

**IFEL**  
Fondazione ANCI



IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale  
Roma 24-25 giugno 2015

SESSIONE IV

Il contributo della politica di coesione territoriale 2014-2020 alle iniziative di rilancio economico dell'Italia

# **LA DIMENSIONE TERRITORIALE NELLA POLITICA DI COESIONE**

**Walter Tortorella**  
Fondazione IFEL

**Lo stato di attuazione del  
ciclo di programmazione 2007-2013**

## Premessa

In una fase in cui **si stanno definendo** ancora risorse, obiettivi, strumenti e modalità di attuazione di singoli **Programmi Operativi 2014-2020** (nonostante l'Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia per l'impiego dei Fondi strutturali e di investimento europei sia stato adottato il 29 ottobre 2014)...

*...la programmazione 2007-2013 termina tra 6 mesi*



In base alla regola comunitaria nota come “**n+2**” (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006), il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione europea per il ciclo 2007-2013 è fissato al **31 dicembre 2015**.



# Stato di attuazione finanziaria del QSN 2007-2013 in Italia, al 28/02/2015

Tabella 1 Stato di attuazione finanziaria QSN 2007-2013, per Obiettivo e per Fondo (milioni di euro)

Obiettivi	Fondi	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% impegni su contributo	% pagamenti su contributo
Convergenza	FESR	25.110	32.749	17.134	130,4%	68,2%
	FSE	6.384	6.571	5.045	102,9%	79,0%
	<b>Totale</b>	<b>31.494</b>	<b>39.320</b>	<b>22.179</b>	<b>124,9%</b>	<b>70,4%</b>
Competitività	FESR	7.545	8.459	6.223	112,1%	82,5%
	FSE	7.634	7.848	6.471	102,8%	84,8%
	<b>Totale</b>	<b>15.179</b>	<b>16.307</b>	<b>12.694</b>	<b>107,4%</b>	<b>83,6%</b>
Cooperazione territoriale	FESR	697	761	539	109,1%	77,2%
<b>Totale</b>	<b>FESR+FSE</b>	<b>47.370</b>	<b>56.388</b>	<b>35.412</b>	<b>119,0%</b>	<b>74,8%</b>
<i>di cui:</i>						
	<b>-Totale FESR</b>	<b>33.352</b>	<b>41.970</b>	<b>23.895</b>	<b>125,8%</b>	<b>71,6%</b>
	<b>-Totale FSE</b>	<b>14.018</b>	<b>14.419</b>	<b>11.516</b>	<b>102,9%</b>	<b>82,2%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS, 2015

**In 10 mesi bisogna ancora rendicontare/certificare circa 12 miliardi di euro, il 25,2% della dotazione complessiva**

**Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)  
2007-2013**

# Gli attuatori dei PO FESR 2007-2013

Tabella 2 I progetti FESR 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore

Soggetto attuatore	N. progetti		Costo rendicontabile UE (euro)	
	v.a.	% sul totale	v.a.	% sul totale
Ministeri	1.426	1,4%	3.582.266.713	9,3%
Regioni	6.693	6,8%	4.387.284.086	11,3%
Province	2.661	2,7%	1.558.474.741	4,0%
Comuni	12.006	12,1%	8.717.221.420	22,5%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	557	0,6%	835.245.877	2,2%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	1.081	1,1%	1.879.884.967	4,9%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	211	0,2%	127.477.493	0,3%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	34.430	34,7%	2.576.569.280	6,7%
Operatori privati e imprese	40.084	40,4%	15.032.448.368	38,8%
<b>Totale</b>	<b>99.149</b>	<b>100,0%</b>	<b>38.696.872.945</b>	<b>100,0%</b>

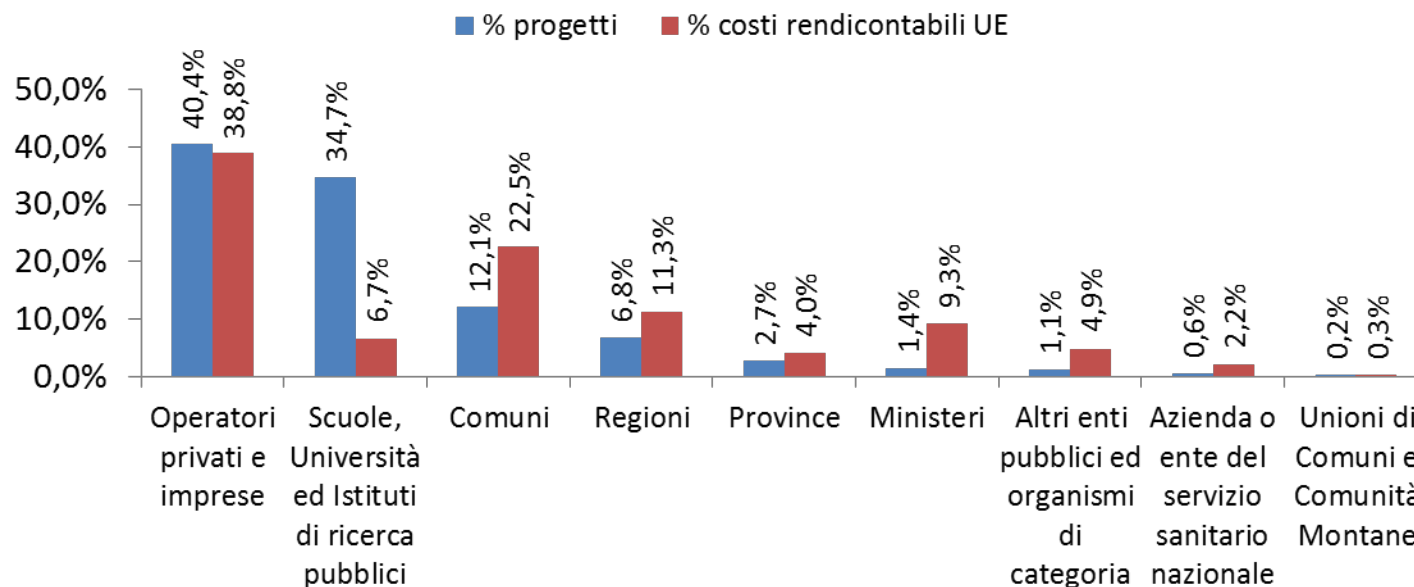
*Tutti i dati presentati sono al netto dei progetti con multiattuatore.*

*Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28/02/2015*

La **maggior parte degli interventi FESR**, sia in termini di numero di progetti (il 40,4% del totale), sia sul versante dei costi rendicontabili (il 38,8% del totale) **è gestita da operatori privati ed imprese**.

I privati sono 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.

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



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28/02/2015

Con 12.006 progetti FESR 2007-2013, le **amministrazioni comunali** sono i soggetti attuatori che dopo i privati gestiscono la mole più ampia di risorse, pari a **8,7 miliardi di euro** su un totale di oltre 38 miliardi.

**FESR 2007-2013**  
**I comuni nel ruolo di attuatori**



# I progetti PON e POIN FESR 2007-2013 con comuni attuatori

Tabella 3 I progetti FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tipologia di Programma Operativo

Programma Operativo FESR	N. progetti		Costo rendicontabile UE (euro)		Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
	v.a.	% sul totale	v.a. (a)	% sul totale		
PON e POIN	928	7,7%	460.626.867	5,3%	212.378.060	46,1%
POR	11.078	92,3%	8.256.594.552	94,7%	4.364.146.588	52,9%
<b>Totale</b>	<b>12.006</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.717.221.420</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.576.524.648</b>	<b>52,5%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28/02/2015

I progetti FESR in capo ai comuni sono nel **92,3% dei casi ascrivibili a Programmi Operativi Regionali**. Gli interventi PON (Programmi Operativi Nazionali) e POIN (Programmi Operativi Interregionali) con amministrazioni comunali nel ruolo di beneficiari registrano un avanzamento rendicontabile (pagamenti su costi ammessi) del 46,1%, dato al di sotto della media dei POR (52,9%).

Tabella 4 I progetti FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per PON e POIN

PON e POIN FESR	N. progetti	Costo rendicontabile UE (euro)	Avanzamento rendicontabile
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	49	49.502.611	40,8%
POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico	371	173.972.872	37,4%
PON Istruzione-Ambienti per l'apprendimento	216	52.571.025	100,0%
PON Reti e mobilità	1	2.700.000	3,3%
PON Sicurezza per lo sviluppo	291	181.880.359	41,0%
<b>Totale</b>	<b>928</b>	<b>460.626.867</b>	<b>46,1%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28/02/2015

# I progetti POR FESR 2007-2013 con comuni attuatori

Tabella 5 I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per regione

	N. progetti con comuni attuatori	% di comuni attuatori di progetti	Costo rendicontabile UE (euro) (a)	Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
<b>Obiettivo Competitività</b>					
Piemonte	284	13,6%	249.400.219	108.414.001	43,5%
Valle d'Aosta	72	81,1%	4.276.406	2.659.382	62,2%
Lombardia	277	14,2%	63.258.463	52.488.643	83,0%
P.A. Trento	95	33,3%	12.301.587	12.277.950	99,8%
P.A. Bolzano	8	6,0%	1.265.073	675.112	53,4%
Veneto	329	50,8%	50.870.474	25.024.833	49,2%
Friuli-Venezia Giulia	184	55,6%	41.117.627	23.223.438	56,5%
Liguria	331	46,8%	204.887.300	131.198.943	64,0%
Emilia-Romagna	0	0,0%	0	0	-
Toscana	368	45,9%	506.719.380	321.505.360	63,4%
Umbria	387	89,1%	82.442.212	55.390.526	67,2%
Marche	357	72,0%	59.706.521	44.452.805	74,5%
Lazio	332	26,5%	177.301.559	86.605.270	48,8%
Abruzzo	486	97,0%	69.079.783	49.244.274	71,3%
Molise	150	62,5%	28.176.044	26.483.903	94,0%
Sardegna	923	87,5%	410.037.933	257.247.872	62,7%
<b>Tot. Ob. Competitività</b>	<b>4.583</b>	<b>35,4%</b>	<b>1.960.840.580</b>	<b>1.196.892.312</b>	<b>61,0%</b>
<b>Obiettivo Convergenza</b>					
Campania	970	58,9%	2.739.006.367	1.366.446.287	49,9%
Puglia	1534	98,8%	1.196.697.521	737.793.778	61,7%
Basilicata	533	99,2%	161.246.677	112.057.498	69,5%
Calabria	2639	99,5%	1.183.817.024	396.295.807	33,5%
Sicilia	819	75,9%	1.014.986.383	554.660.905	54,6%
<b>Tot. Ob. Convergenza</b>	<b>6.495</b>	<b>81,2%</b>	<b>6.295.753.972</b>	<b>3.167.254.276</b>	<b>50,3%</b>
<b>Totale Obiettivi</b>	<b>11.078</b>	<b>45,3%</b>	<b>8.256.594.552</b>	<b>4.364.146.588</b>	<b>52,9%</b>

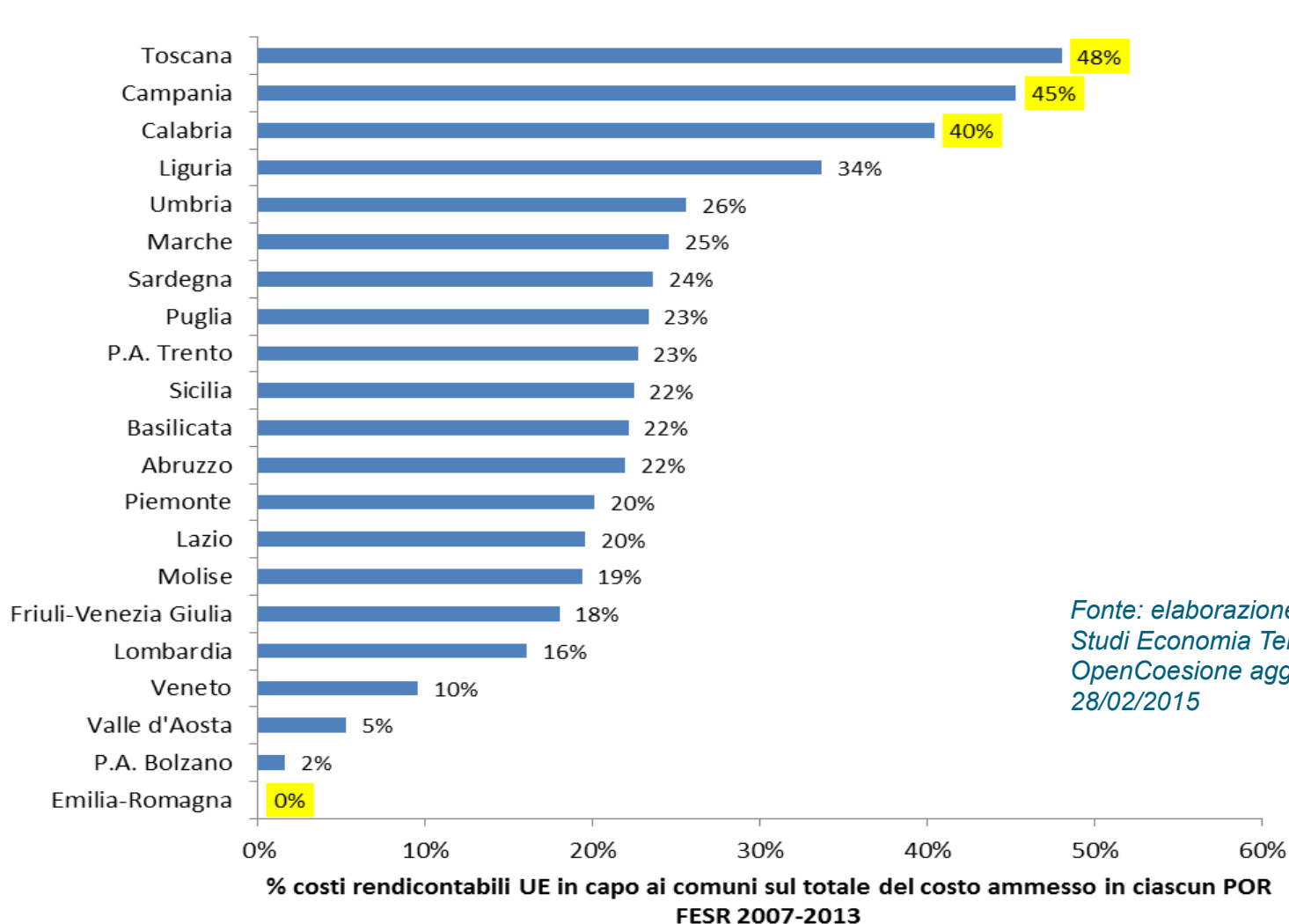
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28/02/2015

## *Alcune riflessioni:*

- Il **45,3% dei comuni italiani risulta beneficiario** a febbraio 2015 di almeno un progetto finanziato da un 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).
- Nel **POR FESR Emilia-Romagna nessun comune è beneficiario** di progetti.
- L'**81,2% dei comuni delle regioni dell'Obiettivo Convergenza** (1.412 comuni su 1.738) ha ottenuto un contributo a valere sui POR FESR, con **picchi prossimi e superiori al 99% nei POR Puglia, Basilicata e Calabria**.
- L'**avanzamento rendicontabile** dei singoli progetti, calcolato come rapporto tra pagamenti e costi rendicontabili, è **maggiore** in corrispondenza degli **interventi in capo ai comuni dell'Area Competitività (61,0%)**, rispetto a quelli dell'Area Convergenza (50,3%).

# Per ogni POR FESR 2007-2013 quante risorse sono assegnate ai comuni?

Figura 2 Percentuale di costi POR FESR 2007-2013 in capo ai comuni, per Programma



# I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema

Tabella 6 I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento

Tema	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile
Agenda digitale	4,3%	1,4%	29,2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	22,1%	19,1%	52,4%
Attrazione culturale, naturale e turistica	13,2%	9,5%	59,1%
Competitività per le imprese	0,7%	0,3%	4,8%
Energia e efficienza energetica	22,0%	5,5%	64,6%
Inclusione sociale	7,6%	8,3%	53,5%
Istruzione	4,2%	1,5%	61,9%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,7%	0,4%	42,6%
Rafforzamento capacità della PA	0,5%	0,1%	30,2%
Ricerca e innovazione	1,7%	3,0%	59,1%
Rinnovamento urbano e rurale	19,6%	32,1%	36,5%
Servizi di cura infanzia e anziani	1,6%	1,0%	60,9%
Trasporti e infrastrutture a rete	1,9%	17,7%	76,5%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>52,9%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28/02/2015

Il tema d'intervento per il quale si registra la **quota più elevata di costi ammessi in capo ai comuni è il «Rinnovamento urbano e rurale»**, sul quale si concentra circa un terzo (32,1%) delle risorse di cui le amministrazioni comunali sono beneficiarie.

# La taglia finanziaria dei progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni

Tabella 7 I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento

Classe di costo rendicontabile UE	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile
Fino a 150.000 euro	41,0%	3,8%	69,5%
Da 150.000 a 500.000 euro	28,9%	11,4%	55,7%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	20,6%	23,5%	56,1%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	8,1%	27,2%	49,5%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	1,0%	9,1%	38,6%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,2%	5,1%	46,3%
Oltre 50.000.000 euro	0,1%	20,0%	57,1%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>52,9%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28/02/2015

**69,9% progetti fino a 500mila euro**

I progetti POR FESR attuati dai comuni sono, in media, di piccolo taglio (**41,0%** d'importo unitario **fino a 150.000 euro**). Solo l'1,3% supera i 5 milioni di euro. Una tale **frammentazione delle risorse in micro-progetti difficilmente può riuscire a rispondere alle istanze di crescita strutturale**. Al contrario sembra far emergere l'esigenza di far fronte a problemi di finanza locale indotti da tagli ai trasferimenti di risorse ordinarie di bilancio.

# **Fondo Sociale Europeo (FSE) 2007-2013**

# Gli attuatori dei PO FSE 2007-2013

Tabella 8 I progetti FSE 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore

Soggetto attuatore	N. progetti		Costo rendicontabile UE (euro)		Avanzamento rendicontabile
	v.a.	% sul totale	v.a.	% sul totale	
Ministeri	3.140	0,4%	180.169.672	1,3%	68,8%
Regioni	43.238	5,8%	1.485.035.183	11,0%	80,6%
Province	83.157	11,1%	971.122.208	7,2%	79,8%
Comuni	5.620	0,7%	344.835.097	2,6%	78,8%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	219	0,03%	8.124.345	0,1%	76,3%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	10.974	1,5%	645.581.625	4,8%	79,0%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	1.271	0,2%	20.358.619	0,2%	78,2%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	77.695	10,4%	2.851.460.146	21,2%	74,3%
Operatori privati e imprese	524.467	69,9%	6.933.140.029	51,6%	77,1%
<b>Totale</b>	<b>749.781</b>	<b>100,0%</b>	<b>13.439.826.924</b>	<b>100,0%</b>	<b>77,1%</b>

- Delle quasi **750.000 operazioni** ascrivibili al FSE 2007-2013, **solo lo 0,7% viene attuato dai comuni** (esclusivamente all'interno di POR), per un costo rendicontabile complessivo di oltre **344 milioni di euro**, pari al 2,6% del totale dei costi ammessi. **I primi beneficiari sono**, come per il FESR, **gli operatori privati e le imprese**, con il 69,9% dei progetti ed il 51,6% dei costi ammessi.
- Il **16,9% dei comuni italiani è attuttore di almeno un progetto POR FSE 2007-2013**. Le risorse associate a tali interventi sono ascrivibili per il 63,2% degli importi alla **Priorità 1** del QSN 2007-2013, ossia sono destinate al **miglioramento ed alla valorizzazione delle risorse umane**.

*Tutti i dati presentati sono al netto dei progetti con multiattuatore.*

*Fonte: elaborazione IFEL- Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31/12/2014*



**Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC)  
2007-2013**

# Gli attuatori dei Programmi FSC 2007-2013

Tabella 9 I progetti FSC 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore

Soggetto attuatore	N. progetti		Costi (euro)	
	v.a.	%	v.a.	%
Ministeri	322	2,7%	876.909.150	5,1%
Regioni	1.477	12,6%	2.142.473.057	12,4%
Province	371	3,2%	665.318.612	3,9%
Comuni	3.557	30,3%	3.462.961.509	20,1%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	83	0,7%	457.079.173	2,7%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	270	2,3%	125.926.639	0,7%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	580	4,9%	742.000.224	4,3%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	324	2,8%	576.432.449	3,3%
Operatori privati e imprese	4.760	40,5%	8.198.506.235	47,5%
<b>Totale</b>	<b>11.744</b>	<b>100,0%</b>	<b>17.247.607.047</b>	<b>100,0%</b>

*Tutti i dati presentati sono al netto dei progetti con multiattuatore.*

*Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28/02/2015*

- **I comuni figurano tra i soggetti più coinvolti nell'attuazione di progetti finanziati dal FSC:** si contano infatti 3.557 interventi (il 30,3% del totale), per un costo complessivo di **circa 3,4 miliardi di euro** (il 20,1% del totale).
- I **privati**, come per il FESR ed il FSE, risultano i **primi beneficiari FSC** per numero di progetti (40,5%) e quota di risorse assegnate (47,5%).
- Quasi **un terzo (29,3%) degli interventi ascrivibili al FSC riguarda la tutela ambientale**. Sotto il profilo dei costi il **51,1% delle risorse** complessive (circa 8,8 su 17,2 miliardi di euro) **si concentra in progetti** rientranti nell'ambito dei **trasporti e delle infrastrutture a rete**.

## Cosa ha funzionato

## Cosa non ha funzionato

- ✓ Per il ciclo 2007-2013 i comuni sono i secondi beneficiari per mole di risorse nel FESR e nel FSC (dopo i privati).
- ✓ Gli interventi FESR e FSC 07-13 in capo ai comuni sono in linea con gli obiettivi della Strategia Europa 2020 a favore della sostenibilità (tutela ambientale, riqualificazione urbana, efficientamento energetico, mobilità sostenibile).
- ✓ Il grado di coinvolgimento maggiore dei comuni si rileva nei POR (ad es. i POR FESR 07-13 della Toscana, della Campania e della Calabria, vedono i comuni beneficiare rispettivamente del 48%, 45% e 40% dei costi rendicontabili complessivi del Programma).
- ✓ Nel ciclo 07-13 i comuni sono destinatari di risorse FSE in misura marginale, ma con ottime performance (78,8% di avanzamento rendicontabile). Tuttavia, per il settennio 2014-2020, ci si attende che il FSE coinvolgerà maggiormente i comuni soprattutto sul tema dell'inclusione sociale.

!

I tempi di programmazione del settennio 07-13 hanno determinato ritardi complessivi, soprattutto nell'attuazione dei progetti; bisogna avere il giusto tempo per «spendere bene» e non soltanto «spendere».

!

La frammentazione dei progetti e delle risorse 07-13 per temi, interventi e beneficiari, difficilmente può portare alla realizzazione di operazioni in grado di generare impatti di tipo strutturale sui territori. E' mancata una visione strategica ed un luogo dove questa potesse essere presidiata.

!

Raramente vi è stata integrazione performante tra le politiche ordinarie e quelle straordinarie: scollamento tra politica aggiuntiva e investimenti ordinari.

!

La programmazione integrata, alla base soprattutto degli interventi in ambito urbano, si è rivelata più un freno che un acceleratore dei processi decisionali. È auspicabile per il 2014-2020 accorciare la filiera istituzionale potenziando il ruolo delle autorità urbane e ricorrendo ad ampie deleghe attuative.