

LA PREMESSA

L'utilizzo adeguato e per tempo dei Fondi Europei può rappresentare l'unica vera pietra angolare per il rilancio di territori come la Campania e il Mezzogiorno; la quantità e la qualità della loro spesa, tuttavia, evidenziano sin dal primo ciclo di programmazione diverse criticità ancora non superate.

In questo quadro la Cisl Campania, proseguendo l'azione di presidio, di critica costruttiva e di proposta che accompagna da sempre il percorso di interlocuzione con le Istituzioni locali e nazionali, ha dato corso a un progetto di ricerca sul monitoraggio dei fondi strutturali "**Misure di accelerazione della spesa dei fondi Por Campania Fesr 2007-2013**".

Lo studio è stato realizzato dai giovanissimi studenti vincitori dello stage in Cisl per il concorso "Io non mantengo il sacco... e tu?": Carmine **Cuofano** (19 anni), Martin **De Luca** (20), Francesco **Rispoli** (20) Domenico **Russo** (19), Angelica **Severino** (19), guidati e coordinati dal Presidente della **Fondazione Colasanto**, l'ingegner **Marco Di Stefano**.

LO SCENARIO

Oltre all'azione quotidiana di interlocuzione con le Istituzioni, il 27 marzo 2014, a 21 mesi dalla fine del ciclo di programmazione, in particolare, la Cisl Campania ha evidenziato in un evento pubblico criticità e ostacoli nell'utilizzo dei fondi europei, fornendo dati e proponendo alcune possibili soluzioni.

In quella occasione la Cisl ha sottolineato che i soggetti attuatori per realizzare una spesa di 2 miliardi 630 milioni entro la fine del 2015 avrebbero dovuto sostenere una spesa mensile pari a 124 milioni di euro. Quella spesa avrebbe attivato 23 mila posti di lavoro solo nell'edilizia, senza considerare l'indotto.

Due in particolare le proposte della Cisl Campania in quella occasione:

- **avviare un processo di "accompagnamento"** dei soggetti attuatori, per facilitare i percorsi di investimento e determinare **un'accelerazione**;
- intervenire laddove necessario esercitando i **poteri sostitutivi**.

La Regione Campania ha dato corso alla prima delle due proposte, con i risultati che ora sono monitorati dalla ricerca della **Fondazione Colasanto**.

LO STUDIO

Lo studio presentato dall'ingegner Di Stefano punta a fornire un quadro analitico puntuale, aggiornato e tempestivo sullo stato di attuazione e sulle previsioni di spesa per la Regione Campania fino alla conclusione del ciclo di programmazione, scadenzato per il 31 dicembre 2015.

Non risultano disponibili altri studi con le medesime peculiarità, realizzati per la Campania o per altre regioni destinatarie di finanziamenti europei, in Italia o negli altri Stati Ue.

Per 350 giorni - dal 22 aprile 2014 al 7 aprile 2015 - sono stati monitorati i decreti di ammissione a finanziamento e per ciascuno di essi sono stati ricercati i bandi di gara pubblicati dai singoli soggetti attuatori (in prevalenza amministrazione comunali).

Per ciascun bando di gara sono stati **estratti e trattati i seguenti dati**: oggetto dell'affidamento, modalità di aggiudicazione, data di pubblicazione, termine per presentazione offerte, importo lavori soggetti a ribasso, importo oneri per la sicurezza, importo servizi di ingegneria, tempo assegnato per l'esecuzione dei lavori, tempo assegnato per lo sviluppo del progetto (in caso di appalti integrati).

Il numero di bandi monitorati dal 22 aprile 2014 al 7 aprile 2015 è pari a 372, di cui 143 (su 248 decreti di ammissione a finanziamento) a valere su progetti riferiti a procedure negoziate (ASI, PIP etc.) e n. 229 (su 540 decreti di ammissione) a valere su progetti acquisiti con avviso approvato con Decreto Dirigenziale n.89/2013, i cui soggetti beneficiari sono in massima parte le amministrazione comunali.

I DATI SALIENTI

Nel periodo di riferimento (22 aprile 2014 - 7 aprile 2015) i decreti di ammissione a finanziamento movimentano complessivamente **1,521 miliardi di euro**, di cui 459 milioni relativi alla provincia di Salerno, 331 milioni per Napoli, 273 milioni per Avellino, 270 milioni per Benevento e 188 per Caserta.

Per avere metri di paragone si tratta di una cifra equivalente al 60% dell'intero ammontare delle risorse erogate negli ultimo 8 anni - dal 2007 al 2014 - oppure al 56% del valore dei Grandi Progetti (2.700 milioni di euro), o anche al 32% dell'intera dotazione finanziaria del FESR 2007-13 (4.700 milioni di euro).

Sui 1.521 milioni di euro di finanziamenti assegnati ai soggetti attuatori sulla base di procedure di accelerazione della spesa, sono stati pubblicati 372 **bandi di gara per lavori e/o servizi per 669,5 milioni di**

euro, pari al 44,10% dell'ammontare complessivo delle risorse stanziato dalla Regione sulle procedure di accelerazione della spesa.

La quota di lavori rendicontabili al 31/12/2015, secondo l'analisi effettuata sui 372 bandi di gara, nella più favorevole delle situazioni non supera l'importo di 577 milioni di euro, pari al 38% della dotazione finanziaria assegnata ai soggetti attuatori (e già indicata: 1,521 milioni di euro).

Le eventuali successive pubblicazioni dei bandi, atteso il tempo residuo per la rendicontazione, risulterebbero sostanzialmente ininfluenti ai fini della rendicontazione della spesa dei fondi FESR 2007-13.

LA NECESSITA' DI UNA EXIT STRATEGY SOVRAREGIONALE E TRE AZIONI MESSE IN CAMPO DALLA CISL

Nonostante la quantità di risorse ammesse a finanziamento nel corso degli ultimi dodici mesi non abbia paragoni con nessuna delle performance precedenti della Regione Campania, né con i risultati ottenuti nello stesso periodo da parte di altre aree destinatarie di risorse Ue, al fine di evitare di dover restituire risorse importanti non spese si evidenzia la necessità di una exit strategy.

E con essa è importante porre le basi per evitare che le criticità dei decenni precedenti si ripetano anche nella nuova programmazione.

La strategia non potrà che essere congiunta: Regioni del Sud – Governo Nazionale, atteso che dai dati ufficiali emerge che l'Italia è penultima in Europa per la spesa dei fondi europei, seguita soltanto dalla Romania. **Al 31 dicembre 2014 sono da spendere, complessivamente, ancora 13,6 miliardi di euro, di cui 7,8 miliardi – pari al 66% dell'ammontare complessivo – nelle otto regioni del Sud** (Campania, Calabria, Basilicata, Molise, Abruzzo, Puglia, Sicilia, Sardegna).

Per queste ragioni la Cisl mette in campo un lavoro che si articolerà su tre azioni:

1. L'attività di Coordinamento delle Regioni con le Cisl del Sud

è in via di elaborazione un documento che punti ad una programmazione "di filiera interregionale" con l'obiettivo di superare l'attuale condizione di inutile competizione tra Regioni per dare vita ad una competitività di sistema.

2. una efficace attività di formazione e di controinformazione

L'azione pilota della Fondazione Colasanto con la proposizione ad alcuni giovanissimi studenti di un percorso formativo che ha consentito loro di acquisire dimestichezza e competenze sulla programmazione europea e sugli appalti va resa sistemica; le Regioni del Sud devono prevedere appositi progetti di formazione per centinaia di giovani al fine di facilitare l'utilizzo dei fondi Ue della prossima programmazione nei soggetti attuatori (principalmente i Comuni) che spesso non hanno in casa le competenze necessarie.

È in fase di valutazione un protocollo di intesa assieme al Ministero dell'Istruzione, qui rappresentato dalla dottoressa Silvia **Nardelli**, all'Assessorato all'Istruzione della Regione Campania, qui rappresentato dall'Assessore Caterina **Miraglia** ed all'Ufficio Scolastico Regionale, rappresentato dalla dottoressa Luisa **Franzese**, con il coinvolgimento per le attività di diffusione della Svimez, qui con il professor Adriano **Giannola**, con un duplice obiettivo:

- da un lato rendere consapevoli ed edotti i giovani della Campania su quali sono le cause che impediscono di contrastare la disoccupazione giovanile e contribuire a creare una nuova classe dirigente, rendendoli artefici della costruzione del proprio futuro. Per questa ragione anche grazie ai giovani che hanno partecipato al progetto, si intende dare corso a un **programma di diffusione dei risultati della ricerca presentata oggi e di numerosi altri dati messi a disposizione dalla Svimez dentro le scuole.**
- dall'altra **intervenire sulla programmazione regionale - utilizzando i fondi di Garanzia Giovani - per offrire alle professionalità che andiamo a costruire una opportunità di affiancamento agli uffici tecnici dei soggetti attuatori.**

3. il monitoraggio puntuale della spesa

Si tratta di monitorare l'intero processo, un monitoraggio costante e dettagliato di ogni singolo elemento di valutazione, punto per punto: dalla delibera di programmazione al decreto di ammissione a finanziamento del soggetto programmatore, alla emanazione del singolo bando di gara, ai tempi di avvio dell'opera - di ogni singolo atto autorizzativo - alla conclusione dei lavori, fino al completamento del processo di realizzazione dell'opera e di rendicontazione della spesa in capo al soggetto attuatore.

AVVERTENZE

Avvertenze: la ricerca è stata condotta al solo fine di offrire un quadro aggiornato e utile sullo stato di avanzamento della spesa dei fondi europei; la Fondazione Colasanto e la Cisl chiedono espressamente di utilizzarli solo per il bene della Campania, fuori da qualsiasi strumentalizzazione politica ed elettorale.

ALTRI DATI E TABELLE DALLA RICERCA DELLA FONDAZIONE COLASANTO

L'attività di monitoraggio riguarda un periodo di **350 giorni dal 22 aprile 2014 al 7 aprile 2015**.

In tale periodo la Regione sono state rilevate:

- nel 2014, da pubblicazioni estratte da n. 33 BURC, **540 decreti** di ammissione a finanziamento per un ammontare di **1,34 mld di Euro**
-
- nel 2015, da pubblicazioni estratte da 14 BURC, **104 decreti** di ammissione a finanziamento per un ammontare di **176,5 M Euro**

anno	n. decreti ammissione a finanziamento	n. B.U.R. Campania consultati	importi decreti ammissione a finanziamento
2014	540	33	€ 1.345.027.081,88
2015	104	14	€ 176.513.357,74

PRESS REALESE RICERCA CISL CAMPANIA FONDAZIONE COLASANTO – 21 APRILE

I dati riferibili ai 350 giorni del monitoraggio hanno consentito di rilevare l'attività svolta dalla Regione Campania:

n. giorni dal 22/4/2014 al 7/4/2015	350
n. mesi	12
n. decreti emessi	644
importo totale decreti	€ 1.521.540.439,62
media decreti/mese	53,67
media decreti/giorno	1,84
media importo a progetto	€ 2.362.640,43
media importi approvati al mese	€ 126.795.036,64
media importi approvati al giorno	€ 4.347.258,40

PRESS REALESE RICERCA CISL CAMPANIA FONDAZIONE COLASANTO – 21 APRILE

L'accelerazione della spesa dai decreti rilevati presenta la seguente **ripartizione territoriale**:

	2014		2015		TOTALE	
	n. decreti	importi	n. decreti	importi	n. decreti	importi
AV	118	€ 260.686.915,65	9	€ 12.749.632,82	127	€ 273.436.548,47
BN	109	€ 239.982.448,46	22	€ 30.140.207,02	131	€ 270.122.655,48
CE	82	€ 172.015.857,04	9	€ 16.107.409,82	91	€ 188.123.266,86
NA	64	€ 287.793.640,89	20	€ 42.874.079,84	84	€ 330.667.720,73
SA	167	€ 384.548.219,84	44	€ 74.642.028,24	211	€ 459.190.248,08
TOT	540	€ 1.345.027.081,88	104	€ 176.513.357,74	644	€ 1.521.540.439,62

Al fine di verificare lo stato di attuazione dei progetti, per ciascun decreto di ammissione al finanziamento sono stati ricercati, con il medesimo CUP (codice unico di progetto), consultando banche dati specialistiche che attingono i dati dal BURC, dalla GURI e/o dal GUCE, i bandi di gara pubblicati dai singoli soggetti attuatori (in prevalenza amministrazione comunali).

Per ciascun bando di gara rinvenuto sono stati estratti e trattati i seguenti dati:

- oggetto dell'affidamento: lavori / lavori + servizi progettazione / servizi ingegneria
- modalità di aggiudicazione (massimo ribasso, offerta economicamente più vantaggiosa etc.)
- data pubblicazione bando
- termine per presentazione offerte
- importo lavori soggetti a ribasso
- importo oneri per la sicurezza
- importo servizi ingegneria
- il tempo assegnato per l'esecuzione dei lavori
- il tempo assegnato per lo sviluppo del progetto (in caso di appalti integrati).

PRESS REALESE RICERCA CISL CAMPANIA FONDAZIONE COLASANTO – 21 APRILE

In ragione della modalità prescelta per l'affidamento dei lavori e/o dei servizi a norma del Codice degli Appalti (Dlgs 163/06 e smi – DPR 207/2010 e smi), sulla base del termine rilevato per la presentazione delle offerte è stata determinata la data presunta di apertura del cantiere.

In particolare:

a) per l'assegnazione di lavori e/o servizi con procedure a massimo ribasso si è assegnato un tempo minimo di 60 giorni naturali e consecutivi a decorrere dal termine di presentazione delle offerte che include le attività per la verifica delle anomalie, la regolarità contributiva dell'assegnatario ed il termine per la sottoscrizione del contratto dopo l'aggiudica definitiva.

b) per l'assegnazione di lavori, incluso appalti integrati, con procedure di offerta economicamente più vantaggiosa, si è assegnato un tempo minimo di 180 giorni naturali e consecutivi a decorrere dal termine di presentazione delle offerte che include anche le attività di comparazione delle offerte da parte della commissione aggiudicatrice, la verifica delle anomalie, la regolarità contributiva dell'assegnatario ed il termine per la sottoscrizione del contratto dopo l'aggiudica definitiva.

Per ciascun opera, con le modalità sopra esposte, si è quindi determinato il giorno presunto di inizio del cantiere. Sommando il tempo (rilevato nel bando) necessario per l'eventuale sviluppo della progettazione esecutiva (in caso di appalto integrato) ed il tempo necessario per l'esecuzione dei lavori si è quindi determinato il termine presunto per il completamento dei lavori.

Per ciascuna opera dunque, ove è stato attivato un bando di gara, è stato possibile così determinare presuntivamente il termine dei lavori, quantificando anche gli eventuali giorni successivi al termine di rendicontazione fissato al 31/12/2015.

Per determinare gli importi riferibili ad opere eseguite successivamente al 31/12/2015 e, pertanto, non rendicontabili nel FESR 2007-2013, si è determinato l'importo della produzione giornaliera del singolo cantiere valutato dal rapporto tra l'importo complessivo delle opere ed il numero totale di giorni contrattuali per eseguire l'opera stessa. Moltiplicando la produzione giornaliera con il numero di giorni successivi al 31/12/2015 si è determinata la quota dei lavori non rendicontabile.

Nel monitoraggio non sono stati valutati i tempi necessari all'approvazione dei progetti esecutivi (non inferiore a gg 15) nel caso di appalti integrati in quanto si è ritenuto di assorbirli nel ribasso sui tempi che ordinariamente viene formulato dalla in sede di gara.

Parimenti non sono stati valutati i tempi per il collaudo dell'opera e per la rendicontazione delle spese (min 60 gg), anche questi bilanciati dal ribasso sui tempi di esecuzione che viene formulato in sede di gara.

Gli importi dei lavori analizzati sono al lordo dei ribassi d'asta che, sulla base di statistiche regionali, per gare su offerta migliorativa o su appalto integrato, registra un valore medio che oscilla tra il 20% ed il 24%.

In termini di rendicontazione della spesa, fatti salvi casi particolari (opere portuali che non prevedono l'applicazione di IVA), il ribasso - in termini di rendicontazione - viene bilanciato nelle previsioni esposte dall'applicazione dell'IVA (22%) sui lavori e sui servizi.

L'ammontare complessivo rilevato degli importi a base di gara è pari a **669,5 milioni di Euro**, pari a circa il 44,10 % della dotazione finanziaria di cui ai decreti di assegnazione delle risorse (1,521 Miliardi di Euro), di cui:

- **276,4 milioni di euro** su procedure negoziate
- **393 milioni di euro** su procedure di cui all'avviso ex DD 89-2013

Sono state bandite gare nell'ultimo anno per:

- 632,86 milioni di euro per lavori
- 15,57 milioni di euro per gestione degli oneri di sicurezza
- 2,97 milioni di euro per servizi di progettazione
- 3,34 milioni di euro per servizi di ingegneria (direzione lavori/collaudi/assistenza RUP)

PRESS REALESE RICERCA CISL CAMPANIA FONDAZIONE COLASANTO – 21 APRILE

Nelle tabelle allegate si riportano i **dati di sintesi** della ricerca:

TABELLA A - ACCELERAZIONE DELLA SPESA - PROCEDURE NEGOZiate

N.	N. PROGETTI	DOTAZIONE FINANZIARIA	IMPORTO LAVORI	ONERI SICUREZZA	IMPORTO PROGETTAZIONE	IMPORTO SERVIZI	TOTALE	BANDI	NON RENDICONTABILI	RENDICONTABILI AL 31-12-2015
AV	59	107.964.716	47.954.963	1.202.268	123.232	1.177.503	50.457.966	32	8.820.283	41.102.585
BN	65	146.258.215	68.748.558	1.375.934	559.695	244.418	70.928.605	42	12.808.240	57.099.344
CE	44	89.124.750	40.637.913	812.479	24.000	68.619	41.543.010	26	4.368.489	34.718.751
NA	22	121.188.836	53.911.291	321.534	60.000	179.475	54.472.300	10	40.011.687	14.460.614
SA	58	126.741.750	56.072.534	2.179.295	282.844	382.271	58.916.945	32	6.713.936	50.778.985
TOTALE	248	591.278.266	267.325.259	5.891.510	1.049.771	2.052.286	276.424.495	143	72.722.634	198.160.278
		100,00%	45,21%	1,00%	0,18%	0,35%	46,75%		12,30%	33,51%

TABELLA B - ACCELERAZIONE DELLA SPESA -AVVISI DD 89 -2013

N.	N. PROGETTI	DOTAZIONE FINANZIARIA	IMPORTO LAVORI	ONERI SICUREZZA	IMPORTO PROGETTAZIONE	IMPORTO SERVIZI	TOTALE	BANDI	NON RENDICONTABILI	RENDICONTABILI AL 31-12-2015
AV	72	163.410.785	63.976.384	1.529.094	176.727	167.415	68.314.963	53	3.498.040	64.816.923
BN	68	124.535.783	47.886.323	1.064.636	119.729	-	55.496.403	34	1.576.217	53.920.186
CE	187	99.296.742	34.027.179	1.422.062	-	939.573	42.273.007	30	1.140.437	40.311.348
NA	60	202.957.061	72.006.350	2.138.619	838.601	-	74.983.570	33	2.944.714	72.038.856
SA	153	336.597.749	147.639.660	3.526.566	787.962	184.348	152.009.160	79	3.829.419	148.179.741
CAMPANIA	540	926.798.119	365.535.896	9.680.979	1.923.019	1.291.337	393.077.103	229	12.988.827	379.267.053
		100,00%	39,44%	1,04%	0,21%	0,14%	42,41%		1,40%	40,92%

PRESS REALESE RICERCA CISL CAMPANIA FONDAZIONE COLASANTO – 21 APRILE

TABELLA C - ACCELERAZIONE DELLA SPESA -VALORI COMPLESSIVI

N.	N. PROGETTI	DOTAZIONE FINANZIARIA	IMPORTO LAVORI	ONERI SICUREZZA	IMPORTO PROGETTAZIONE	IMPORTO SERVIZI	TOTALE	BANDI	NON RENDICONTABILI	RENDICOLTABILI AL 31-12-2015
AV	131	271.375.500	111.931.348	2.731.362	299.960	1.344.918	118.772.929	85	12.318.322	105.919.508
BN	133	270.793.997	116.634.881	2.440.571	679.424	244.418	126.425.008	76	14.384.457	111.019.529
CE	231	188.421.492	74.665.092	2.234.541	24.000	1.008.192	83.816.018	56	5.508.925	75.030.098
NA	82	324.145.897	125.917.641	2.460.153	898.601	179.475	129.455.870	43	42.956.401	86.499.470
SA	211	463.339.498	203.712.194	5.705.862	1.070.806	566.620	210.926.105	112	10.543.355	198.958.725
CAMPANIA	788	1.518.076.385	632.861.155	15.572.488	2.972.790	3.343.623	669.395.929	372	85.711.461	577.427.331
		100,00%	41,69%	1,03%	0,20%	0,22%	44,10%		5,65%	38,04%