

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

Catia Zumpano – CREA PB

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

Bologna 11 luglio 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 viarie e di rete



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

Infrastrutture turistiche



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

Infrastrutture sociali



- 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

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 in euro (2007-2013/2014-2020)

2007-2013				2014-2020				Differenza risorse (A/B)
MISURE	Prog_pub (A)	Speso_pub	Speso su Progr. (%)	MISURE	Prog_pub (B)	Messo a bando	Bandite/ progr. (%)	
125 Infrastrutture connesse allo sviluppo ed all'adeguamento dell'agricoltura e silvicoltura	819.661.170	817.284.630	99,7	Misura 4 (4.3, 4.4.)	1.157.637.544	171.192.155	15	41
126 Recupero del potenziale di produzione agricola	117.897.800	123.896.210	105,1	Misura 5 (5.2)	101.731.519	26.198.148	26	-14
313 Incentivazione delle attività turistiche	126.545.080	120.855.000	95,5					
321 Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	356.801.830	349.198.560	97,9					
322 Rinnovamento e sviluppo dei villaggi	168.507.520	166.236.440	98,7					
323 Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	146.666.410	138.274.020	94,3					
TOTALE MISURA 3 (313, 321, 322, 323)	798.520.840	774.564.020	97,0	Misura 7	1.012.450.431	195.417.622	19	26
TOT MISURE ENTI LOCALI	1.736.079.810	1.715.744.860	98,8	TOT MISURE ENTI LOCALI	2.271.819.495	392.807.925	17	31
TOT. PSR	17.143.686.250	16.924.694.260	98,7	TOT. PSR	20.874.649.621			
Peso % delle misure con Enti Locali su TOT PSR	10,12%			10,90%				
				MISURA 16	684.745.759	209.889.686	31	

STATI MEMBRI. 2007-2013: circa 13 miliardi euro FEASR

2014-2020: circa 15 miliardi euro 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%

*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*

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 complementarità*)
- **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»*).

1. GOVERNANCE LOCALE	2. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO
1.1. Riordino Enti e competenze locali e soppressione degli Enti intermedi (Province, CCMM)	2.1. Numerosità e complessità di norme e disposizioni per autorizzazioni /concessioni per realizzazione delle opere
1.2. Poca familiarità da parte degli Enti locali con le procedure generali previste per le domande PSR (es: fascicolo aziendale);	2.2. Requisiti di accesso alle misure non univoci fra i PSR (prog.esec., canteriabile, studio di fattibilità, etc.) e non sempre esaustivi per una corretta relazione fra costi-benefici
1.3. Difficoltà ad accedere alle misure PSR a causa di competenze e professionalità locali non adeguate/non disponibili/non stabilizzate	2.3. Comportamenti non univoci fra AdG in relazione alle possibili anticipazioni e acconti (concessi o meno, con o senza richiesta di garanzia fideiussoria,) ; all'applicazione dei regimi di aiuto (compreso il <i>regime de minimis</i>) ; Ammissibilità o meno dell'IVA (riconoscimento, anticipazione versamento...)
1.4. Difficoltà nella gestione degli appalti, anche ai fini della predisposizione della relativa documentazione in fase di controllo e di rendicontazione	2.4. Tempistica adottata fra apertura/chiusura bandi non sempre ben correlata alla tipologia di documentazione richiesta
1.5. Mancanza di progetti esecutivi già pronti e funzionali agli obiettivi dei PSR	2.5. Ritardi nelle procedure di selezione e di pagamento PSR
1.6. Qualità dei progetti presentati non sempre adeguata (evidenziata dall'alta percentuale di istanze non ammesse)	2.6. Disposizioni non univoche, ridondanza di procedure, in materia di controlli, sanzioni e riduzioni sugli affidamenti lavori e esecuzione gara appalti (fra i PSR)
1.7. Scarsità e incertezze nella disponibilità di risorse finanziarie a livello locale: rispetto ai fabbisogni; alle anticipazioni necessarie; alla sostenibilità delle opere nel tempo	2.7. Carenza di riferimenti normativi certi e specifici per affidamenti diretti o in delega da parte di Comuni ad altri soggetti, leggi Unioni (previsti da normativa nazionale, non sono oggetto di disposizioni specifiche dei PSR)
1.8. Difficoltà e impreparazione nella gestione degli appalti, anche ai fini della predisposizione della relativa documentazione in fase di controllo e di rendicontazione	2.8. Difficoltà a gestire le specificità legate alla gestione associata di progetti/investimenti all'interno dei PSR (Unioni e unioni, ecc.)
1.9. Variazioni della governance locale e/o delle priorità definite, con conseguenti effetti di discontinuità nella gestione di progetti	

- **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**
- **.....**