

LO STATO DI ATTUAZIONE DEL FESR 2007-2013 ED IL RUOLO DEI COMUNI  
COME SOGGETTI BENEFICIARI

Giorgia MARINUZZI<sup>1</sup>, Walter TORTORELLA<sup>2</sup>

**SOMMARIO**

Al 31 dicembre 2013 si contano 83.079 interventi ascrivibili al FESR 2007-2013. Essi cubano più di 32 miliardi di euro e a tali importi corrisponde un ammontare di pagamenti di oltre 16 miliardi di euro, con uno stato di avanzamento rendicontabile pari al 51,8%. Nel paper si analizzano i diversi livelli di attuazione dei suddetti progetti per tipologia di soggetto attuatore, tema d'intervento e taglia finanziaria delle operazioni. Successivamente viene approfondito il ruolo dei comuni nella gestione dei progetti FESR: con 9.155 interventi le amministrazioni comunali italiane sono il secondo soggetto attuatore, dopo gli operatori privati, per la mole più ampia di risorse gestita, pari a quasi 6,8 miliardi di euro. I progetti FESR attuati dai comuni sono, in media, di piccolo taglio: una tale frammentazione delle risorse difficilmente può riuscire a rispondere alle istanze di crescita strutturale. Inoltre i comuni sembrano soffrire della loro "posizione a valle" lungo la "filiera istituzionale" dei processi decisionali relativi all'impegno e alla spesa dei fondi, che determinerebbe un rallentamento dell'avanzamento rendicontabile. Ciò è evidente osservando il rapporto tra pagamenti e costi rendicontabili registrato per i progetti FESR 2007-2013 in capo a Ministeri, regioni, province e comuni in quest'ordine: 72,1%, 58,3%, 43,7% e 40,4% rispettivamente.

---

<sup>1</sup> Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel, piazza San Lorenzo in Lucina 26, 00186, Roma, e-mail: giorgia.marinuzzi@fondazioneifel.it.

<sup>2</sup> Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel, piazza San Lorenzo in Lucina 26, 00186, Roma, e-mail: walter.tortorella@fondazioneifel.it.

## 1. Introduzione

L'analisi riportata di seguito ha come fonti ufficiali i dati pubblicati da OpenCoesione<sup>3</sup>, aggiornati al 31 dicembre 2013, relativi allo stato di attuazione dei progetti FESR del ciclo di programmazione 2007-2013. Per ciascun progetto sono state considerate le informazioni disponibili circa il costo ammesso al contributo comunitario (costo rendicontabile UE), l'importo totale dei pagamenti ammessi (pagamenti rendicontabili UE), il tema sintetico all'interno del quale si inserisce ciascuna operazione<sup>4</sup>, nonché il soggetto attuatore dei singoli progetti.

Poiché il fulcro dell'analisi si incentra sul ruolo svolto dai comuni in qualità di soggetto responsabile dell'attuazione del progetto (l'attuatore nel caso dei fondi strutturali corrisponde al cosiddetto "beneficiario", ex art 2 del Regolamento CE n.1083/2006) e sulle differenze esistenti nelle modalità di attuazione tra soggetti diversi, è stato necessario escludere dalle elaborazioni i progetti per i quali le Autorità di Gestione non hanno comunicato il soggetto attuatore al sistema di monitoraggio ed i progetti per i quali risulta più di un soggetto attuatore. Quest'ultima fattispecie di interventi non rientra nell'analisi data l'impossibilità di individuare univocamente né il soggetto che attua il progetto, né la quota di costi e pagamenti rendicontabili UE in capo a ciascuno dei soggetti che risultano attuatori dello stesso intervento. In conclusione non viene trattato l'1,6% degli 84.398 interventi censiti nell'ambito del FESR 2007-2013 e pertanto l'analisi si concentra su 83.079 progetti.

Utilizzando come base di partenza la classificazione della forma giuridica di ciascun soggetto attuatore, sono stati individuati 9 gruppi di beneficiari:

- Ministeri;
- Regioni;
- Province;
- Comuni;
- Aziende o enti del servizio sanitario nazionale;
- Operatori privati ed imprese (tra le quali rientrano anche le partecipate);
- Unioni di Comuni e Comunità Montane;

---

<sup>3</sup> OpenCoesione è il portale istituzionale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica costruito in una logica ispirata agli open data "sull'attuazione degli investimenti programmati nel ciclo 2007-2013 da Regioni e amministrazioni centrali dello Stato con le risorse per la coesione".

<sup>4</sup> Si tratta di un'articolazione tematica sintetica dei progetti in 13 ambiti, basata su un'aggregazione dei temi prioritari UE e delle classificazioni settoriali del Sistema CUP: Ricerca e innovazione, Competitività per le imprese, Agenda digitale, Energia e efficienza energetica, Ambiente e prevenzione dei rischi, Rinnovamento urbano e rurale, Attrazione culturale, naturale e turistica, Trasporti e infrastrutture a rete, Occupazione e mobilità dei lavoratori, Servizi di cura infanzia e anziani, Inclusione sociale, Istruzione e formazione, Rafforzamento delle capacità della PA.

- Altri enti pubblici ed organismi di categoria (agenzie regionali e provinciali, enti parco, enti di rappresentanza);
- Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici.

Le elaborazioni statistiche permettono di analizzare in una prima fase i diversi stadi di avanzamento rendicontabile<sup>5</sup> dei progetti in base alle tematiche d'intervento, alla taglia finanziaria delle operazioni, ed alle diverse tipologie di soggetti attuatori.

La seconda parte dello studio è dedicata ai 9.155 progetti FESR 2007-2013 in capo ai comuni italiani, facendo particolare riferimento alle caratteristiche degli 8.640 interventi POR che risultano attuati da 3.291 amministrazioni comunali. Per tali progetti si presentano dunque le evidenze circa la loro distribuzione geografica, i relativi costi, pagamenti ed avanzamenti rendicontabili, aggregando le informazioni per Programma Operativo, per taglia demografica dei comuni, per tema e per classe di costo rendicontabile del progetto.

## 2. Lo stato di attuazione dei progetti FESR 2007-2013

Secondo il quadro aggiornato al 31 dicembre 2013 si contano 83.079 interventi FESR per il ciclo di programmazione 2007-2013 (Tabella 1). Essi cubano più di 32 miliardi di euro e a tali importi corrisponde un ammontare di pagamenti di circa 17 miliardi di euro, con uno stato di avanzamento rendicontabile (pagamenti su costi ammessi) pari al 51,8%.

*Tabella 1 - I progetti FESR 2007-2013, per tipologia di Programma Operativo*

Programma Operativo FESR	N. progetti		Costo rendicontabile UE (euro) (a)		Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
	v.a.	% sul totale	v.a.	% sul totale		
PON e POIN	24.208	29,1%	9.714.836.056	30,2%	5.176.802.167	53,3%
POR	58.871	70,9%	22.477.704.195	69,8%	11.504.026.257	51,2%
<b>Totale</b>	<b>83.079</b>	<b>100,0%</b>	<b>32.192.540.251</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.680.828.424</b>	<b>51,8%</b>

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

Di tutte le operazioni FESR il 70,9% è ascrivibile a Programmi Operativi Regionali. Tale proporzione in termini di numerosità di progetti si rileva anche in termini di costi rendicontabili (oltre 22 miliardi di euro nei POR contro i circa 9,7 di PON e POIN). Tuttavia

<sup>5</sup> Pagamenti rendicontabili UE rapportati ai costi rendicontabili UE, per 100.

relativamente all'avanzamento rendicontabile i dati medi sembrano non discostarsi di molto: si rileva un 51,2% per i Programmi Operativi Regionali, mentre un 53,3% per i Programmi Interregionali e Nazionali.

In Italia la programmazione in atto per il FESR si sta concentrando in termini di risorse lungo due temi d'intervento (Tabella 2): il 25,0% del totale dei costi ammessi riguarda la ricerca e l'innovazione ed il 22,6% è ascrivibile a progetti inerenti la mobilità. La restante metà dei costi è spalmata su diverse politiche d'azione, come ad esempio la tutela ambientale (9,6%), il rinnovamento urbano e rurale (6,9%), l'agenda digitale (6,6%), l'attrazione culturale, naturale e turistica (6,5%) e l'efficientamento energetico (6,0%).

Prescindendo dall'ammontare delle risorse impiegate ed analizzando soltanto la numerosità dei progetti per tema d'intervento spiccano ancora una volta le operazioni destinate alla ricerca (il 26,7% degli 83.079 progetti FESR), seguite dalle azioni relative all'agenda digitale (23,3%), all'istruzione (13,9%) ed alla competitività per le imprese (12,0%). Sul versante dell'avanzamento rendicontabile si contano 7 politiche d'intervento in relazione alle quali i progetti risultano pagati per almeno il 50% dei costi ammessi: si tratta della competitività per le imprese (82,0%), della ricerca e innovazione (63,9%), dell'agenda digitale (62,0%), dell'attrazione culturale, naturale e turistica (61,7%), del rafforzamento della capacità della PA (58,4%), dei servizi di cura per l'infanzia e gli anziani (54,4%) e dell'efficienza energetica (51,3%).

*Tabella 2 - I progetti FESR 2007-2013, per tema d'intervento*

<b>Tema</b>	<b>% di progetti</b>	<b>% costo rendicontabile UE</b>	<b>Avanzamento rendicontabile</b>
Agenda digitale	23,3%	6,6%	62,0%
Ambiente e prevenzione dei rischi	3,5%	9,6%	43,1%
Attrazione culturale, naturale e turistica	5,5%	6,5%	61,7%
Competitività per le imprese	12,0%	5,5%	82,0%
Energia e efficienza energetica	6,8%	6,0%	51,3%
Inclusione sociale	1,8%	4,6%	40,3%
Istruzione	13,9%	2,9%	34,6%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,3%	0,2%	41,0%
Rafforzamento capacità della PA	2,9%	3,3%	58,4%
Ricerca e innovazione	26,7%	25,0%	63,9%
Rinnovamento urbano e rurale	2,2%	6,9%	25,7%
Servizi di cura infanzia e anziani	0,3%	0,3%	54,4%
Trasporti e infrastrutture a rete	1,0%	22,6%	40,7%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>51,8%</b>

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

Il 77,2% degli 83.079 progetti FESR 2007-2013 è di piccolo taglio, con un importo unitario fino a 150.000 euro (Tabella 3). Solo l'1,0%, ossia 830 interventi, supera i 5 milioni di euro di costo ammesso. Inoltre si contano soltanto 62 operazioni che oltrepassano i 50 milioni di euro di costi ammessi all'interno dell'intero Fondo. Una tale frammentazione delle risorse difficilmente può riuscire a rispondere alle istanze di crescita strutturale. Risulta infatti difficile immaginare come la polverizzazione dei progetti, che si traduce nella diffusione di micro interventi, possa garantire un impatto strutturale sullo sviluppo del Paese.

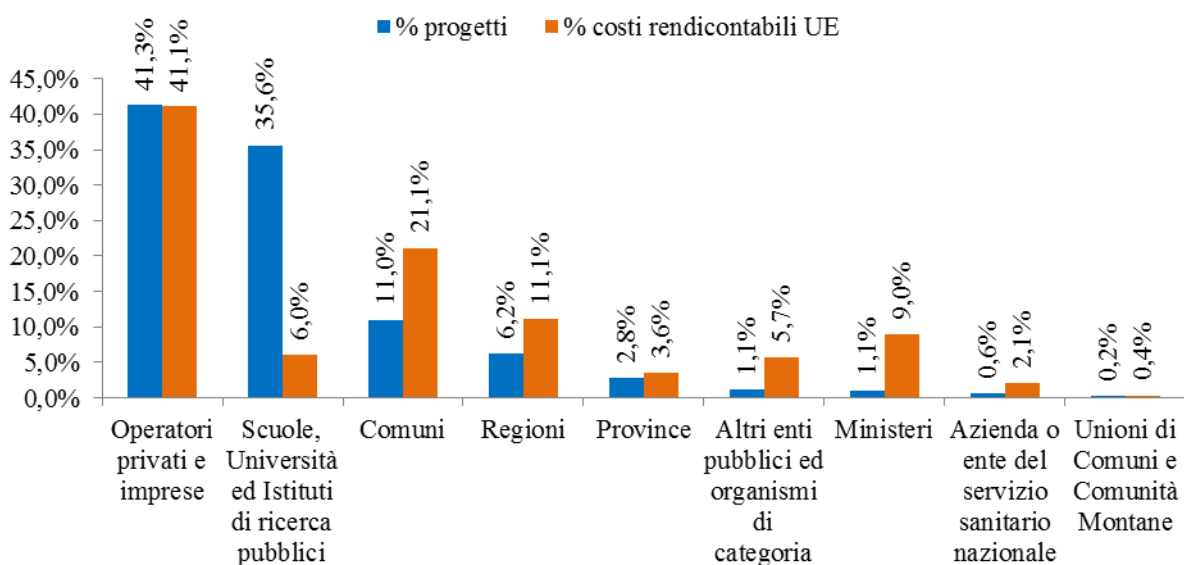
Dal lato dell'avanzamento rendicontabile i livelli più elevati si registrano proprio in corrispondenza dei progetti fino a 150.000 euro (61,5%). Tuttavia sembra non esistere una correlazione strettamente negativa tra l'avanzamento rendicontabile e le taglie finanziarie degli interventi: in media per le operazioni comprese nelle due classi tra i 150.000 euro ed 1,5 milioni l'avanzamento passa dal 48,4% al 50,1%, per poi subire una flessione nella classe immediatamente successiva (45,2%) e risalire nuovamente fino al 49,4% ed al 60,2% in corrispondenza dei progetti con un costo compreso tra 5 e 10 milioni, nel primo caso, e tra 10 e 50 milioni, nel secondo caso.

*Tabella 3 - I progetti FESR 2007-2013, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento*

<b>Classe di costo rendicontabile UE</b>	<b>% di progetti</b>	<b>% costo rendicontabile UE</b>	<b>Avanzamento rendicontabile</b>
Fino a 150.000 euro	77,2%	7,1%	61,5%
Da 150.000 a 500.000 euro	13,1%	9,2%	48,4%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	6,1%	13,1%	50,1%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	2,6%	17,3%	45,2%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	0,5%	9,1%	49,4%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,4%	20,6%	60,2%
Oltre 50.000.000 euro	0,1%	23,7%	49,6%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>51,8%</b>

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

Analizzando gli 83.079 progetti FESR per tipologia di soggetto attuatore (o beneficiario) si nota come la maggior parte degli interventi (34.342), il 41,3% del totale, sia gestito da operatori privati ed imprese (Figura 1 e Tabella 4). Seguono le scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici, che attuano il 35,6% delle operazioni, i comuni, titolari dell'11,0% dei progetti, le regioni, a quota 6,2% e le province, al 2,8%.



*Figura 1 - Percentuale di progetti e di costi rendicontabili FESR 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore*

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

Anche sul versante dei costi rendicontabili si nota come il 41,1% del totale degli importi sia riconducibile agli operatori privati ed imprese, che si dimostrano la categoria di soggetto beneficiario più coinvolta nei PO FESR 2007-2013. Una simile opzione sembra sottendere una parziale sconfessione dell'obiettivo di utilizzare le risorse della coesione non per compensare eventuali maggiori costi localizzativi delle imprese, ma per incidere proprio sui gap di contesto (infrastrutturali, economici, sociali) che li determinano. Ne risulta una minore capacità di incentivare la realizzazione di progetti relativi ad investimenti in infrastrutture, servizi pubblici, ricerca ed innovazione, ossia interventi coerenti con le priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. La restante metà dei costi associata agli interventi è gestita da molteplici soggetti: regioni, province, comuni, Unioni di Comuni, Comunità Montane, scuole, Università, istituti di ricerca pubblici, Ministeri, aziende sanitarie locali, organismi di categoria ed altri enti pubblici.

Le amministrazioni comunali sono i soggetti che dopo i privati gestiscono la mole più ampia di risorse, pari ad oltre 6,7 miliardi di euro, seguite dalle amministrazioni regionali, a quota circa 3,6 miliardi. A grande distanza, con 2,8 miliardi di euro, i Ministeri, poi le scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici con oltre 1,9 miliardi, gli altri enti pubblici ed organismi di categoria con oltre 1,8 miliardi e le province a quota 1,1 miliardi. I restanti soggetti gestiscono progetti per un valore di costi ammessi inferiori al miliardo di euro.

Lo stato di avanzamento rendicontabile più elevato (Tabella 4) corrisponde agli interventi in capo ai Ministeri (72,1%). Seguono quelli in capo alle regioni (58,3%) ed alle scuole,

Università ed istituti di ricerca pubblici (57,5%), non a caso i soggetti con le operazioni di taglia finanziaria in media più ridotta e con la percentuale più bassa di progetti ancora non avviati (Tabella 4), ossia pari all'1,5%, contro la media FESR del 9,5%.

Avanzamenti rendicontabili superiori al 40% si rilevano in corrispondenza anche dei progetti attuati dagli operatori privati (55,1%), dalle aziende o enti del servizio sanitario nazionale (50,6%), dalle Unioni di Comuni e Comunità Montane (47,6%), dalle province (43,7%) e dai comuni (40,4%). Valori più contenuti si registrano invece per i progetti gestiti dagli organismi di categoria ed altri enti pubblici, a quota 25,2%. Dai dati suddetti sembra emergere come quanto più si allunga la “filiera istituzionale” dei processi decisionali relativi all’impegno e alla spesa dei fondi tanto più rallenta l’avanzamento rendicontabile. Ciò è evidente osservando il rapporto tra pagamenti e costi rendicontabili registrato per i progetti in capo a Ministeri, regioni, province e comuni in quest’ordine: 72,1%, 58,3%, 43,7% e 40,4% rispettivamente.

Nonostante la migliore performance di avanzamento degli interventi da parte dei soggetti che più direttamente possono governare “il ciclo impegno-spesa”, si evidenzia una forte ed inaspettata difficoltà delle amministrazioni regionali e provinciali ad avviare gli interventi dei quali sono beneficiarie. Nel primo caso infatti circa un progetto su 4 è ancora fermo ai blocchi di partenza (25,6%) e tale proporzione scende di poco nel caso delle province (20,1%). Al contrario, di tale problema sembrano non soffrire i Ministeri, che al 31 dicembre 2013 non sono riusciti a far partire solo il 6,9% degli interventi dei quali sono titolari.

*Tabella 4 - I progetti FESR 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore*

<b>Soggetto attuatore</b>	<b>N. progetti</b>	<b>Costo rendicontabile UE (euro) (a)</b>	<b>Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)</b>	<b>Avanzamento rendicontabile (b/a)</b>	<b>% progetti non avviati</b>
Ministeri	898	2.898.918.302	2.091.236.057	72,1%	6,9%
Regioni	5.184	3.576.566.580	2.084.921.213	58,3%	25,6%
Province	2.344	1.147.410.772	501.407.525	43,7%	20,1%
Comuni	9.155	6.793.829.809	2.746.917.590	40,4%	18,8%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	463	664.508.451	336.512.363	50,6%	11,9%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	931	1.823.665.749	460.270.499	25,2%	11,8%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	203	114.279.683	54.383.764	47,6%	13,8%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	29.559	1.928.165.118	1.107.986.177	57,5%	1,5%
Operatori privati e imprese	34.342	13.245.195.789	7.297.193.237	55,1%	10,7%
<b>Totale</b>	<b>83.079</b>	<b>32.192.540.251</b>	<b>16.680.828.424</b>	<b>51,8%</b>	<b>9,5%</b>

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

### 3. I comuni nel ruolo di attuatori

I progetti FESR che vedono i comuni come soggetti attuatori sono complessivamente 9.155, l'11,0% del totale. Di questi interventi il 94,4% è riferibile ai Programmi Operativi Regionali e solamente il 5,6% è ascrivibile ai PON e ai POIN (Tabella 5).

Tale proporzione in termini di numerosità di progetti si rileva anche in termini di costi rendicontabili: i costi ammessi ammontano ad oltre 6,4 miliardi di euro nei POR, mentre soltanto a circa 346 milioni di euro nei PON e POIN. Un'ulteriore differenza emerge confrontando i diversi livelli di avanzamento rendicontabile dei progetti: si rileva un 41,5% per i Programmi Operativi Regionali, e un 19,9% per i Programmi Interregionali e Nazionali.

*Tabella 5 - I progetti FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tipologia di Programma Operativo*

Programma Operativo FESR	N. progetti con comuni attuatori		Costo rendicontabile UE (euro) (a)		Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
	v.a.	% sul totale	v.a.	% sul totale		
PON e POIN	515	5,6%	345.603.065	5,1%	68.936.563	19,9%
POR	8.640	94,4%	6.448.226.744	94,9%	2.677.981.027	41,5%
<b>Totale</b>	<b>9.155</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.793.829.809</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.746.917.590</b>	<b>40,4%</b>

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

Analizzando nel dettaglio come sono distribuiti i 515 progetti riferibili ai soli POIN e PON che hanno i comuni come soggetto attuatore, emerge una forte polarizzazione degli interventi sul PON Sicurezza per lo sviluppo e sul POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico (Tabella 6). Infatti il 58,3% dei progetti POIN e PON in capo ai comuni è riconducibile al Programma Sicurezza, e il 38,6% al Programma Energie. Residuali le percentuali di progetti riferibili al POIN Attrattori culturali, naturali e turismo (2,9%) e al PON Reti e mobilità (un solo progetto).

Anche dal lato delle risorse si ripropongono tendenzialmente le stesse percentuali: poco meno di 200 milioni di euro, pari al 57,9% delle risorse complessive, è riconducibile agli interventi del PON Sicurezza per lo sviluppo ed il 36,7% al POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico.

Al contrario, se si analizza lo stato di avanzamento rendicontabile dei progetti PON e POIN FESR attuati dai comuni le differenze sono notevoli. Si passa dal 98,4% relativo ai 15 progetti del POIN Attrattori culturali, naturali e turismo, al 18,1% dei progetti del POIN Energie



rinnovabili e risparmio energetico, fino al 15,1% di quelli del PON Sicurezza per lo sviluppo. Non risultano invece pagamenti rendicontabili per il PON Reti e mobilità.

*Tabella 6 - I progetti PON e POIN FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per Programma Operativo*

PON e POIN FESR	N. progetti con comuni attuatori		Costo rendicontabile UE (euro) (a)		Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
	v.a.	% sul totale	v.a.	% sul totale		
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	15	2,9%	15.985.223	4,6%	15.722.194	98,4%
POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico	199	38,6%	126.934.331	36,7%	23.017.669	18,1%
PON Reti e mobilità	1	0,2%	2.700.000	0,8%	0	0,0%
PON Sicurezza per lo sviluppo	300	58,3%	199.983.511	57,9%	30.196.700	15,1%
<b>Totale</b>	<b>515</b>	<b>100,0%</b>	<b>345.603.065</b>	<b>100,0%</b>	<b>68.936.563</b>	<b>19,9%</b>

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

Rispetto invece ai Programmi Operativi Regionali FESR 2007-2013 si contano 8.640 interventi a regia comunale, del valore di circa 6,5 miliardi di euro, con un avanzamento rendicontabile del 41,5% (Tabella 7). Tuttavia sono notevoli le differenze a seconda che si faccia riferimento all'Obiettivo Competitività o a quello Convergenza.

Nel primo caso infatti i progetti attuati dai comuni sono 3.825 e a questi corrispondono dei costi ammessi pari a oltre 1,7 miliardi di euro e dei pagamenti del valore di 751 milioni di euro, per un avanzamento rendicontabile del 42,8%. Al contrario nelle regioni dell'Area Convergenza gli interventi in capo ai comuni sono 4.815 (circa 1.000 in più rispetto a quelli attuati in Competitività) ai quali è associato un costo di circa 4,7 miliardi di euro, un importo di quasi 3 volte superiore rispetto a quello registrato tra i comuni delle regioni Competitività, che risulta pagato per il 41,1%. Inoltre anche all'interno dei due Obiettivi sono significative le differenze tra i livelli di avanzamento rendicontabile: in Competitività si passa da poco più del 20% del Lazio (21,3%) e del Veneto (23,5%) ad oltre il 90% rilevato in Molise (94,1%) e nella Provincia Autonoma di Trento (95,1%); al contrario in Convergenza il dato appare meno variabile, con gli unici comuni della Puglia e della Basilicata ad oltrepassare la quota del 50% di avanzamento. Da segnalare come la concentrazione maggiore di risorse in capo ai comuni si rilevi in Campania ed in Puglia, dove le amministrazioni comunali sono beneficiarie di oltre 2 ed 1 miliardi di euro rispettivamente. In particolare bisogna specificare che a pesare sul dato della Campania vi è il "Grande progetto di completamento della linea 1 della metropolitana di Napoli", avviato sin dal ciclo di programmazione precedente (2000-2006) e che al termine del 2013 fa registrare un costo rendicontabile di 573.368.086 euro.

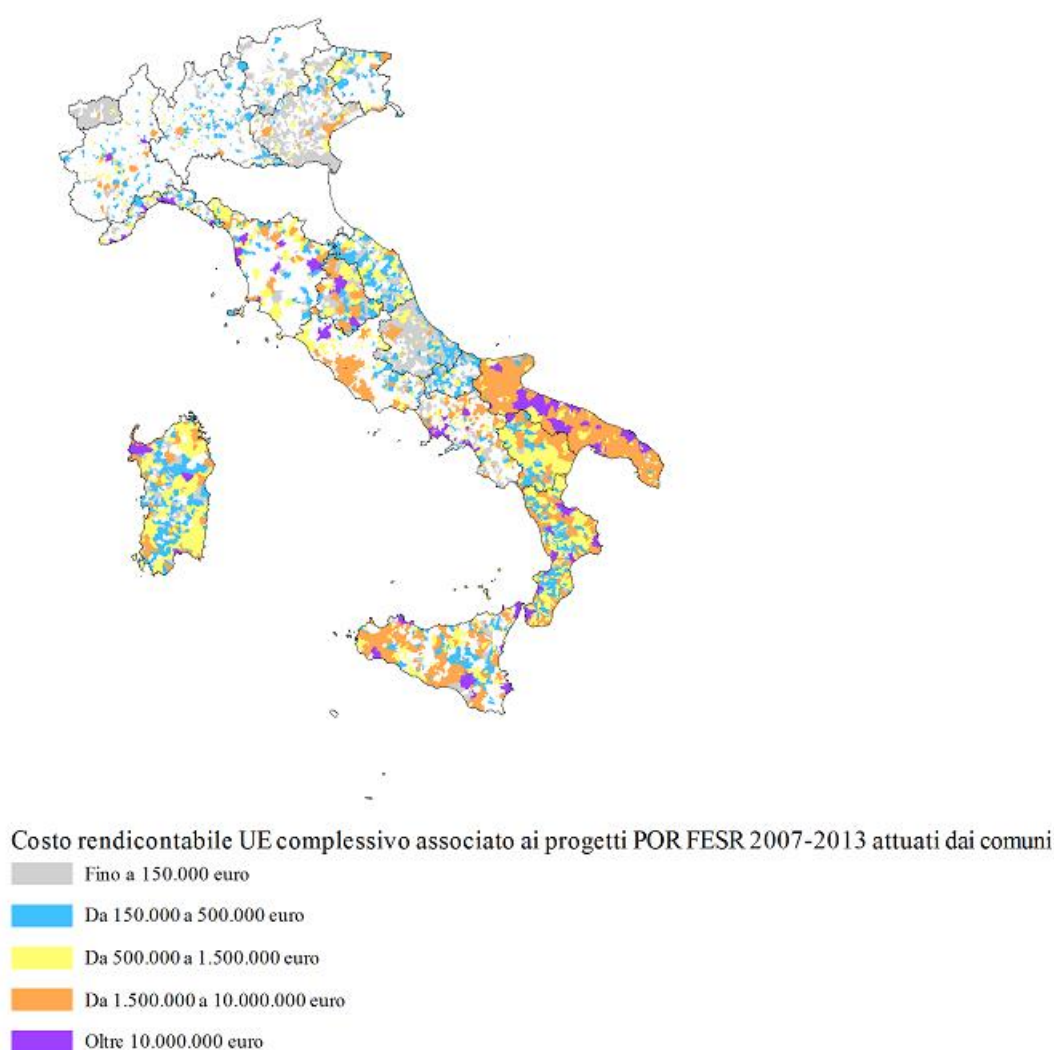
Tabella 7 - I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per regione

	N. comuni italiani (a)	N. comuni attuatori di progetti (b)	N. progetti con comuni attuatori (c)	% di comuni attuatori di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro) (d)	Pagamento rendicontabile UE (euro) (e)	Avanzamento rendicontabile (e/d)
<b>Obiettivo Competitività</b>							
Piemonte	1.206	128	175	10,6%	149.433.618	43.303.725	29,0%
Valle d'Aosta	74	60	72	81,1%	4.276.406	1.253.028	29,3%
Lombardia	1.544	219	281	14,2%	66.458.069	37.213.713	56,0%
P.A. Trento	217	70	96	32,3%	12.540.177	11.931.222	95,1%
P.A. Bolzano	116	7	8	6,0%	1.265.073	556.168	44,0%
Veneto	581	293	327	50,4%	50.458.654	11.858.395	23,5%
Friuli-Venezia Giulia	218	55	87	25,2%	30.506.506	11.700.194	38,4%
Liguria	235	101	282	43,0%	191.197.431	98.379.748	51,5%
Emilia-Romagna	348	0	0	0,0%	0	0	-
Toscana	287	119	339	41,5%	525.954.285	217.643.964	41,4%
Umbria	92	77	334	83,7%	88.686.469	40.395.951	45,5%
Marche	239	164	342	68,6%	59.919.326	30.690.685	51,2%
Lazio	378	96	243	25,4%	171.950.090	36.694.078	21,3%
Abruzzo	305	270	345	88,5%	54.133.300	27.969.873	51,7%
Molise	136	85	150	62,5%	28.176.044	26.506.655	94,1%
Sardegna	377	317	744	84,1%	320.685.150	154.973.313	48,3%
<b>Tot. Obiettivo Competitività</b>	<b>6.353</b>	<b>2.061</b>	<b>3.825</b>	<b>32,4%</b>	<b>1.755.640.599</b>	<b>751.070.712</b>	<b>42,8%</b>
<b>Obiettivo Convergenza</b>							
Campania	551	236	645	42,8%	2.046.159.238	783.951.847	38,3%
Puglia	258	250	1.312	96,9%	1.095.582.957	611.458.250	55,8%
Basilicata	131	130	485	99,2%	152.252.651	87.770.516	57,6%
Calabria	409	404	1.997	98,8%	843.001.110	240.884.094	28,6%
Sicilia	390	210	376	53,8%	555.590.190	202.845.608	36,5%
<b>Tot. Obiettivo Convergenza</b>	<b>1.739</b>	<b>1.230</b>	<b>4.815</b>	<b>70,7%</b>	<b>4.692.586.145</b>	<b>1.926.910.315</b>	<b>41,1%</b>
<b>Totale Obiettivi</b>	<b>8.092</b>	<b>3.291</b>	<b>8.640</b>	<b>40,7%</b>	<b>6.448.226.744</b>	<b>2.677.981.027</b>	<b>41,5%</b>

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013

Tale concentrazione di risorse è ancora più evidente osservando la Figura 2 che rappresenta, per ciascun comune attuatore di un progetto POR FESR 2007-2013, il costo rendicontabile associato complessivamente a tutti gli interventi dei quali è beneficiario. Spicca così una realtà pugliese fatta di comuni gestori di risorse significative: nella maggior parte dei casi si tratta di quote superiori al milione e mezzo di costi per comune attuatore, con eccezioni altrettanto evidenti costituite da amministrazioni comunali assegnatarie di risorse superiori ai 10 milioni di euro. Tale dato è rilevante per comprendere la differenza nei ruoli giocati dai comuni in veste di soggetti attuatori di interventi comunitari: fermandosi infatti a valutare per

regione la concentrazione di risorse in capo ai comuni, si potrebbe affermare soltanto che in Campania si rileva la quota maggiore di costi associati ai progetti POR FESR, pari cioè ad oltre 2 miliardi di euro. In questo modo si perderebbe un'indicazione significativa, in termini di capacità di gestione dei fondi e coinvolgimento dei comuni nella programmazione comunitaria, che invece traspare dalla rappresentazione cartografica. La Figura 2 infatti permette di affermare ad esempio, nel caso di un confronto tra Campania e Puglia, che nella prima regione a pesare sul costo complessivo sono pochi comuni, tra i quali tutti i capoluoghi di provincia, mentre in Puglia la quasi totalità dei comuni gestisce un ammontare di risorse a 6 zeri.



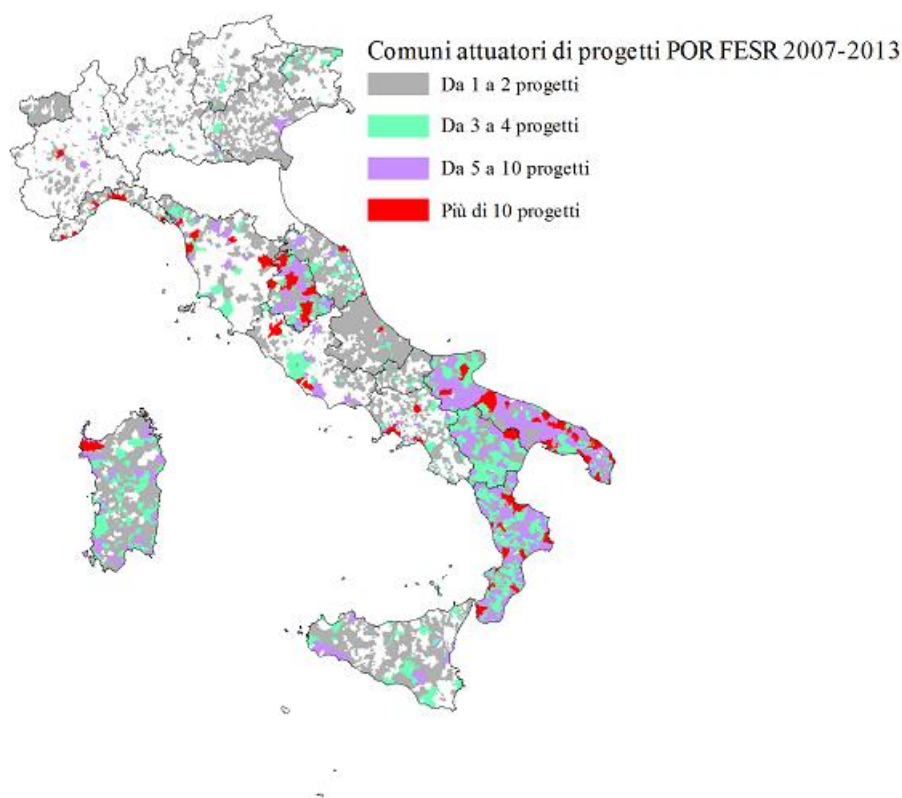
*Figura 2 – I comuni attuatori di progetti FESR 2007-2013, per costo rendicontabile UE complessivo degli interventi attuati*

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

Un'ulteriore aspetto che emerge dall'analisi dei dati riguarda il grado di coinvolgimento dei comuni nel ruolo di beneficiari, che nell'ambito dei POR FESR 2007-2013 assume dimensioni significative: il 40,7% delle amministrazioni comunali italiane, ossia 3.291 enti, risulta infatti beneficiario a dicembre 2013 di almeno un progetto finanziato dai Programmi suddetti. Ciò sicuramente in controtendenza rispetto al dichiarato obiettivo strategico di concentrazione programmatica (circa beneficiari, risorse, risultati) e mettendo in dubbio gli effetti – tra l'altro carenti – della concertazione istituzionale a livello regionale e nelle sedi a ciò preposte (Conferenze delle AA.LL o Consigli delle Autonomie).

Tale polverizzazione dei progetti in capo ai comuni è molto evidente in determinate aree del Paese (Tabella 7): ad esempio il 70,7% dei comuni delle regioni dell'Obiettivo Convergenza (1.230 comuni su 1.739) ha ottenuto un contributo a valere sui POR FESR. Tale percentuale arriva a superare abbondantemente la quota del 90% in Basilicata (99,2%), Calabria (98,8%) e Puglia (96,9%). Al contrario il livello medio di coinvolgimento dei comuni nel ruolo di attuatori di interventi POR FESR nelle regioni dell'Area Competitività è più contenuto, pari al 32,4%, con alcune eccezioni significative in Valle d'Aosta (81,1%), Umbria (83,7%), Abruzzo (88,5%) e Sardegna (84,1%). Da rilevare come nessun comune dell'Emilia-Romagna risulti attuatore di progetti ascrivibili al Programma Operativo della regione per il FESR.

Il fenomeno appena descritto è ancora più evidente grazie ad una rappresentazione cartografica: nella Figura 3 infatti si evidenziano tutti i comuni beneficiari dei POR FESR, distinguendoli per numero di interventi attuati. Si conferma così l'elevata polverizzazione delle operazioni nelle regioni prima indicate, e la diffusione di numerosi progetti (più di 10) attuati da singoli comuni sulla costa ligure, a Torino, a nord della Toscana, a Chieti in Abruzzo, in Umbria, a Viterbo ed in prossimità di Roma, nel quadrato Napoli-Caserta-Benevento-Salerno, nella punta nord-occidentale della Sardegna, a Matera ed in vaste aree della Calabria e della Puglia. È inoltre proprio in queste due ultime regioni, nonché in Umbria, che si contano numerosi casi di comuni attuatori di un numero di progetti compresi tra 5 e 10.



*Figura 3 – I comuni attuatori di progetti FESR 2007-2013, per numero di interventi attuati*

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

Un ulteriore elemento da considerare per valutare il grado di coinvolgimento delle amministrazioni comunali nel ruolo di attuatori di progetti POR FESR è quello relativo alla popolosità dei territori (Tabella 8). Emerge dunque una relazione diretta tra la taglia demografica dei comuni ed il loro tasso di coinvolgimento: poco più di un terzo (il 34,8%) degli enti con meno di 2.000 abitanti risulta beneficiario, il dato si attesta al di sopra del 40% per i comuni che contano tra 2.000 e 20.000 cittadini, raggiunge il 66,9% nella classe “20.000 – 59.999 abitanti”, il 77,8% nella classe “60.000 – 249.999 abitanti” ed infine il 91,7% tra i 12 comuni italiani nei quali vivono più di 250.000 residenti. Al contrario il dato sull’avanzamento rendicontabile degli interventi appare indipendente rispetto alla taglia demografica dei comuni: nei comuni fino a 20.000 abitanti ed in quelli con oltre 250.000 cittadini il livello di avanzamento è compreso nell’intervallo 46,2%-49,3%, mentre nei comuni nella classe “20.000 – 59.999 abitanti” e “60.000 – 249.999 abitanti” il dato si attesta al 35,8% e al 26,3% rispettivamente.

*Tabella 8 - I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di ampiezza demografica*

Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni attuatori di progetti (b)	N. progetti con comuni attuatori (c)	% di comuni attuatori di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro) (d)	Pagamento rendicontabile UE (euro) (e)	Avanzamento rendicontabile (e/d)
0 - 1.999 ab.	3.553	1.237	2.379	34,8%	642.980.010	302.461.077	47,0%
2.000 - 4.999 ab.	2.140	901	1.961	42,1%	691.369.387	338.166.040	48,9%
5.000 - 9.999 ab.	1.190	496	1.277	41,7%	610.113.820	281.744.225	46,2%
10.000 - 19.999 ab.	699	303	955	43,3%	603.672.157	297.531.890	49,3%
20.000 - 59.999 ab.	408	273	1.166	66,9%	1.173.661.754	419.663.759	35,8%
60.000 - 249.999 ab.	90	70	728	77,8%	1.134.133.551	298.254.359	26,3%
>= 250.000 ab.	12	11	174	91,7%	1.592.296.064	740.159.677	46,5%
<b>Totale</b>	<b>8.092</b>	<b>3.291</b>	<b>8.640</b>	<b>40,7%</b>	<b>6.448.226.744</b>	<b>2.677.981.027</b>	<b>41,5%</b>

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

#### 4. I temi d'intervento e le classi di costo dei progetti attuati dai comuni

I progetti attuati dai comuni nell'ambito dei POR FESR 2007-2013 intervengono in numerosi campi d'azione, tuttavia questi si concentrano maggiormente in 4 settori (Tabella 9): il 24,5% riguarda l'efficientamento energetico, il 22,5% inerisce la tutela ambientale, il 17,6% il rinnovamento urbano e rurale ed il 14,3% l'attrazione culturale, naturale e turistica.

*Tabella 9 - I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento*

Tema	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile	% progetti non avviati	% costo rendicontabile UE dei progetti non avviati
Agenda digitale	4,5%	1,1%	19,4%	43,1%	42,2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	22,5%	20,0%	49,4%	14,5%	10,3%
Attrazione culturale, naturale e turistica	14,3%	9,9%	54,9%	12,1%	12,3%
Competitività per le imprese	0,1%	0,1%	0,0%	81,8%	95,5%
Energia e efficienza energetica	24,5%	5,6%	57,6%	12,4%	18,9%
Inclusione sociale	6,8%	7,1%	32,3%	17,2%	19,9%
Istruzione	2,3%	0,3%	63,0%	2,0%	4,8%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,4%	0,2%	28,0%	45,2%	26,4%
Rafforzamento capacità della PA	0,5%	0,02%	62,8%	2,4%	15,7%
Ricerca e innovazione	1,8%	4,6%	40,3%	4,5%	32,4%
Rinnovamento urbano e rurale	17,6%	29,7%	19,8%	26,5%	37,2%
Servizi di cura infanzia e anziani	1,6%	1,1%	50,9%	2,8%	0,6%
Trasporti e infrastrutture a rete	3,1%	20,4%	58,8%	19,5%	10,3%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>41,5%</b>	<b>16,9%</b>	<b>21,0%</b>

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

Tali percentuali si modificano notevolmente considerando non più la numerosità dei progetti, bensì il loro peso finanziario in termini di costi rendicontabili per settore: spiccano così gli interventi di rinnovamento urbano e rurale, che assorbono circa il 30% del valore totale dei progetti, le operazioni legate alla mobilità (20,4%) e quelle volte alla prevenzione dei rischi ambientali (20,0%). Il confronto tra tali percentuali permette indirettamente di comprendere l'entità del costo medio dei progetti per ciascun settore: ad esempio le azioni nel campo energetico, che hanno un costo medio di circa 170.000 euro, sono il 24,5% del totale, ma ad esse è associato soltanto il 5,6% dei costi ammessi, mentre le operazioni inerenti i trasporti, alle quali sono associate un quinto delle risorse complessive, sono appena il 3,1% degli interventi attuati dai comuni ed hanno un costo medio di quasi 5 milioni di euro per progetto.

In termini di avanzamento rendicontabile le performance di gran lunga migliori, ossia superiori al 60%, sono quelle relative ai progetti destinati all'istruzione (pari a solo il 2,3% degli interventi complessivi) e al rafforzamento della capacità della Pubblica (lo 0,5% delle operazioni a regia comunale). I progetti connessi al tema dell'agenda digitale e quelli di rinnovamento urbano e rurale si fermano invece intorno al 20% (nonostante su questi ultimi siano appostati complessivamente più di 1,9 miliardi di euro).

L'altra faccia della medaglia riguarda i progetti non ancora avviati, pari al 16,9% di quelli complessivamente in capo ai comuni nell'ambito dei POR FESR 2007-2013 e che corrispondono al 21,0% dei costi rendicontabili. A tal proposito spicca il dato relativo ai progetti di rinnovamento urbano e rurale: tale settore concentra infatti al proprio interno il 29,7% delle risorse complessive gestite dai comuni, ma il 37,2% di tali importi, ossia più di 700 milioni di euro di progetti, risulta ancora fermo ai blocchi di partenza. Situazione simile, ma di entità più lieve, quella rilevata per gli interventi riguardanti l'ambiente e la mobilità, per i quali la quota di costi ancora in stallo è del 10,3% rispettivamente, equivalente, in termini monetari, ad oltre 130 milioni di euro per settore.

Vista la differenza sostanziale di finalità e risorse tra l'Area Competitività e Convergenza, appare utile distinguere l'analisi condotta sui temi d'intervento per i due suddetti Obiettivi (Tabella 10). L'elemento principale di contrasto riguarda l'eterogeneità dei campi d'azione dei progetti: se infatti in Convergenza le operazioni, in termini di costo, si concentrano principalmente lungo tre direttrici, ossia rinnovamento urbano e rurale (30,5% dei costi ammessi), ambiente (21,9%) e trasporti (20,9%), in Competitività invece le risorse risultano spalmate su più settori: il 27,8% sul rinnovamento urbano e rurale, il 19,0% sulla mobilità, il 16,0% sull'attrazione culturale, naturale e turistica, il 15,0% sull'energia ed il 14,9% sull'ambiente. Il punto comune è una maggiore concentrazione di costi nel rinnovamento urbano e rurale, ma la performance dei comuni, in termini di avanzamento rendicontabile è differente nei due Obiettivi: in Competitività il dato si attesta al 35,2%, mentre in Convergenza non raggiunge il 15%. Viceversa, per gli interventi nel campo della mobilità, i comuni dell'Area Convergenza, nel ruolo di attuatori, fanno registrare un 65,8% di avanzamento, contro un 38,1% dell'Area Competitività.



Tabella 10 - I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento ed Obiettivo

Tema	% costo rendicontabile UE			Avanzamento rendicontabile		
	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale
Agenda digitale	1,4%	1,0%	1,1%	27,7%	14,9%	19,4%
Ambiente e prevenzione dei rischi	14,9%	21,9%	20,0%	41,7%	51,4%	49,4%
Attrazione culturale, naturale e turistica	16,0%	7,6%	9,9%	46,4%	61,5%	54,9%
Competitività per le imprese	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Energia e efficienza energetica	15,0%	2,1%	5,6%	55,8%	62,4%	57,6%
Inclusione sociale	1,3%	9,2%	7,1%	51,6%	31,2%	32,3%
Istruzione	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%	64,6%	63,0%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,3%	0,2%	0,2%	14,2%	35,1%	28,0%
Rafforzamento capacità della PA	0,01%	0,03%	0,02%	76,7%	60,4%	62,8%
Ricerca e innovazione	3,8%	4,8%	4,6%	65,4%	32,9%	40,3%
Rinnovamento urbano e rurale	27,8%	30,5%	29,7%	35,2%	14,6%	19,8%
Servizi di cura infanzia e anziani	0,4%	1,3%	1,1%	30,0%	53,5%	50,9%
Trasporti e infrastrutture a rete	19,0%	20,9%	20,4%	38,1%	65,8%	58,8%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>42,8%</b>	<b>41,1%</b>	<b>41,5%</b>

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013

Un ulteriore elemento che si rileva dall'analisi dei dati riguarda la taglia finanziaria dei progetti attuati dai comuni nell'ambito dei POR FESR (Tabella 11): il 43,6% di tali interventi ha infatti un costo rendicontabile inferiore ai 150.000 euro, ed un altro 27,3% di progetti è di taglia compresa tra i 150.000 euro ed i 500.000 euro. Di contro le operazioni a regia comunale che oltrepassano la soglia dei 5 milioni di euro sono solo 124 e corrispondono all'1,4% della totalità dei progetti con comuni beneficiari. Questi sono tutti segnali che indicano una forte micro progettualità tra le azioni gestite direttamente dalle amministrazioni comunali, una frammentazione delle risorse che sembra far emergere l'esigenza di far fronte a problemi di finanza locale indotti da tagli ai trasferimenti di risorse ordinarie di bilancio.

Di fatto questi micro interventi risultano più semplici da avviare e da concludere: i progetti con un costo unitario inferiore a 150.000 euro presentano un avanzamento rendicontabile del 61,6%, ben al di sopra della media registrata per tutti i progetti POR FESR attuati dai comuni (41,5%). Inoltre tra queste operazioni di importo ridotto si rileva la percentuale più contenuta di progetti ancora non partiti, pari al 15,5%, oltre 40 punti percentuali in meno rispetto alla quota di azioni ferme ai blocchi di partenza del valore di oltre 50 milioni di euro cadauna.

*Tabella 11 - I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento*

Classe di costo	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile	% progetti non avviati	% costo rendicontabile UE dei progetti non avviati
Fino a 150.000 euro	43,6%	4,0%	61,6%	15,5%	13,1%
Da 150.000 a 500.000 euro	27,3%	10,7%	48,5%	19,6%	20,7%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	19,5%	21,8%	46,1%	15,7%	15,0%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	8,1%	27,5%	35,9%	16,2%	15,7%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	1,1%	10,0%	25,4%	22,7%	22,7%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,2%	4,9%	27,6%	25,0%	27,1%
Oltre 50.000.000 euro	0,1%	21,1%	47,8%	57,1%	33,5%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>41,5%</b>	<b>16,9%</b>	<b>21,0%</b>

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

Il ricorrere alla micro progettualità sembra essere una tendenza più marcata nell'Obiettivo Competitività (Tabella 12), dove i progetti fino a 150.000 euro sono il 51,0% del totale e quelli di taglia compresa tra i 150.000 ed i 500.000 euro sono il 28,9%. Tra gli interventi attuati dai comuni delle regioni Convergenza le operazioni fino a 150.000 euro corrispondono invece al 37,8% del totale, e quelle con un costo rendicontabile compreso tra 150.000 e 500.000 euro pesano per il 26,1% sulle azioni totali dell'Area.

Tuttavia in entrambi gli Obiettivi lo stato di avanzamento più elevato si registra in corrispondenza dei micro interventi fino a 150.000 euro: si tratta del 64,6% in Competitività e del 59,1% in Convergenza.

*Tabella 12 - I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento ed Obiettivo*

Classe di costo	% di progetti			Avanzamento rendicontabile		
	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale Obiettivi	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale Obiettivi
Fino a 150.000 euro	51,0%	37,8%	43,6%	64,6%	59,1%	61,6%
Da 150.000 a 500.000 euro	28,9%	26,1%	27,3%	56,8%	41,8%	48,5%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	14,5%	23,6%	19,5%	46,2%	46,0%	46,1%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	4,8%	10,7%	8,1%	28,9%	38,3%	35,9%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	0,7%	1,5%	1,1%	31,1%	23,4%	25,4%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,1%	0,3%	0,2%	43,7%	25,1%	27,6%
Oltre 50.000.000 euro	0,1%	0,1%	0,1%	41,6%	49,0%	47,8%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>42,8%</b>	<b>41,1%</b>	<b>41,5%</b>

*Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2013*

## 5. Conclusioni

I dati sopra esposti, sembrano dimostrare che il problema fondi strutturali e politiche di coesione è una questione di sistema. In fase ascendente Ministeri e regioni mostrano grandi difficoltà a programmare; in fase discendente i beneficiari, enti locali e non, bloccati tra difficoltà oggettive (patto di stabilità) e debolezze strutturali (mancanza di competenze, sclerotizzazione burocratica e clientelismo territoriale) ritardano nello spendere. Invero negli ultimi tre anni si è assistito ad una forte ricentralizzazione delle politiche di coesione se è vero come è vero che la prima riprogrammazione del Ministro Barca valeva 12 miliardi di euro e quella del Ministro Trigilia oltre 5 miliardi. Eppure non sembra che i Ministeri stiano facendo molto meglio delle regioni, infondendo il dubbio su a che cosa siano serviti almeno un paio di anni di programmazione centro-regionali a cavallo tra il 2005 e il 2007 se poi a distanza di 5/6 anni si è costretti a riprogrammare un terzo delle risorse programmate non impegnate.

È evidente che il problema non è più la cura ma il malato. E il malato è una amministrazione pubblica pletorica in cui ciascun ente ha un pezzetto di processo da governare. La frammentazione dei processi decisionali paralizza completamente anche la politica di coesione così come è stata strutturata negli ultimi 20 anni e come, purtroppo, si sta attuando nel prossimo ciclo di programmazione 2014-2020. Il risultato sono tra PON/POIN FESR nazionali e POR FESR regionali oltre 83 mila progetti, dei quali il 77,2% rappresentato da microinterventi che non superano i 150 mila euro di costo rendicontabile. Viene da chiedersi quale soggetto programmatore di politiche di sviluppo abbia mai potuto immaginare che una tale polverizzazione degli interventi potesse dare dei risultati strutturali. Questa parcellizzazione delle risorse non solo non risponde ad istanze di crescita di medio-lungo periodo ma al contrario fa emergere l'esigenza di far fronte a problemi di finanza locale indotti da tagli ai trasferimenti di risorse ordinarie di bilancio. Non a caso oltre il 40% dei comuni italiani risulta beneficiario di almeno un progetto finanziato da un PO regionale FESR. Il dato sale al 70,7% in Obiettivo Convergenza mentre addirittura in Puglia, Basilicata e Calabria oltre il 96% dei comuni è attuatore di progetti POR FESR 2007-2013. Ciò sicuramente in controtendenza rispetto al dichiarato obiettivo strategico di concentrazione programmatica (circa beneficiari, risorse, risultati) e mettendo in dubbio gli effetti – tra l'altro carenti – della concertazione istituzionale a livello regionale e nelle sedi a ciò preposte (Conferenze delle AA.LL o Consigli delle Autonomie).

Anche l'incidenza del finanziamento ad operatori privati (48,4% per l'Obiettivo Competitività, 38,9% per l'Obiettivo Convergenza, 41,1% a livello nazionale) rispetto al totale degli investimenti FESR non può far suonare più di un campanello di allarme. E ciò perché secondo l'approccio strategico adottato dal QSN 2007-2013 (mai smentito da Governo

e/o Regioni) gli investimenti dovevano essere indirizzati prioritariamente ad implementare politiche di potenziamento dell'offerta, soprattutto attraverso interventi su infrastrutture, servizi pubblici, ricerca e innovazione. Ed invece si scopre che il 18,2% di questi progetti non supera i 10.000 euro di costi ammessi e che il 78% di tutti gli interventi FESR attuati da operatori privati ha un costo ammesso  $\leq 150.000$  euro.

Politiche di sviluppo difficili da interpretare, quindi, e politiche industriali frammentate, a grappolo, accompagnate da una lillipuziana distribuzione di risorse rispondente più a logiche antirecessive e contingenti che ad un disegno strategico di quale Italia vorremmo nei prossimi 10 anni. Tutto questo, in una fase storica delle economie più sviluppate che non è di semplice crisi ma di grande trasformazione dei sistemi produttivi e finanziari, che imporrebbe un ripensamento complessivo delle politiche di coesione che mai come nel prossimo ciclo di programmazione oltre che di un "nuovo contenitore" necessiterebbe di "nuovi contenuti". Nondimeno la lezione non sembra essere stata appresa da nessuno e che una sorta di tecnoburocrazia del fondismo ricada costantemente negli stessi errori.

Del resto in poco più di tre anni, cruciali per il negoziato dei fondi europei e per dare un'impronta forte al nuovo ciclo, si sono susseguiti quattro ministri alle politiche di coesione (Fitto, Barca, Trigilia e Delrio), ognuno con una propria idea sul da farsi. Se a ciò aggiungiamo l'avvicinarsi di ministri e viceministri negli altri dicasteri economici di peso per la politica di coesione (Sviluppo ed Economia e Finanze) si comprende bene che è già un miracolo se si riescono a tenere le "carte a posto" e a rispettare le scadenze di programmazione fissate dai regolamenti comunitari. Altro che una politica di coesione per l'Italia. Negli ultimi vent'anni la politica economica nazionale, portata avanti con i fondi strutturali, è stata la sommatoria degli enne Programmi Operativi Regionali e Nazionali. Esattamente come si intravede all'orizzonte anche per il prossimo giro di giostra 2014-2020 che vede nell'Accordo di Partenariato circa 400 linee di azione sulle quali si svilupperanno centinaia di migliaia di progetti con migliaia di attori coinvolti.

L'efficienza/efficacia dell'azione pubblica è sempre più un fattore immateriale della produzione che influisce enormemente sulla competizione delle aziende e quindi sulla crescita e lo sviluppo economico di un Paese. Tale azione pubblica diventa tanto più performante quanto minore è la complessità gestionale e maggiore è la chiarezza di un disegno politico duraturo e capace di semplificare e non appesantire la filiera istituzionale dei processi decisionali.

## Bibliografia

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2014) *Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007-2013*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma

Servizio Studi Dipartimento Ambiente (2014) *L'attuazione della "legge obiettivo" – 8° Rapporto per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici*, Camera dei Deputati, Roma

Marinuzzi G., Tortorella W., (2013), Politiche di riordino territoriale e programmazione comunitaria: nuovi ruoli e confini dei comuni italiani, *Comuni d'Italia*, 6: 45-60.

Tortorella W. (a cura di) (2014), *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni. Quarta edizione*. IFEL Fondazione ANCI

Tortorella W. (a cura di) (2013), *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni. Terza edizione*. IFEL Fondazione ANCI

Tortorella W. (a cura di) (2012), *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni. Seconda edizione*. IFEL Fondazione ANCI

Tortorella W. (a cura di) (2011), *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni*. IFEL Fondazione ANCI

## **ABSTRACT**

At the date of December 31<sup>st</sup> 2013, there are 83,079 projects financed by European Regional Development Fund (ERDF) for the period 2007-2013. The overall cost is 32 billion Euros and a total amount of payments of more than € 16 billion have already been paid with a ratio (payments/costs) of 51.8%. In this paper we analyze the different levels of implementation of these projects by beneficiary, theme of intervention and financial size of the operations. Then, we examine the role of municipalities in the management of ERDF projects: Italian municipalities, with an impressive 9,155 interventions, are the second project supervisor, only behind private operators, by amount of resources managed, up to almost € 6.8 billion. The ERDF projects implemented by municipalities have a small cost, but the fragmentation of resources is unlikely to be able to meet to needs for a structural growth. In addition, municipalities seem to suffer from their "position downstream" along the "chain institutional" decision-making processes relating to the allocation and subsequent expenditure of funds. Observing the ratio between payments and costs registered for the 2007-2013 ERDF, the projects managed by ministries, regions, provinces and municipalities are, respectively, 72.1%, 58.3%, 43.7% and 40.4%.