

# **Gli investimenti cofinanziati dai fondi SIE – criticità e opportunità**

Simona Elmo

*Dipartimento fondi europei e investimenti territoriali - IFEL*

Selvazzano Dentro, 22 giugno 2017

# La caduta degli investimenti e la politica di coesione

- **La politica di coesione rappresenta ormai la principale leva dei Comuni per effettuare investimenti pubblici nei prossimi anni.**
- Tra il 2008 e il 2016 la componente investimenti è infatti quella che ha maggiormente influito negativamente sulla dinamica del PIL. Questi, infatti, si sono ridotti di 71 miliardi di euro: circa 58 miliardi sono riconducibili agli investimenti privati e oltre 13 miliardi di euro a quelli pubblici.
- La Politica di coesione è tuttavia una politica complessa che richiede attività di programmazione, progettazione, attuazione e gestione da parte di diversi soggetti programmatori e attuatori (ministeri, regioni, EELL) ed è una politica orizzontale che si esercita attraverso un'azione di coordinamento ed integrazione di molteplici politiche settoriali (ambiente, energia, trasporti, lavoro, istruzione, welfare, ecc.)

- Nel corso delle azioni di affiancamento ai Comuni, IFEL ha individuato nella “Progettazione” e nell’ “Associazionismo” due tra i temi chiave della qualità degli investimenti pubblici, indipendentemente dalla fonte di finanziamento (fondi strutturali, risorse ordinarie o cofinanziamento privato).
- Da più parti è ormai da tempo evidenziato che in Italia esiste un problema di qualità della progettazione e di frammentazione degli investimenti pubblici.
- I target di spesa del ciclo 2007-2013 sono stati raggiunti dall’Italia, ma gli osservatori sottolineano che ciò è stato possibile anche con la forte accelerazione impressa alla spesa a partire dal 2015, pure con i progetti c.d. “coerenti”. Si tratta di progetti già realizzati e che vengono portati a rendicontazione, quando i tempi di attuazione degli interventi previsti dai PO sono ormai troppo lunghi per realizzarli nel rispetto dei cronogrammi e target di spesa fissati.
- Se il tema della qualità della progettazione si pone per PO finanziati dai fondi strutturali, in realtà si pone per gli investimenti pubblici in generale e indipendentemente dalla fonte di finanziamento, se è vero che in Italia strumenti complessi come gli Strumenti finanziari (fondi *revolving* che finanziano progetti c.d. generatori di entrata) e le operazioni di partenariato pubblico privato stentano a decollare.

# «Progettazione di qualità» : criticità per i Comuni (1)

- Per il sistema dei Comuni italiani, per quanto attiene gli investimenti cofinanziati da fondi strutturali, il tema della progettazione degli interventi integrati (a livello settoriale e territoriale) si innesta con una serie di altre criticità.
- Tuttavia l'osservazione e le attività svolte da IFEL sul campo, ci hanno convinti che alcuni nodi critici si potrebbero superare, gestendo e risolvendo a monte i nodi che impediscono di realizzare “progettazione di qualità” che abbia una massa critica adeguata, anche a livello territoriale e quindi una progettazione che sia espressione di aree vaste.
- Quando parliamo di “progettazione di qualità” peraltro l'accezione è molto ampia, riguardando l'intero ciclo di vita degli investimenti:  
dalla programmazione alla gestione sia di investimenti infrastrutturali (materiali e immateriali) sia di servizi alla collettività.

# «Progettazione di qualità» : criticità per i Comuni (2)

Alcuni fattori critici che incidono sulla “qualità della progettazione” degli investimenti pubblici in generale :

- la difficoltà a predisporre piani integrati intersettoriali , sovraordinati al livello comunale e a lungo termine, entro i quali siano inseriti i singoli interventi;
- la scarsa integrazione dei programmi di intervento con i fabbisogni del territorio (che dovrebbero essere rilevati sulla base di una rigorosa valutazione ex ante)
- la scarsa “maturità” dei progetti , ad es, il comune dispone dello studio di fattibilità ma non del progetto esecutivo (con la conseguente dilatazione dei tempi di attuazione degli interventi),
- lo scarso grado di innovatività dei progetti, che ne riduce l’impatto sui territori;
- la scarsa sostenibilità nel tempo degli interventi, in mancanza di piani di sostenibilità economica, sociale ed ambientale predisposti ex ante e quindi, con carenze dei piani di gestione dell’opera o del servizio una volta realizzati.

# Criticità interventi cofinanziati da Fondi SIE

Gli interventi cofinanziati dai fondi strutturali nei PSR, nei POR FESR e FSE presentano per i Comuni anche delle criticità specifiche, anch'esse imputabili a tutte le fasi del "ciclo di vita" dell'investimento:

- programmazione degli interventi (e quindi dei PO),
- progettazione dell'intervento ai fini dell'accesso al finanziamento,
- partecipazione ai bandi,
- realizzazione dell'intervento ammesso a finanziamento,
- monitoraggio e rendicontazione della spesa;
- gestione dell'opera o del servizio.

Gli aspetti che potremmo definire "critici" e "cruciali" sono:

- il contesto programmatico in cui si inserisce l'intervento e la sua effettiva rispondenza ai fabbisogni del territorio;
- le risorse umane e finanziarie e le competenze necessarie per la progettazione dell'intervento a livello comunale;
- le criticità nell'accesso al finanziamento dell'opera e/o del servizio (partecipazione ai bandi);
- i costi e le criticità in fase di realizzazione degli interventi;
- le risorse umane e le competenze necessarie per la gestione dell'opera e del servizio, in un'ottica di sostenibilità economica, ambientale e sociale.

il contesto programmatico in cui si  
inserisce l'intervento e la sua effettiva  
rispondenza ai fabbisogni del territorio

- La tipologia e le modalità di coinvolgimento degli EELL sono fattori determinanti per il successo degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali.
- Le esperienze di programmazione maggiormente rispondenti ai fabbisogni del territorio sono risultate quelle frutto di co-progettazione fra Regione e EELL degli interventi da inserire nel PO.
- Ad es., le strategie integrate di sviluppo urbano previste nei POR FESR
- La “coprogettazione” così intesa consente di superare la frammentazione degli interventi (che sono integrati a livello settoriale e territoriale), ma anche le criticità legate alla scarsa rispondenza con i fabbisogni del territorio dell'intervento programmato.
- Garantisce inoltre concentrazione delle risorse finanziarie su settori di investimento già individuati come prioritari in sede di PO dalla Regione in partenariato con i Comuni (ad es., valorizzazione delle risorse culturali e ambientali e inclusione sociale).

le risorse umane e finanziarie e le  
competenze necessarie per la  
progettazione dell'intervento a livello  
comunale

- Si tratta del nodo critico della progettazione dell'intervento in senso stretto (opera o servizio).
- E' un dato di fatto ormai da più parti rilevato che, molti Comuni, soprattutto di piccole o medie dimensione, raramente dispongono delle risorse umane e anche finanziarie per elaborare progetti di qualità, indipendentemente dalla fonte di finanziamento (fondi strutturali, risorse ordinarie, operazioni di PPP). Gli uffici ed il personale dei Comuni sono impegnati per la maggior parte del proprio tempo nella gestione di attività ordinarie.
- La gestione del ciclo del progetto (progettazione ai fini della presentazione di candidature in risposta a bandi, gestione delle procedure di attuazione, monitoraggio e rendicontazione) sono tutte attività straordinarie che gravano sul medesimo organico presente nelle amministrazioni comunali. Questo è vero soprattutto per i piccoli comuni.
- Le difficoltà che si manifestano nella gestione dei progetti determinano effetti altamente negativi, quali:
  - progettazione errata;
  - candidatura al bando rifiutata
  - sforamento dei tempi previsti dai crono programmi di attuazione,
  - errori e difficoltà di rendicontazione
- Questo è il terreno per eccellenza dove occorre pensare in ottica di associazionismo e gestione associata: per esempio **uno sportello o un ufficio di progettazione, gestito dai Comuni in forma associata,** con personale dedicato che si occupi unicamente delle proposte progettuali e di tutto il processo che ne consegue

# Soluzioni a scala regionale

- Vere e proprie best practices, già sperimentate in concreto nel contesto di POR FESR o di Strumenti di ingegneria finanziaria (cioè Fondi di rotazione che finanziano i c.d. progetti generatori di entrate): Attivazione da parte della Regione o dell'Amministrazione centrale titolare del PO di forme di accompagnamento/sostegno (anche finanziario) alla progettazione di interventi di cui sono titolari aree vaste (aggregazioni comunali).
- Anche qui il risultato è duplice, in termini di progettazione di qualità e superamento della frammentazione degli interventi, dato che le risorse sono concentrate su settori individuati ex ante come prioritari e su aree vaste.
- Costruire un parco progetti di qualità e rispondente alla programmazione strategica degli interventi per un dato territorio, consente peraltro di superare un'altra criticità importante, quella di avere piani di gestione dell'opera e del servizio, che ne garantiscano la sostenibilità nel tempo. Fattore insito in una progettazione di qualità.

# Piani di rigenerazione urbana e di efficientamento energetico POR FESR Sardegna 2007-2013

- L'AdG del POR FESR Sardegna nel ciclo 2007-2013 Sardegna, ha previsto servizi di assistenza tecnica dedicata a supportare i Comuni in tutte le fasi di sviluppo di proposte progettuali di rigenerazione urbana e di efficientamento energetico in aree vaste, da candidare a finanziamento o del classico contributo a fondo perduto del POR oppure dello Strumento di ingegneria finanziaria JESSICA
- l'Amministrazione regionale e le Amministrazioni locali hanno costruito parchi progetto, nei settori dello sviluppo urbano e dell'efficientamento energetico, con elevato grado di sostenibilità economico-finanziaria e quindi capaci di intercettare diverse fonti di finanziamento, contributi a fondo perduto oppure finanziamenti da fondi revolving

## Il Fondo di sostegno alla progettualità del POR FESR Toscana 2007-2013

- **Il POR FESR Toscana 2007-2013** ha istituito un fondo rotativo (che prevede dunque la restituzione delle risorse erogate) di sostegno alla progettazione comunale.
- Il Fondo finanziava le spese sostenute dai Comuni per studi di fattibilità e redazione di progetti di riqualificazione urbana, costruendo così per quel settore, un parco progetti regionali di qualità da candidare a finanziamento su varie fonti finanziarie.

le criticità nell'accesso al  
finanziamento dell'opera e/o del  
servizio (partecipazione ai bandi)

- C'è un tema di Sostenibilità della partecipazione dei Comuni all'attuazione degli interventi di cui sono destinatari: dal punto di vista dei requisiti di partecipazione e anche dei tempi di scadenza del bando.
- I Comuni hanno difficoltà ad adeguare tempestivamente la programmazione dei propri interventi rispetto ai cronoprogrammi dei bandi di gara, con una partecipazione poco "mirata" (cioè progetti non coerenti con quanto richiesto dai bandi) e conseguente spreco di tempo e di risorse, sia da parte dei Comuni per le attività propedeutiche alla presentazione dei progetti che poi non vengono finanziati, sia da parte dell'AdG in sede di selezione delle "troppe" domande presentate.
- Anche in caso di bandi competitivi, come nel caso degli avvisi non competitivi, parte delle criticità, in alcune regioni, sono state superate indicando le aggregazioni di comuni, anziché il comune singolo, quali beneficiari dei bandi stessi, oppure prevedendo forme di premialità per i progetti presentati da unioni o altre forme associative intercomunali, incentivando così la presentazione di proposte progettuali che coinvolgano aree vaste.
- In ogni caso, essendo i Comuni un partner istituzionale della Regione, probabilmente sarebbe anche utile ed efficace un confronto ex ante dell'AdG con le rappresentanze dei Comuni, sui requisiti da inserire nei bandi.
- Il sistema dei Comuni, dal canto suo, **può/deve definire tempestivamente la propria programmazione territoriale** e partecipare ai bandi solo nel caso in cui possa esprimere progettazione adeguata a quanto richiesto dai bandi stessi.

# Attuazione degli interventi

- Infine, dal lato attuazione degli interventi, si sovrappongono le complessità di realizzazione di opere pubbliche conseguenti alle regole del codice degli appalti, con le complessità del circuito di monitoraggio, rendicontazione e certificazione della spesa per interventi cofinanziati da fondi strutturali.
- Particolarmente critico, lo scollamento tra i tempi di realizzazione delle OOPP in Italia (webinar IFEL a maggio) e i cronogrammi di attuazione degli interventi cofinanziati dal FEASR. Questa è una criticità che definirei “esterna” sia al sistema dei Comuni che alle AdG regionali, una condizionalità “negativa” di carattere ordinamentale.
- Altra criticità ricorrente, quella della scarsa disponibilità dei bilanci comunali di risorse finanziarie rispetto alle anticipazioni necessarie per la realizzazione degli interventi (opere e servizi) una volta che il progetto sia stato ammesso a finanziamento.
- Anche questa criticità è stata affrontata in alcuni casi con l’istituzione di Fondi rotativi che anticipano ai Comuni le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell’intervento, risorse che saranno restituite dal Comune al Fondo, una volta erogato il finanziamento da parte dell’amministrazione aggiudicatrice.
- Per esempio, qualche settimana fa, Cassa Depositi e prestiti ha previsto l’erogazione -a valere su un Fondo rotativo istituito presso Cassa per il sostegno alla progettualità degli EELL- di anticipazioni ai Comuni ammessi a finanziamento a valere su bando per la riqualificazione delle periferie urbane

# Conclusioni

- Per gli interventi che hanno come beneficiari/soggetti attuatori i Comuni, probabilmente occorrono dei cambiamenti nella cultura della programmazione in senso lato, sia da parte del sistema dei Comuni che da parte dell'AdG regionale: alcuni interventi andrebbero co-progettati, individuando “insieme” settori prioritari e ambiti territoriali sui quali si intendono concentrare gli investimenti.
- La progettazione di qualità, passa attraverso sforzi congiunti del sistema dei comuni e delle regioni: la costruzione di parchi-progetto coerenti col quadro strategico regionale ed in grado di intercettare risorse pubbliche e anche private per il loro finanziamento è un volano necessario per tutti gli investimenti pubblici, finanziati dal POR FESR o dal PSR o con Strumenti di Ingegneria finanziaria.
- E' un obiettivo realizzabile con la messa a disposizione di servizi di accompagnamento alla progettazione comunale da parte dell'amministrazione regionale, ma soprattutto con l'impegno dei Comuni a concepire la pianificazione degli investimenti locali per lo sviluppo locale in termini di pianificazione integrata di area vasta.
- La gestione associata della funzione di “progettazione” è senz'altro la scala adeguata per la realizzazione efficiente ed efficace degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali da parte di comuni medio-piccoli.