



# **I comuni e la politica di sviluppo rurale: partire dai fabbisogni per formulare le attività di networking. Progetto della Rete Rurale Nazionale con supporto IFEL**

**Catia Zumpano – CREA PB**

***Gli investimenti pubblici cofinanziati dallo sviluppo rurale: l'esperienza dei comuni nel PSR Veneto***

***Selvazzano Dentro, 22 giugno 2017***



## FINALITA' GENERALE:

Migliorare la performance degli interventi riconducibili agli Enti locali e cofinanziati dai PSR (infrastrutture rurali)

## Perché?

Contesto di crisi economica che ha determinato una contrazione istituzionale con risvolti negativi anche sulla disponibilità delle risorse pubbliche a livello locale.

Peso delle risorse comunitarie sempre più rilevante per gli enti locali, **MA** si rilevano per le infrastrutture rurali nei PSR:

*..... ritardi nell'attuazione degli investimenti, scivolamento dei progetti su più fasi di programmazione, perdita di risorse finanziarie.*

## OBIETTIVO SPECIFICO:

Programmare e realizzare, nell'ambito delle attività della RRN, un set di attività di supporto in materia di gestione e accesso alle misure dei PSR che finanziano le infrastrutture rurali, **RIVOLTO A:**

**Autorità di Gestione dei 21 PSR**

Enti Locali

Rappresentanze dei comuni,  
GAL



## Tematica complessa in relazione a:

- ✓ **Più settori di intervento:** forestale, agricolo, ambientale, rurale
- ✓ **Molteplici ruoli che gli Enti Locali possono essere chiamati a svolgere:**
  - in qualità di beneficiario diretto degli interventi
  - Coinvolgimento indiretto in qualità:
    - componente di un partenariato locale (*ruolo strategico nelle scelte a monte*)
    - concessore di autorizzazioni (*sempre più richiesto...*)
    - gestore delle strutture create (*e non solo dagli Enti Locali...*)
    - soggetto che informa e sensibilizza
- ✓ **Tipologia di intervento diversificate.** Infrastrutture viarie e di rete (idriche, elettriche, termiche, banda larga, ...); Infrastrutture socio-culturali (recupero di edifici, dell'arredo urbano, studi, servizi di mobilità, etc.).
- ✓ **Finalità dell'investimento:**
  - Misure/azioni a finalità collettiva e pubblica
  - Misure/azioni solidarietà sociale e sviluppo dei servizi
  - Misure/azioni a finalità economica
- ✓ **Complessità della normativa di riferimento:** numerose regole, complesse e spesso ridondanti, spesso oggetto di modifiche (*appalti pubblici, governance locale, ...*), che richiedono la scesa in campo di più organi e soggetti istituzionali. **Ma...** può offrire margini di flessibilità vedi, ad esempio, Unione dei Comuni, Servizi di Interesse Generale (SIG), oppure facilitazioni in relazione alla localizzazione degli enti in determinate aree...



Macro-ambiti

Infrastrutture varie e  
di rete

Infrastrutture  
turistiche

Infrastrutture sociali



- Acquedotti
- Elettrodotti
- Fognature
- ICT (allacciamento aziende)
- Banda larga
- Viabilità per la collettività
- Viabilità interpodereale agro-forestale

- Infrastruttura turistica-itinerari (segnaletica, chioschi, centri accoglienza, ecc...)
- Infrastruttura turistica-promozione (commercializzazione, sale multimediali, materiale divulgativo, reti telematiche)

- Servizi alla popolazione - polifunzionali (servizi per la mobilità, socio-assistenziali, animazione, strutture culturali), produzione di energia rinnovabile
- Recupero patrimonio culturale-recupero manufatti (recupero edifici per musei, creazione strutture di fruibilità siti culturali e ambientali)
- Studi (fattibilità, piani di gestione naturali, banche dati)
- Interventi di recupero di spazi ambientali (sistemazione aree verdi)
- Servizi alle imprese (aree mercatali, sportelli accoglienza)

Macro-tipologie di  
intervento

# Macro-ambiti e macro-tipologie di intervento (2007-2013)



## Infrastrutture

Asse 1- 125, 126; Asse 3 misura 321

- Acquedotti
- Elettrodotti
- Fognature
- ICT (allacciamento aziende)
- Banda larga
- Viabilità per la collettività
- Viabilità interpodereale agro-forestale

## Diversificazione: attività turistiche

Asse 3- misura 313

- Infrastruttura turistica- itinerari (segnaletica, chioschi, centri accoglienza, ecc...)
- Infrastruttura turistica- promozione (commercializzazione, sale multimediali, materiale divulgativo, reti telematiche)

## Qualità della vita

Asse 3- misure 321, 322, 323

- Servizi alla popolazione -polifunzionali (servizi per la mobilità, socio-assistenziali, animazione, strutture culturali)
- produzione di energia rinnovabile
- Recupero patrimonio culturale-recupero manufatti (recupero edifici per musei, creazione strutture di fruibilità siti culturali e ambientali)
- Studi (fattibilità, piani di gestione naturali, banche dati)
- Interventi di recupero di spazi ambientali (sistemazione aree verdi)
- Servizi alle imprese (aree mercatali, sportelli accoglienza)



PSR 2014-2020 - Tabella sintetica delle misure potenzialmente destinate ad Enti pubblici per beneficiario

Regione/Misura	4		5	7						16									
	4.3	4.4		7.1	7.2	7.3	7.4	7.5	7.6	7.7	16.1	16.2	16.3	16.4	16.5	16.6	16.7	16.8	16.9
Abruzzo																			
Basilicata																			
Calabria																			
Campania																			
Emilia Romagna																			
Friuli V. G.																			
Lazio																			
Liguria																			
Lombardia																			
Marche																			
Molise																			
P.A. Bolzano																			
P.A. Trento																			
Piemonte																			
Puglia																			
Sardegna																			
Sicilia																			
Toscana																			
Umbria																			
Vda																			
Veneto																			

	enti pubblici tra i beneficiari
	nessun ente pubblico tra i beneficiari
	misura non attivata
	più sotto-misure di cui alcune con beneficiari pubblici a altre non

MISURA 4. Investimenti in immobilizzazioni materiali (Banda Larga,
Misura 5. Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione
Misura 7. Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali
Misura 16. Cooperazione

## Risorse finanziarie PSR per infrastrutture rurali (2007-2013)

Italia	Prog_pub	Prog_feasr	Speso_pub	Speso_feasr
1 125 Infrastrutture connesse allo sviluppo ed all'adeguamento dell'agricoltura e silvicoltura	819661170	418585820	817284630	422608380
1 126 Recupero del potenziale di produzione agricola	117.897.800	52.567.300	123.896.210	55.165.630
3 313 Incentivazione delle attività turistiche	126.545.080	64.488.420	120.855.000	61.344.140
3 321 Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	356.801.830	191.850.860	349.198.560	187.271.110
3 322 Rinnovamento e sviluppo dei villaggi	168.507.520	92.024.710	166.236.440	90.527.450
3 323 Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	146.666.410	75.357.620	138.274.020	64.179.400
<b>Totale misure Enti locali</b>	<b>1.736.079.810</b>	<b>894.874.730</b>	<b>1.715.744.860</b>	<b>881.096.110</b>
<b>tot. PSR</b>	<b>17.143.686.250</b>	<b>8.886.040.240</b>	<b>16.924.694.260</b>	<b>8.784.630.880</b>

**ITALIA:** circa il 10% del TOT Fondi FEASR Italia

**STATI MEMBRI:** circa 19 miliardi euro di spesa pubblica  
di cui 13 miliardi di euro FEASR (13,5% del totale dei Fondi FEASR)



## I Progetti finanziati dalla misura 125 Regione X (2007-2013) (con riferimento a tutti i bandi)

Misura 125 - Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	Numero	Finanziamenti richiesti (A)	Finanziamenti concessi (B)	% (A) / (B)
Progetti ammessi a finanziamento	110	109.621.376	79.812.932	73%
<i>di cui Comuni beneficiari</i>	106	105.682.089	75.873.645	72%
Progetti chiusi	28	16.195.801	16.188.293	100%
<i>di cui Comuni beneficiari</i>	25	14.456.052	14.448.544	100%
Progetti non ancora chiusi in transizione su PSR 2014/2020	82	95.165.324	65.364.389	69%



## Risorse finanziarie Enti locali- PSR 2014-2020

Misura	Descrizione	Prog_pub
Misura 4 (4.3, 4.4.)	Investimenti in immobilizzazioni materiali	86.6637.244,2
Misura 5 (5.2)	Ripristino del potenziale produttivo	101.731.519,14
Misura 7	servizi di base e rinnovamento dei villaggi	1.012.450.431,41
Misura 16	cooperazione	684.745.759,00
<b>Totale misure Enti locali</b>		<b>2.665.564.953,70</b>
<b>tot. PSR</b>		<b>20.874.649.621,39</b>
<b>% misure Enti locali su PSR</b>		<b>12, 77%</b>

**Al netto della misura 16:** circa 2 miliardi di euro (circa 9% dei fondi PSR)

**STATI MEMBRI:** 14,65 MILIARDI DI EURO (FEASR)

Misura	Descrizione	Prog_pub
Misura 8	Investimenti sviluppo aree forestali e miglioramento reddito foreste	1.369.612.211,50
Misura 10	Pagamenti agro-climatici ambientali	2.520.109.591,03
Misura 12	Indennità Natura 2000	105061731,1
Misura 15	Servizi silvo-ambientali e climatici	51641999,07
<b>Totale misure forestali</b>		<b>4.046.425.532,71</b>



1. GOVERNANCE LOCALE	2. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	3. ITER PROCEDURALE E GESTIONE DOMANDE/PROGETTI
1.1. Frammentarietà degli interventi richiesti/proposti (sia su scala comunale che intercomunale)	2.1. Numerosità e complessità di autorizzazioni /concessioni per la realizzazione delle opere	3.1 Comportamenti non univoci fra AdG in relazione alle possibili anticipazioni e acconti
1.2. Riordino Enti e competenze locali e soppressione degli Enti intermedi (Province, CCMM)	2.2. Applicazione regimi di aiuto diversi e <i>regime de minimis</i>	3.2 Ritardi nelle procedure di selezione e di pagamento PSR
1.3. Difficoltà ad accedere alle misure PSR a causa di competenze e professionalità locali non adeguate/non disponibili/non stabilizzate	2.3 Problematiche connesse all'IVA (ammissibilità, riconoscimento, anticipazione versamento, ...)	3.3 Requisiti di accesso alle misure non univoci fra i PSR (prog. exec., canterabile, studio di fattibilità, etc.) e non sempre esaustivi per una corretta relazione fra costi-benefici
1.4. Mancanza di progetti esecutivi già pronti e funzionali agli obiettivi dei PSR	2.4 Carenza di riferimenti normativi certi e specifici per i lavori in delega, da parte di Comuni alle Comunità montane (previsti da normativa nazionale, non sono oggetto di disposizioni specifiche dei PSR)	3.4 Tempistica adottata fra apertura/chiusura bandi non sempre ben correlata alla tipologia di documentazione richiesta
1.5. Qualità dei progetti presentati non sempre adeguata (evidenziata dall'alta percentuale di istanze non ammesse)	2.5. Carenza di norme/disposizioni specifiche per i lavori in amministrazione diretta, per quanto riguarda spese ammissibili e documentazione a	3.5 Scarsa possibilità di accedere all'anticipo, con presentazione di polizza fideiussoria
1.6. Scarsità di risorse finanziarie a livello locale: rispetto ai fabbisogni; alle anticipazioni necessarie; alla sostenibilità delle opere nel tempo	2.6. Difficoltà e impreparazione nella gestione degli appalti, anche ai fini della predisposizione della relativa documentazione in fase di controllo e di rendicontazione	3.6 Poca familiarità da parte degli Enti locali con le procedure generali previste per le domande PSR (es: fascicolo aziendale)
1.7. Incertezza della disponibilità di risorse finanziarie in grado di garantire la sostenibilità dei progetti nel tempo	2.7. Disposizioni e procedure non univoche e comuni in materia controlli, sanzioni e riduzioni sul mancato rispetto della normativa appalti (fra i PSR)	3.7. Difficoltà a gestire le specificità legate alla gestione associata di progetti/investimenti all'interno dei PSR (Unioni e unioni, ecc.)
1.8. Variazioni della governance locale e/o delle priorità definite, con conseguenti effetti di discontinuità nella gestione di progetti	2.8. Ridondanza di Codici e procedure di informazione e di controllo per investimenti, affidamenti e appalti	



*Fonte: Relazione speciale su efficacia costi-benefici per infrastrutture rurali su 48 progetti cofinanziati di 4 PSR (2007-2013): **Germania – Sassonia, Spagna – Estremadura**, Italia – Sicilia, Polonia e Romania e su 48 progetti selezionati*

### Finalità dei controlli della Corte dei Conti Europea:

*valutare se sono stati applicati i principi della sana gestione finanziaria (buon rapporto costi-benefici)*

- **Gli Stati membri non sempre hanno chiaramente giustificato la necessità di fondi UE per lo sviluppo rurale** (*richiamo all'efficacia del coordinamento con gli altri Fondi UE e i Fondi Nazionali, regionali o locali, principio della demarcazione e della complementarietà*)
- **Il rischio di effetto inerziale non è stato attenuato in modo efficace, sebbene siano stati individuati esempi di buone pratiche** (*i progetti sovvenzionati sarebbero stati intrapresi in tutto o in parte anche senza l'aiuto finanziario*)
- **Le procedure di selezione non sempre hanno condotto al finanziamento dei progetti con il miglior rapporto costi-benefici** (*richiamo al rischio del costo eccessivo dei progetti, ai ritardi accumulati nell'approvazione delle domande di sovvenzione*)
- **I controlli sulla ragionevolezza dei costi e sulle procedure di appalto pubblico non hanno limitato in modo efficace il rischio di un costo eccessivo dei progetti** (*richiamo ai tassi di cofinanziamento elevati che riducono la motivazione a limitare i costi del progetto: costi di riferimento gonfiati, soprattutto in assenza di gare di appalto eque e competitive*)
- **I requisiti relativi alla sostenibilità non hanno tenuto conto della vita utile degli investimenti** (*richiamo alla necessità di valutare la presenza di un piano di manutenzione adeguato, con dotazioni specifiche, delle opere da realizzare*)
- **I notevoli ritardi nei processi amministrativi hanno inciso sull'efficienza e l'efficacia delle misure** (*richiamo alla necessità di fissare dei limiti temporali per esaminare le domande e erogare i pagamenti, nonché di rispettare tali limiti*)
- **I progetti esaminati hanno prodotto le realizzazioni fisiche previste, ma spesso non erano disponibili informazioni attendibili sui risultati dei progetti** (*richiamo all'assenza, nei sistemi di raccolta dei dati e di monitoraggio, di informazioni pertinenti e affidabili per trarre conclusioni sull'efficacia degli investimenti realizzati. Spesso utilizzo come indicatore «tutta la popolazione del comune interessato dal progetto»*).



- **Identificare delle priorità**
- **Realizzare una maggiore e concreta attività di demarcazione e di complementarità con gli altri Fondi europei e nazionali**
- **Assumere una visione più sistemica delle opere da finanziare che eviti la dispersione delle risorse in opere isolate e frammentate (redazione dei piani di sviluppo dei comuni, associazionismo, approccio territoriale)**
- **Applicare i principi della sana gestione finanziaria**
- **Operare in un regime di gestione concorrente**
- **Rafforzare le competenze del capitale umano impiegato**
- **.....**