

PROGETTO

LA PROGRAMMAZIONE PER RILANCIARE LO SVILUPPO

Riavviare gli investimenti

Per rilanciare l'economia e combattere la disoccupazione la strada obbligata passa dal rilancio degli investimenti, sia pubblici che privati, e da una politica di bilancio più favorevole alla crescita.

Gli investimenti, purtroppo, sono carenti e senza di essi l'economia si indebolirà ulteriormente, compromettendo le prospettive di lungo periodo.

La situazione economica del nostro paese, con un debito pubblico elevato e la debolezza della domanda, non lascia ben sperare nel reperimento di risorse pubbliche, sufficienti per garantire il rilancio degli investimenti.

In tale contesto la promozione di interventi con il partenariato pubblico-privato può contribuire alla ripresa e allo sviluppo del Paese. Tali interventi rappresentano soluzioni di finanziamento innovative, sono caldegiate dall'Unione europea e consentono di accrescere le risorse a disposizione.

Essi possono dare un grande contributo al rilancio dell'economia, a condizione che la pubblica amministrazione sappia rinnovarsi e sappia fare un salto di qualità nella sua azione amministrativa e di governo.

La programmazione coordinata

La politica dei fondi Europei costituisce una grande opportunità di investimento per rilanciare lo sviluppo e la coesione del Paese.

Essa si articola per obiettivi, cui afferiscono i programmi nazionali e regionali, e mira a mobilitare tutte le risorse disponibili fra i diversi livelli di governo, a cominciare dagli enti locali e territoriali che sono chiamati a definire la programmazione delle opere pubbliche in modo coerente con i bisogni dei cittadini.

Una programmazione efficace può rappresentare una occasione per rilanciare lo sviluppo e per fare rinascere nei cittadini la speranza e la credibilità nelle istituzioni, ma anche, in un contesto di profonda crisi economica e finanziaria, per riconquistare la fiducia nei mercati e a favorire la ripresa.

La consulta di esperti

Al fine di assicurare efficacia alla programmazione si ravvisa la necessità di promuovere l'istituzione di una Consulta regionale per l'economia e lo sviluppo, formata da un gruppo di esperti, che sia in grado di supportare il Presidente della Regione ed il Governo nell'identificare le soluzioni più adeguate ai problemi, garantendo un approccio autorevole e neutrale.

Il riferimento è al ben più noto concetto di *“think tank”*, i cosiddetti *“serbatoi di pensiero”* dai quali, nel mondo anglosassone, si attinge per dare una base scientificamente solida alle iniziative di intervento politico.

Oggi la politica è chiamata a cogliere la società nel suo continuo divenire e, di conseguenza, ad affrontare sfide globali in costante mutamento.

La consulta ha il compito di elaborare attività di supporto per favorire lo sviluppo e l'integrazione delle realtà economico-produttive già presenti nella Regione, partendo da una attenta analisi delle politiche pubbliche e dei problemi che emergono ai diversi livelli di governo.

ALCUNE TESTIMONIANZE

Ecofin

ha ribadito in più occasioni che il rilancio degli investimenti, pubblici e privati, nazionali ed europei è indispensabile per avviare rapidamente la ripresa economica nell'intera eurozona.

Studiosi ed economisti concordano in modo unanime con tale indirizzo ed avvertono che “al cuore del problema c'è la debolezza della domanda aggregata, in particolare degli investimenti”.

È da sottolineare, inoltre, che una risposta alla carenza e all'inefficienza della spesa pubblica per investimenti potrebbe venire dalle partnership pubblico privato (Ppp, il cui modello di riferimento principale sono le concessioni di costruzione e gestione finanziate in project financing), prevista dalla normativa vigente, sia italiana che europea.

Preqin

Una indagine sull'attrazione di capitali esteri, condotta da *Private Equity Intelligence*, ha evidenziato che su 450 investitori internazionali, il 58% prevedeva di aumentare a breve l'allocazione di fondi alle infrastrutture, a condizione di trovare progetti interessanti.

UniBocconi

che ha approfondito la tematica ed ha istituito l'Osservatorio “*3P*”, è dell'avviso che per rendere efficace il partenariato è necessario superare alcuni *gap* che ancora ci separano dai grandi paesi.

1. *gap di programmazione*: manca una pipeline di progetti fattibili e bancabili;
2. *gap di governance*: il sistema di regole è stratificato e non coordinato e vi è una polverizzazione di competenze tra istituzioni;
3. *gap di selezione*: L'utilizzo emergenziale del Ppp, la dominanza degli operatori industriali (del settore delle costruzioni) e lo scarso coinvolgimento delle istituzioni finanziarie non consentono di utilizzare il Ppp come strumento per allocare i rischi in modo bilanciato, e di stimolare processi di innovazione e scrematura del mercato a favore delle imprese più competitive;
4. *gap di partnership*: lo sbilanciamento di competenze e non conoscenza reciproca tra operatori pubblici e privati;
5. *gap di comunicazione*: la scarsa trasparenza sulle operazioni di Ppp e la prevalenza di approccio burocratico nella PA ostacolano l'attrazione di operatori e capitali esteri.

L'AMMINISTRAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI

I lavori pubblici come motore di sviluppo

Tra gli studiosi del settore vi è una convergenza di opinioni sul fatto che gli investimenti sui lavori pubblici siano tra i fattori che contribuiscono a fare aumentare il potenziale di crescita dell'economia di un Paese.

La crisi economica e l'elevato debito spingono a ripensare il modello tradizionale del finanziamento delle opere a carico dei bilanci pubblici e a puntare su modelli finanziari alternativi, studiati sotto le diverse forme del partenariato pubblico-privato.

L'attenzione rivolta a tali istituti anche da parte della Commissione Europea dà la consapevolezza del ruolo giocato dai lavori pubblici per la crescita dell'economia sia sotto il profilo dell'incidenza diretta sul PIL e sull'occupazione, sia per l'effetto positivo in presenza di infrastrutture efficienti.

L'Unione Europea, con alcune direttive già recepite dal Parlamento Italiano, ha voluto disciplinare ad hoc il settore del partenariato pubblico privato ed ha voluto allargare il mercato del project financing su base europea, con l'intento di contribuire a fare circolare più imprese e più capitali grazie a norme più omogenee su base comunitarie.

La normativa di riferimento

La Regione Sicilia ha avuto il merito di avere capito, per prima fra le Regioni d'Italia, l'importanza della programmazione delle opere pubbliche e l'ha istituita con la legge regionale n. 21 del 29 aprile 1985.

Lo Stato, invece, l'ha introdotto solo dieci anni più tardi con la Legge 11 febbraio 1994, n.109.

Oggi la materia è disciplinata dal Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni, con il quale sono state recepite anche le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

Un nuovo modello per il rilancio dei lavori pubblici

Gli obiettivi fissati dalla normativa vigente si possono raggiungere solamente con una efficace programmazione e con una nuova e più efficiente *governance*, basata sulla valorizzazione delle risorse umane e sulla innovazione dei modelli organizzativi degli uffici e dei servizi.

Il passaggio verso le nuove frontiere del digitale possono assicurare la garanzia più idonea alle esigenze di questo importante volano di crescita, promuovendo forme di partenariato pubblico-privato, in alternativa al modello tradizionale di finanziamento a carico dei bilanci pubblici.

Il modello di programmazione (*Planning Information Modelling, PIM*), definito in base a logiche relazionali, è in grado di superare le criticità evidenziate e di supportare adeguatamente una PA moderna ed efficiente.

Il modello, inoltre, è nelle condizioni di farsi carico di organizzare e rendere facilmente consultabili una notevole quantità di dati al fine consentire ulteriori elaborazioni progettuali, grafiche e statistico-dimensionali.

Descrizione del modello

■ *Settori di interventi:* con il *PIM*. Il programma triennale delle opere pubbliche viene articolato in settori omogenei all'interno dei quali sono allocate le categorie dei lavori afferenti. Complessivamente il modello prevede nove settori di intervento e ben settantadue categorie di lavori.

■ *Il territorio:* Lo studio del territorio svolge un ruolo fondamentale per una corretta e funzionale programmazione delle opere pubbliche. La valutazione di alcune caratteristiche fisiche (la sua estensione, la localizzazione altimetrica e le infrastrutture urbane e viarie) aiutano a comprendere il rapporto tra popolazione, territorio ed opera da realizzare.

I caratteri dell'insediamento umano, la dislocazione dei centri abitati, la densità abitativa della popolazione residente e stagionale, la mobilità ed il livello di isolamento forniscono gli indicatori necessari per dimensionare esigenze e servizi in materia di opere pubbliche.

■ *Analisi statistica degli investimenti:* L'analisi statistica degli investimenti rappresenta lo strumento utile per monitorare nuove e vecchie esigenze, in relazione ai bisogni rilevati e all'individuazione delle fonti di finanziamento.

A tale fine gli investimenti sono classificati ed aggregati per meglio mettere in risalto i dati più significativi, tenere conto della ripartizione territoriale degli interventi e dare la possibilità all'Amministrazione di valutare i settori maggiormente carenti.

■ *Cittadino e internet:* Il modello prevede che il programma e i suoi aggiornamenti annuali siano resi pubblici per permettere ad ogni cittadino di esprimere il proprio contributo di partecipazione, con osservazioni e proposte. In tal modo, internet finisce con il rappresentare lo strumento di relazione tra Cittadino e Pubblica Amministrazione.

■ *Finace, Consulting e Imprese:* L'approccio alle forme di partenariato pubblico-privato vede come co-protagonisti il mondo della imprenditoria, chiamato a realizzare l'opera, delle banche per il reperimento delle risorse finanziarie ed anche delle società di consulting e delle libere professioni, necessari per le attività di supporto e di consulenza.

Per questi soggetti, una specifica applicazione consentirà loro di avere a disposizione, stando comodamente seduti alla propria scrivania, le informazioni prodotte da tutti gli Enti territoriali e di procedere alla elaborazione dei dati necessari per valutare la convenienza al ricorso del project financing.

Naturalmente questi operatori potranno dialogare e scambiare dati ed elaborati, per via telematica, con tutti i soggetti coinvolti nel procedimento.

L'OSSERVATORIO ECONOMICO

L'Osservatorio svolge un ruolo importante, autorevole e legittimato a trainare lo sviluppo infrastrutturale, l'attrazione di capitali e la promozione di investimenti.

Un ulteriore pregio dell'Osservatorio riguarda il fatto che può intervenire *ex ante* nella valutazione sugli scenari futuri.

Questa è una attività assolutamente innovativa nella pubblica amministrazione.

Gli osservatori esistenti, in genere, si limitano ad effettuare una analisi economica del mercato dei lavori pubblici partendo dalle opere *già appaltate* e dai contratti già sottoscritti a seguito di procedure di gara celebrate.

Tale metodo, basandosi su dati già superati, dà una rappresentazione “*storiografica*” del recente passato, ma non fornisce alcuna indicazione utile sugli scenari futuri.

Il nuovo osservatorio, invece, si basa sull'analisi del *fabbisogno* di nuove opere pubbliche, individuate nel programma triennale e nel suo aggiornamento annuale che i soggetti pubblici sono tenuti a predisporre ed approvare assieme al bilancio.

L'osservatorio proposto diventa, quindi, lo strumento utile per *monitorare le nuove esigenze*, in relazione all'individuazione delle fonti di finanziamento, in modo da quantificare la capacità di investimento dell'ente proponente e privilegiare, per quanto possibile, il ricorso alla finanza di progetto.

In tale contesto è abbastanza evidente l'interesse che l'iniziativa può suscitare negli investitori privati, nelle banche, nelle compagnie di assicurazione e nei settori imprenditoriali, potendo diventare una *occasione di promozione e di crescita economica*.

SOGGETTI ED ENTI INTERESSATI

Comuni

A. metodo di governo locale:

- sistemi di gestione secondo modelli di efficienza e di trasparenza;
- regolamenti di semplificazione e di snellimento delle procedure amministrative;
- pubblicazione dei documenti su internet in tempo reale;
- pianificazione opere pubbliche attraverso la concertazione tra soggetti pubblici e privati;
- promozione “finanza di progetto”;
- sistema relazionale (*sinergie pubblico - privato*) per promuovere investimenti e rilanciare l’economia locale.
- predisposizione di progetti fattibili e bancabili secondo modelli di *partnership*.

B. information modelling

- redazione del programma opere pubbliche in tempo reale;
- *Country and territory module*: studio del territorio, fattibilità ed utilità delle opere in relazione al bacino di utenza;
- *Investment statistics and analysis module*: le analisi statistiche degli investimenti programmati;
- trasmissione telematica dei documenti ai consiglieri comunali, agli amministratori e agli enti individuati dalla legge;
- sistema innovativo di certificazione posta elettronica;
- creazione e pubblicazione in tempo reale del sito Web su internet per la consultazione dei dati e la partecipazione attiva da parte dei cittadini;
- backup dei dati nel server centrale.

Imprese

- seguire, sin dalla fase di programmazione, l’iter delle opere pubbliche;
- organizzare le attività di impresa in funzione delle potenzialità di lavoro;
- acquisire la certificazione e la qualificazione delle imprese per partecipare alle gare;
- predisporre per tempo manodopera e fabbisogni professionali;
- valutare in anticipo il ricorso al “*project financing*”;
- promuovere iniziative per l’avvio di attività produttive come supporto all’economia del territorio.

Banche

- seguire l’evoluzione del mercato, stimolando processi di innovazione e scrematura a favore di imprese più competitive;
- individuare e sostenere investitori per la promozione del “*project financing*”.
- favorire la promozione di investimenti locali in relazione alle vocazioni del territorio;
- svolgere un ruolo sui mercati internazionali per l’attrazione di nuovi capitali.

Società di consulting e liberi professionisti

- organizzare progetti di qualità, innovativi e partenariati autorevoli;
- promuovere la progettazione a livello comprensoriale;
- supportare l'attività amministrativa locale nell'eventuale accesso ai fondi europei;
- analizzare la finanziabilità del progetto (*self-liquidating*);
- promuovere la partecipazione di più soggetti sulla base delle differenti competenze coinvolte;
- accorpare la concentrazione del finanziamento in un autonomo centro di riferimento giuridico e finanziario (società di progetto - *Special Purpose Vehicle SPV*);
- supportare la fase di negoziazione con il concessionario dell'opera pubblica.

EDILIZIA SCOLASTICA

Poteri di programmazione

Attribuire alle scuole poteri di programmazione, non solo educativa e didattica già previste dalla normativa vigente, ma anche in materia di edilizia e dei servizi correlati, ed assicurare il collegamento in rete con il comune può garantire rapidità ed efficienza negli interventi di manutenzione.

L'obiettivo è quello di garantire “*una scuola funzionale e moderna in un ambiente assolutamente sicuro*”.

Le categorie dei lavori attribuite alla competenza della scuola dovrebbero riguardare:

1. gli edifici, le palestre e le strutture sportive di ogni genere;
2. gli spazi verdi in relazione alle molteplici valenze: area di evasione e istruzione;
3. la viabilità di accesso alla scuola, la segnaletica, i semafori;
4. gli spazi di sosta e di parcheggio, gli attraversamenti e l'illuminazione.

In tale contesto, il coinvolgimento dei genitori è utile per promuovere sinergie genitori-scuola al fine di sperimentare forme di partecipazione diretta e garantire una scuola funzionale e rapporti costruttivi scuola-famiglia.

A. Alleanze educative

1. Scuola famiglia
2. Scuola territorio

1. Scuola famiglia

La *dispersione scolastica* interessa tutti i Paesi dell'Unione europea.

La Commissione europea, per frenare un fenomeno ancora presente in percentuale non indifferente, nel 2008 [*Strategia di Lisbona*] ha fissato alcuni obiettivi da raggiungere entro il 2010: riduzione 10% degli abbandoni scolastici e il raggiungimento del target dell'85% per il completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore.

Alla luce dei risultati non propri eccellenti la Commissione Ue nel 2010 ha presentato una nuova strategia, fissando sempre al 10% la riduzione del tasso di abbandono scolastico entro il 2020.

La Commissione ha proposto il raggiungimento degli obiettivi entro un percorso nazionale e che ogni anno gli Stati membri fissino i traguardi nazionali da raggiungere ed individuino un livello a medio termine per ciascun obiettivo.

Nel confronto europeo, relativamente ai giovani di età compresa tra i 18-24 anni, in possesso del solo titolo di licenza media e che in atto sono fuori dal sistema scolastico, l'Italia si colloca in una posizione di fanalino di coda con un divario più netto rispetto alla media europea nella componente maschile (20,5% contro il 14,5%) rispetto a quella femminile (14,5% contro l'11%).

L'Italia con decreto legislativo n. 76 del 2002 ha istituito apposita anagrafe degli studenti per registrare i dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti, a partire dal primo anno della scuola primaria.

Purtroppo i risultati non sono esaltanti. Il rischio dell'abbandono scolastico, nella scuola secondaria di primo grado, presenta una maggiore criticità nel Mezzogiorno ed i dati del Miur pongono la Sicilia al primo posto con un 0,47% degli iscritti, a fronte dello 0,41% della Sardegna e dello 0,36% della Campania.

Nella scuola di secondo grado, la Sicilia guadagna una posizione con un 1,6%, mentre in testa si colloca la Sardegna con un 2,64% degli alunni a rischio ed, a seguire, la Campania con l'1,36%.

Conseguenze

Il fenomeno dell'abbandono precoce del percorso formativo ha conseguenze negative perché, oltre alla difficoltà di trovare occupazione, espone i giovani al rischio di coinvolgimenti devianti.

proposta

La collaborazione scuola – famiglia – istituzioni favorisce la tempestiva individuazione dei casi di dispersione scolastica o di frequenza irregolare

2. Scuola territorio

Categorie di opere da prendere in considerazione:

- Edifici
- Attrezzature sportive
- Palestre
- Spazi di sosta e di parcheggio
- Barriere architettoniche
- Spazi verdi
- Segnaletica
- Viabilità di accesso
- Attraversamenti
- Illuminazione
- Igiene e ambiente – eventuale discariche nelle vicinanze delle scuole

B. Didattica

1. Promozione della salute
2. Educazione all'ambiente (escursioni didattiche)
3. Visite guidate (musei, siti archeologici, ...)

C. Sponsor (Ricerca di sponsor)

D. Giovani, scuola e cultura

- La cultura nelle scuole [coinvolgimento docenti e guide “*cultura & turismo*”]
- Guide “*cultura & turismo*” [requisiti specifici ed abilitazione]
- Rafforzamento dei servizi dei beni culturali