento che prevedano l'"anticipazione", da parte dell'assegnatario, delle spese per l'avvio e l'avanzamento dei lavori in caso di assegnazione del finanziamento.

Si consideri inoltre, a monte delle scelte di investimento, l'incidenza della carenza di risorse finanziarie sulla possibilità di produrre progettazione di qualità per la realizzazione di interventi pubblici. In molte realtà territoriali, specie nei Comuni medio-piccoli, la carenza non solo di risorse

¹¹ Vedi, fra gli altri, il focus realizzato dall'Agenzia della coesione territoriale sui tempi di attuazione delle opere pubbliche in Italia,

http://www.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie_e_documenti/Focus/I_tempi_delle_opere_pubbliche/index.html

finanziarie, ma anche di professionalità specializzate nella progettazione di interventi complessi rappresentano una forte criticità per la produzione di progetti di qualità¹².

Gli stessi profili critici hanno condizionato negativamente, oltre che la capacità di progettazione, anche la capacità dei Comuni medio-piccoli di attuazione degli interventi cofinanziati. Insieme con la complessità del circuito finanziario e di rendicontazione e controllo dei fondi strutturali, la carenza di competenze e *know-how* specifici hanno rallentato, se non ostacolato, l'attuazione degli interventi di cui erano beneficiari/attuatori i Comuni nel ciclo 2007-2013.

A fronte delle suddette carenze e criticità, sia endogene che esogene al sistema dei Comuni, le esperienze percorse, soprattutto nei POR FESR 2007-2013, hanno fatto emergere che una delle condizioni determinanti per la realizzazione di interventi cofinanziati efficaci e di impatto per lo sviluppo locale è la messa in campo da parte dell'amministrazione responsabile del PO –in questo caso l'Autorità di gestione regionale- di adeguate forme di sostegno alla progettazione comunale, nonché di azioni di formazione/informazione sulle regole di ammissibilità a finanziamento e sui circuiti di rendicontazione e controllo della spesa cofinanziata da fondi SIE.

Nello specifico, la cornice di regole per la gestione degli interventi, nonché il circuito finanziario, di rendicontazione e di controllo legato all'utilizzo dei fondi SIE sono caratterizzati da una complessità tale da rappresentare -a monte- una criticità di accesso alle misure cofinanziate da tutti i fondi UE (FESR, FSE e anche FEASR e FEAMP), soprattutto da parte dei Comuni diversi da quelli di grandi dimensioni. Perciò, permane anche nell'attuale ciclo 2014-2020 un forte fabbisogno del sistema dei Comuni di accompagnamento e di rafforzamento delle competenze specialistiche, sia per accedere a tali risorse, sia per gestirle in caso di assegnazione, dalle competenze per pianificare strategie integrate territoriali a quelle per progettare e attuare gli interventi cofinanziati.

In generale, rispetto alle riflessioni sopra illustrate, l'esperienza dei passati cicli di programmazione, ma anche quella in corso, ha fatto rilevare la centralità di un approccio sostanziale al sistema di *governance* multilivello, tale da consentire alle amministrazioni locali di svolgere, non solo le funzioni di programmazione, ma anche le funzioni attuative richieste dal ruolo loro riconosciuto dal Titolo V della nostra Costituzione¹³. In assenza di tale approccio è risultato arduo programmare *policy* territoriali coerenti con i fabbisogni e orientate ai risultati, ossia politiche di sviluppo *place-based*.

L'operare in partenariato fra enti regionali e locali, che conoscono meglio le situazioni locali e gli ostacoli nell'attuazione dei progetti, è il modo migliore per rafforzare l'efficacia della politica di

¹² La riduzione della spesa per il personale comunale, nel periodo 2010-2015 pari a circa il 13% con il blocco del turnover, è una criticità che difficilmente è superabile con il temporaneo e parziale sblocco del turnover stesso. Anche il parziale sblocco del turnover non è sufficiente a produrre impatti significativi in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa comunale, in un comparto in cui la Ragioneria Generale dello Stato calcola che l'età media è di 52 anni e considerato che i blocchi hanno impedito indistintamente l'assunzione di nuovo personale qualificato, prescindendo da qualsiasi fabbisogno del singolo ente (vedi di IFEL Fondazione ANCI per la finanza locale, "Il futuro della finanza locale – Principi da difendere, nodi da sciogliere, scenari da costruire", settembre 2017, in <http://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/pubblicazioni>). La carenza di professionalità specifiche e di figure specializzate e l'impossibilità di acquisirle, ha condizionato negativamente la qualità della programmazione e della progettazione di investimenti locali in generale e, in particolare, la capacità delle amministrazioni comunali di attuazione e di spesa in relazione ad interventi cofinanziati da fondi SIE, soprattutto dei Comuni di piccole e medie dimensioni.

¹³ Per fare ciò, occorre in concreto, anche l'attivazione e il buon funzionamento di organismi di concertazione permanente inter-istituzionale, come, a titolo esemplificativo, il Consiglio regionale delle autonomie, Cabine di regia, Tavoli permanenti di concertazione fra i livelli istituzionali coinvolti nell'attuazione dei fondi UE, dall'amministrazione regionale titolare del PO al sistema dei Comuni in tutte le sue rappresentanze territoriali rilevanti.

coesione e la sua gestione, per rafforzare le responsabilità dei diversi livelli istituzionali e per garantire una sana gestione finanziaria.