



Lo stato di attuazione della legge regionale n. 33/1991 Fondo Infrastrutture Sociali per la Lombardia (FRISL)

Questo documento ha lo scopo di coadiuvare il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione nell'esame della relazione n. 9/2010, con cui la Giunta riferisce lo stato di attuazione della l.r. 33/1991 e rendiconta l'impiego delle risorse regionali erogate attraverso il Fondo per la Ricostruzione delle Infrastrutture Sociali per la Lombardia (FRISL).

Il lavoro propone una visione d'insieme dei dati principali contenuti nella relazione, a cui non si sostituisce perché non ne replica la completezza né il grado di dettaglio. Cerca invece di spostare il

punto di osservazione, per quanto possibile, dal quanto speso al perché. Con questo obiettivo, si presenta una sintetica descrizione degli interventi finanziati grazie all'agevolazione regionale. La ricostruzione può risultare utile anche per contestualizzare lo stato di avanzamento dei lavori e delle sue criticità: mette in luce le ricorrenze e le similarità su cui è possibile, volendo, ricercare spiegazioni per individuare soluzioni.



CONTENUTI DEL DOCUMENTO

1. Strumenti di lettura: contesto, scopo, logica e processo del FRISL
2. Le 'misure': i bandi FRISL in corso; 18 anni di FRISL
3. Le scelte della Regione: i bandi e gli interventi
4. Due stagioni: offerta e domanda FRISL
5. La verifica della logica: lo stato dei lavori
6. Sintesi

1. Strumenti di lettura

CONTESTO - La dotazione di infrastrutture adeguate è una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per l'avvio e il consolidamento di processi di sviluppo di un territorio e della sua competitività. Le infrastrutture sono opere pubbliche che facilitano il movimento di persone, mezzi e merci e permettono di erogare servizi fondamentali ai cittadini.

In letteratura si definiscono attraverso una loro classificazione: quella classica¹ le distingue in economiche e sociali. Appartengono al primo tipo le infrastrutture che supportano direttamente le attività produttive, come strade, trasporti, comunicazioni, energia, infrastrutture idriche. Appartengono al secondo quelle finalizzate ad accrescere il benessere sociale e ad agire sulla produttività economica in forma indiretta: le scuole, l'edilizia pubblica, gli ospedali, le case di riposo, gli impianti sportivi, le aree verdi, tra le altre.

Sono opere che presentano complessità progettuale ed esecutiva diverse e che richiedono investimenti di entità molto differente: sono infrastrutture le Grandi Opere, ma anche gli interventi minori che ad esse si interconnettono, spesso realizzati dai Comuni. A questi è dedicato il FRISL.

SCOPO - Regione Lombardia punta ad incrementare la dotazione infrastrutturale del territorio regionale **anche attraverso l'iniziativa progettuale e l'apporto di risorse degli enti locali** e di altri soggetti, pubblici e privati, a cui offre sostegno finanziario. Con questo scopo ha costituito il **Fondo FRISL** che, attraverso appositi bandi, permette di erogare **contributi in capitale a rimborso**, da restituire in 20 anni senza interessi, in qualche caso integrati da contributi a fondo perduto². Si tratta sostanzialmente di un prestito, particolarmente vantaggioso per l'assenza di interessi e per il lungo periodo di restituzione, che finanzia opere pubbliche realizzate da soggetti esterni alla Regione purché coerenti con il programma di sviluppo regionale ed i suoi obiettivi. Il Fondo rientra tra gli strumenti finanziari integrati previsti dalla l.r. 34/1978 (art. 28bis), ed è stato istituito nel 1991 con la legge regionale n. 33.

LOGICA - Un ente può accedere ai contributi regionali partecipando ai bandi che la Regione attiva ogni anno³ su una o più iniziative e che stabiliscono quale tipo di intervento sarà finanziato. Il FRISL consente quindi alla Regione di **orientare le scelte di investimento** pubbliche e private verso ambiti che essa ritiene prioritari. Oltre a questo criterio di fondo, la logica dello strumento si esprime nei criteri operativi, che puntano a garantire **certezza di esecuzione e celerità di realizzazione** delle opere finanziate.

Infatti⁴:

- Il FRISL riconosce priorità ai progetti che si avvalgono di accordi di programma, e che meglio rispondono agli obiettivi regionali
- Il FRISL anticipa risorse per opere che sono a spese dell'ente che li propone, e che quindi ha un reale interesse alla loro realizzazione
- I progetti vanno presentati secondo elaborati almeno definitivi⁵, il che comporta un grado di dettaglio progettuale maggiore e ne rende più certa la fattibilità

¹ Per una rassegna sui modelli di classificazione si rimanda al Rapporto Istat, *Le infrastrutture in Italia*, Informazioni n. 7, 2006.

² Per i piccoli comuni e per i progetti che si avvalgono degli strumenti di programmazione negoziata.

³ I bandi FRISL sono stati attivati tutti gli anni, fino alla stagione 2009/2011, ad eccezione del 1995.

⁴ La rassegna dei criteri fondamentali corrisponde alla situazione odierna, per come si è definita nel corso del tempo.

⁵ "La progettazione si articola, secondo tre livelli di successive definizioni tecniche, in preliminare, definitiva ed esecutiva" art. 16 della Legge 11 febbraio 1994 n. 109, Legge quadro in materia di lavori pubblici.

- Le modalità di erogazione delle risorse sono vincolate allo stadio di avanzamento dei lavori: all'avvio, alla soglia del 60% di realizzazione, al collaudo finale
- I lavori devono iniziare entro 12 mesi dall'assegnazione del contributo, altrimenti i richiedenti sono sanzionati con la revoca dei finanziamenti accordati
- Le opere vanno concluse entro 24 mesi: eventuali proroghe concesse non possono superare i 120 giorni complessivi⁶

PROCESSO - Chi decide? Ogni anno la Regione stabilisce quali interventi intende sostenere con il FRISL attraverso il **Documento di Programmazione Economico Finanziaria**. A questa decisione seguono le "Schede dell'iniziativa FRISL", il bando distinto per ogni intervento, deliberate dalla **Giunta regionale** e completate dalla "Circolare regionale" che definisce le modalità di accesso per le iniziative approvate (Direzione Centrale Programmazione Integrata). Sulla base di questi documenti un **Gruppo di Lavoro Interdirezionale** (composto dai dirigenti dei settori interessati all'intervento) svolge l'istruttoria per la selezione delle domande e la valutazione dei progetti: l'applicazione di criteri valutativi e ponderazioni, specifici per ogni bando, produce una graduatoria dei progetti ammissibili con un ordine di priorità. Questa è validata da un **Nucleo di valutazione** composto da esperti esterni alla Regione e da dirigenti regionali. Gli esiti della selezione sono motivati, trasmessi all'Assessore alle Risorse Finanziarie, e contenuti nel provvedimento di assegnazione delle risorse, che chiude il processo. Da questo atto decorrono i tempi per l'avvio dei lavori e per la loro conclusione.

Quanto dura il processo?

Il FRISL per gli oratori lombardi

Per avere un'idea sommaria dei tempi interni necessari, abbiamo considerato il processo che ha interessato l'ultima iniziativa FRISL (2009-2011).

Queste le tappe fondamentali:

- **luglio 2008**, il Consiglio regionale approva il DPEFR 2009-2011, che introduce l'iniziativa FRISL nella programmazione regionale.
- **agosto 2009**, la Giunta delibera le schede dell'iniziativa (dgr 10043) e la struttura tecnica della Presidenza le modalità di accesso ai contributi (Circolare 18/2009)
- **29 ottobre 2009**, scadenza per la presentazione delle domande. Negli stessi giorni si costituisce il Gruppo di lavoro per l'istruttoria di esame delle domande pervenute (d.d.s. n. 10873)
- **29 gennaio 2010**, seduta del Nucleo di Valutazione che definisce la graduatoria dei progetti e trasmissione della relazione motivata
- **1° febbraio 2010**, assegnazione dei contributi (d.d.s. n. 731)

Dall'inizio alla fine del percorso sono **trascorsi 19 mesi**. Le domande presentate sono state 92 ma l'attività istruttoria ha riguardato, contemporaneamente anche un'iniziativa FRISL dell'anno precedente, con 191 progetti da selezionare.

Il 3 febbraio 2010 si è disposta l'integrazione di altre risorse (d.g.r. 11196) riassegnate una settimana più tardi (d.d.s. 1094 del 10/02/2010). Il tempo di attesa dalla presentazione della domanda è stato di circa 3 mesi, come indicato nel bando (100 gg).

⁶ I termini precisi per le fasi di attuazione degli interventi sono stabiliti negli atti di assegnazione dei contributi.

2. Le 'misure' dei bandi FRISL

La legge regionale che istituisce il fondo prevede che la Giunta invii una relazione al Consiglio sullo stato di attuazione della legge (art. 16). L'ultima, qui in esame, REL 0009 del 1/12/2010, fa il punto dell'attuazione fino al mese di settembre 2010. La relazione organizza i dati secondo la scansione temporale e rendiconta i FRISL come strumento finanziario attraverso due dimensioni di base: le risorse e i progetti. La loro combinazione, incrociata con le regole di erogazione previste dallo strumento, permette di conoscere lo stato di attuazione dei progetti finanziati.

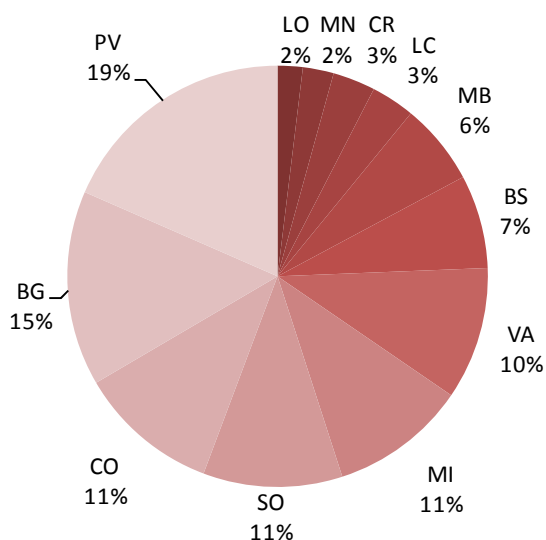
I BANDI FRISL IN CORSO - Questa 'misurazione' non è applicabile agli **ultimi due bandi FRISL** che sostengono interventi per gli edifici di culto e gli oratori lombardi. Hanno infatti ottenuto l'assegnazione dei contributi nel febbraio 2010 e, alla data di riferimento della relazione, non era ancora trascorso il termine per l'avvio dei lavori⁷. I loro dati descrittivi sono riassunti nella tabella seguente.

Tav. 1 – Gli ultimi due bandi FRISL

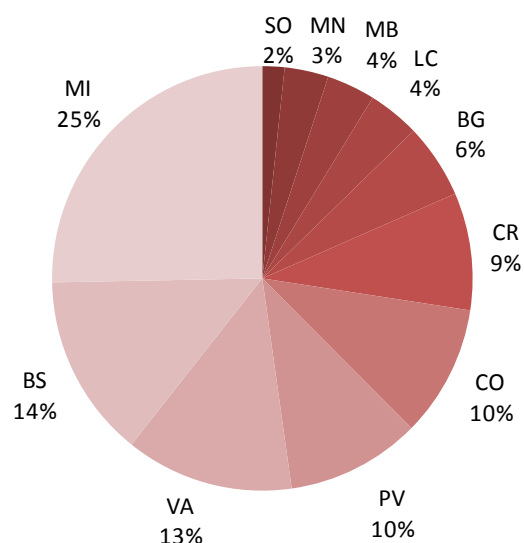
FRISL	Iniziativa	Risorse stanziare	Progetti presentati	Progetti ammessi	Progetti finanziati
2008/2010	Tutela e valorizzazione degli edifici di culto e loro pertinenze	12M€	191	120 (63%)	80 (67% degli ammessi)
2009/2011	Interventi strutturali negli oratori lombardi	11M€	92	56 (61%)	56 (100% degli ammessi)

In entrambi i casi, 4 progetti presentati su 10 non possedevano i requisiti previsti e non sono stati ammessi. Per gli edifici di culto, hanno ottenuto il contributo 2 su 3 dei progetti ammessi (67%); per gli oratori invece la copertura è stata totale. Le quote delle risorse distribuite per provincia sono indicate nei due grafici che seguono. La provincia di Lodi non ha ottenuto risorse per interventi negli oratori lombardi: l'unico progetto presentato non è risultato ammissibile.

Tav. 2 - Distribuzione provinciale risorse per edifici di culto



Tav. 3 - Distribuzione provinciale risorse per oratori lombardi



⁷ Il FRISL per gli edifici di culto è stato inserito nel DPEFR 2008-2010, ma il suo procedimento è stato abbinato a quello per gli oratori a partire dall'approvazione delle relative schede. Si tratta di bandi distinti ma istruiti, temporalmente, in forma abbinata.

18 ANNI DI FRISL - Oltre alle due iniziative in corso d'opera, la rendicontazione riguarda l'utilizzo del Fondo, a partire dalla sua istituzione e fino a settembre 2010. Per ogni anno si specificano lo stato delle revoche e la fase di liquidazione del contributo, che indirettamente permette di capire se i progetti sono stati conclusi (i 'progetti finiti'), se hanno raggiunto almeno il 60% di avanzamento dei lavori (seconda liquidazione), se sono stati avviati (prima liquidazione) ed infine se non sono stati avviati (e non revocati). I dati complessivi essenziali sono i seguenti.

Tav. 4 – Diciotto anni di FRISL: dimensioni principali

Periodo considerato	1992-2010
Interventi FRISL attivati	n. 74
Iniziative (aree di intervento)	n. 26
Risorse assegnate (al lordo revoche)	€ 1,593 miliardi
Risorse revocate	€ 483 milioni
Risorse assegnate (al netto revoche)	€ 1,110 miliardi
Progetti presentati	7.383
Progetti ammessi	4.914
Progetti finanziati	2.786
Progetti revocati	481
Progetti finanziati (al netto revoche)	2.305
% progetti ammessi su presentati	66,6%
% progetti finanziati su ammessi	56,7%
% progetti revocati su finanziati	17,3%
Progetti conclusi	1.911
Progetti iniziati (1^ liquidazione)	14
Progetti realizzati al 60% (2^ liquidazione)	132
Progetti non avviati (non revocati)	248
% progetti conclusi su finanziati al netto revoche	83%
Rimborsi incassati	€ 660 milioni
Stima dei rimborsi in rientro nei prossimi 10 anni	€ 274 milioni

Nelle pagine che seguono esploriamo questi dati di sintesi, proponendo elaborazioni diverse da quelle contenute nella Relazione 0009, ma ottenute con i soli dati quantitativi che questa contiene.

Integriamo le informazioni con un riepilogo dei bandi attivati, osservati secondo le politiche regionali che sostengono ed una descrizione degli interventi concreti finanziati.

3. Le scelte della Regione: i bandi, gli interventi

Il FRISL, in quanto strumento finanziario, è di per sé uno strumento neutro. A seconda dei settori di policy in cui si attiva, si incentivano i beneficiari a progettare e investire in determinate politiche, il che consente alla Regione di esercitare un ruolo di indirizzo. Il bando, con le condizioni regolamentari specifiche per ogni intervento, fa il resto: può aggiungere agevolazioni ulteriori, come la possibilità di contributi a fondo perduto o la dotazione di una garanzia; può richiedere una quota di autofinanziamento ai beneficiari, può prevedere tempi di avvio e di conclusione dei lavori differenziati. Con condizioni di agevolazione più o meno favorevoli, il bando può dunque contribuire ad orientare la partecipazione in ambiti determinati. Anche la scelta di ripeterlo nel tempo consente di sostenere alcune politiche più di altre.

Secondo la relazione trasmessa al Consiglio, sono stati attivati **74 bandi** per un totale di **26 'iniziative FRISL'**: la loro distribuzione, nel tempo e per iniziativa, è riportata nella tavola che segue.

Tav. 5- Diciotto anni di FRISL: iniziative per anno e settore di riferimento

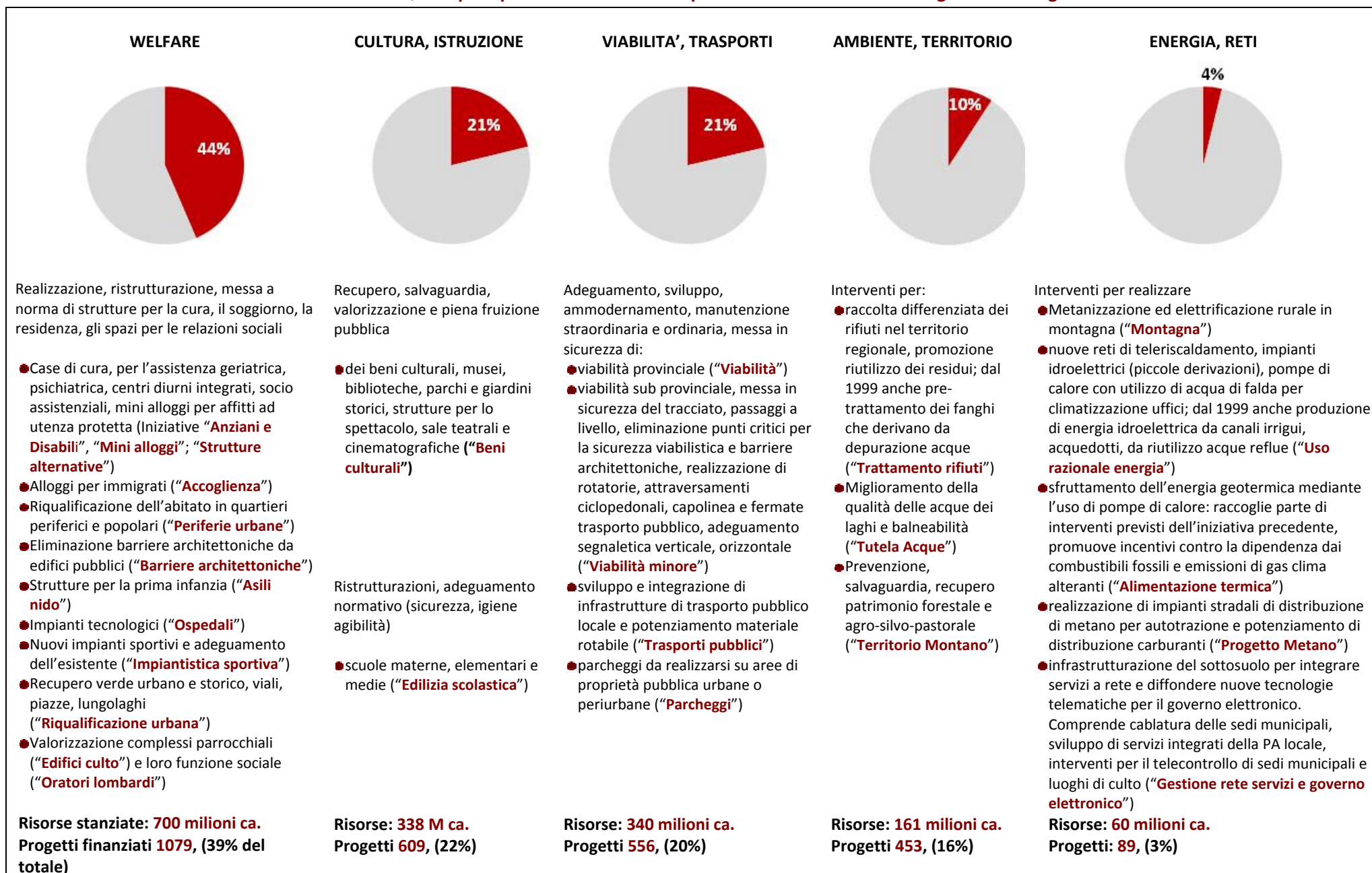
Iniziativa FRISL	settore di riferimento	1992/93	1993/94	1994/95	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/03	2002/04	2003/05	2004/06	2005/07	2006/08	2007/09	2008/10	2009/11	edizioni FRISL
A - Anziani	WELFARE	●	●	●	●	●													5
B - Beni culturali	CULTURA/ISTRUZ	●	●	●	●	●	●		●		●								8
C - Accoglienza	WELFARE	●	●	●	●	●													5
D - Trasporti Pubblici	TRASP/VIABILITA			●															1
E - Viabilità	TRASP/VIABILITA	●	●	●	●	●													5
F - Montagna (metanizzazione)	RETI/ENERGIA	●	●	●	●	●													5
G - Trattamento Rifiuti	AMBIENTE/TERRIT	●	●	●	●	●		●											6
H - Periferie urbane	WELFARE		●	●	●														3
I - Viabilità minore	TRASP/VIABILITA			●	●	●				●	●		●		●		●		8
L - Territorio montano	AMBIENTE/TERRIT				●		●												2
M - Edilizia scolastica	CULTURA/ISTRUZ						●					●		●		●			4
N - Mini alloggi protetti per anziani	WELFARE					●													1
O - Tutela delle acque	AMBIENTE/TERRIT					●													1
P - Uso razionale energia	RETI/ENERGIA						●	●											2
Q - Riqualificazione urbana	WELFARE						●												1
R - Parcheggi	TRASP/VIABILITA						●	●											2
S - Strutture alternative a residenzialità permanente per ANZIANI e portatori HANDICAP	WELFARE									●	●								2
T - Gestione a rete servizi e per governo elettronico	RETI/ENERGIA									●	●	●							3
U - Impiantistica sportiva	WELFARE											●							1
V - Eliminazione barriere architettoniche	WELFARE												●	●			●		3
W - Asili nido e serv. Prima infanzia	WELFARE													●					1
X - Interventi a favore ospedali	WELFARE													●					1
Z - Progetto metano	RETI/ENERGIA												●						1
AA - Incentivi per alimentazione termica edifici e sfruttamento energia geotermica	RETI/ENERGIA															●			1
AB - Interventi strutturali oratori lombardi	WELFARE																	●	1
AC - Tutela e valorizzazione edifici di culto	WELFARE																●		1
bandi aperti per anno		6	7	9	9	9	6	3	1	3	4	3	3	4	1	2	3	1	74

Nella tavola possiamo osservare come i bandi si concentrino nel periodo 1992 – 1998, anni in cui è presente anche un'accentuata eterogeneità delle iniziative. Da allora in poi è presente una rarefazione crescente e l'introduzione di nuove iniziative.

Il settore su cui sono stati attivati più bandi è l'area Welfare (25 su 74), a seguire Trasporti e Viabilità, con 16 bandi; Cultura e istruzione, 12 bandi come Reti ed Energia. Infine il settore Ambiente e Territorio con 9 bandi attivati.

Quali interventi concreti finanziano i bandi FRISL? Per capire dove siano confluiti i quasi 1.600 milioni di euro stanziati dalla Regione, nella pagina successiva abbiamo ricostruito le opere principali previste, indicando le risorse che vi sono state allocate, e i progetti finanziati.

Tav. 6 - Quali opere pubbliche finanziano i quasi 1600 milioni di euro assegnati dalla Regione?



Come era prevedibile⁹, gli interventi per il welfare assorbono la maggior parte delle risorse assegnate dal Fondo, e su questo settore converge il maggior numero di progetti finanziati. Se però osserviamo il dettaglio delle risorse e dei progetti finanziati (al lordo delle revoche), rappresentato in tabella in ordine decrescente di risorse, apprendiamo che il 74% delle risorse complessive si concentra in 5 iniziative (“Anziani”, “Beni culturali”, “Viabilità”, “Viabilità minore”, “Trattamento rifiuti”): il restante 26% si distribuisce su 21 iniziative.

La distribuzione dei progetti finanziati appare di qualche misura meno concentrata, ma ancora due terzi (67%) convogliano su 6 iniziative, che in ordine decrescente sono: “Viabilità minore”, “Beni culturali”, “Rifiuti”, “Anziani”, “Barriere architettoniche”, “Edilizia scolastica”.

Tav. 7 - Dettaglio delle risorse assegnate e dei progetti finanziati nelle diverse iniziative FRISL¹⁰

iniziativa FRISL	risorse assegnate	%	progetti finanziati	%
A - Anziani	449.400.117	28,2	280	10,1
B - Beni culturali	276.663.200	17,4	373	13,4
E - Viabilità	159.390.476	10,0	108	3,9
I - Viabilità minore	144.858.573	9,1	421	15,1
G - Trattamento Rifiuti	143.560.489	9,0	327	11,7
M - Edilizia scolastica	60.943.463	3,8	236	8,5
H - Periferie urbane	55.278.448	3,5	44	1,6
F - Montagna	36.894.648	2,3	29	1,0
U - Impiantistica sportiva	29.999.995	1,9	100	3,6
S - Strutture alternative a resid. permanente	28.405.129	1,8	57	2,0
D - Trasporti Pubblici	25.822.845	1,6	3	0,1
V - Eliminazione barriere architettoniche	21.065.434	1,3	241	8,7
N - Mini alloggi protetti per anziani	20.580.807	1,3	41	1,5
X - Interventi a favore ospedali	19.730.227	1,2	18	0,6
W - Asili nido e serv. Prima infanzia	19.664.241	1,2	81	2,9
C - Accoglienza	18.388.448	1,2	60	2,2
T - Gestione a rete servizi e per governo elettronico	12.911.422	0,8	25	0,9
AC - Tutela e valorizzazione edifici di culto	12.069.771	0,8	80	2,9
AB - Interventi strutturali oratori lombardi	10.990.326	0,7	56	2,0
R - Parcheggi	10.198.991	0,6	24	0,9
L - Territorio montano	9.605.368	0,6	102	3,7
Q - Riqualificazione urbana	8.387.260	0,5	21	0,8
O - Tutela delle acque	7.859.095	0,5	24	0,9
P - Uso razionale energia (ob. 1,2, 3)	7.309.931	0,5	12	0,4
AA - Aliment. termica edifici e energia geotermica	1.792.935	0,1	16	0,6
Z - Progetto metano	1.531.822	0,1	7	0,3
totali	1.593.303.461		2.786	

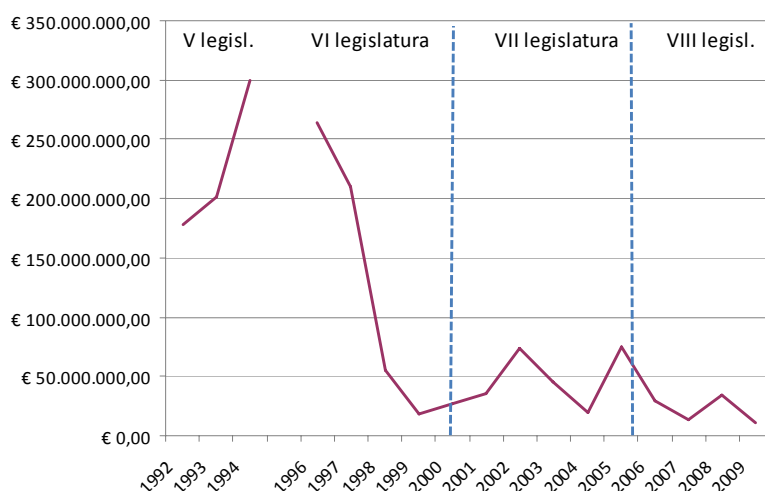
⁹ Avevamo osservato che su questo settore è stato attivato oltre un terzo di tutti i bandi FRISL. Confronta pag. 5.

¹⁰ I dati di questa pagina si riferiscono alle risorse assegnate ed ai progetti finanziati al lordo delle revoche, effettuate in un momento successivo. Ai complessivi 1.593M vanno infatti detratti 483M.

4. Due stagioni: offerta e domanda FRISL nel tempo

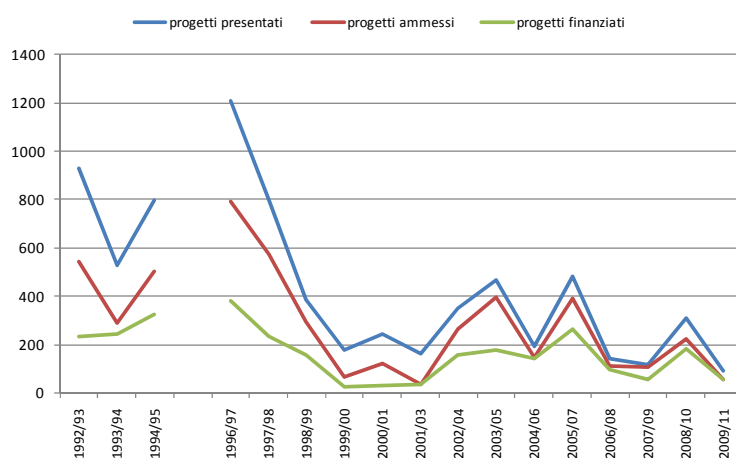
La lunga serie di dati offerta dalla relazione in esame permette di apprezzare come l'entità delle risorse assegnate vari nel tempo. In particolare, l'andamento è molto difforme tra il 1992 e il 1997, mentre acquista maggiore omogeneità nel periodo successivo, attestandosi però a valori molto più bassi. Di fatto, **oltre il 72% del totale delle assegnazioni è concentrato nelle prime 5 edizioni¹¹**: 1.153M€ dal 1992 al 1997; 440M€ dal 1998 al 2009.

Tav. 8 – Assegnazione FRISL per anno



Anche l'andamento dei progetti – presentati, ammessi e finanziati – presenta forti difformità, con valori massimi ed eccezionali per il FRISL 1996/1997, che probabilmente registra la mancata edizione del 1995. Anche qui, come per le risorse osservate sopra, c'è maggiore omogeneità dal 1998 in avanti. Per l'assenza dei dati sulle domande in relazione alle iniziative, non è possibile apprezzare come vari la partecipazione (progetti presentati) in base agli interventi proposti dai bandi. L'adesione peraltro potrebbe variare anche in base a facilitazioni accessorie, previste per alcune iniziative e non per altre¹².

Tav. 9 - I progetti FRISL nel tempo



¹¹ Non esiste l'annualità 1995.

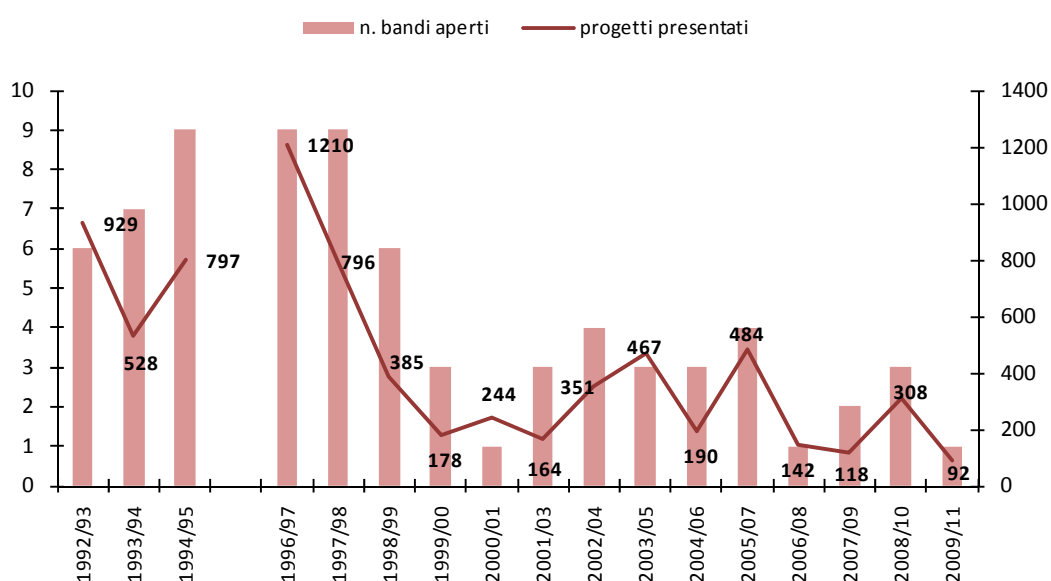
¹² Ad esempio, alcuni bandi prevedono la possibilità di trasformare parte del prestito in contributo a fondo perduto.

Dal 2001 osserviamo il progressivo ridursi dell'area compresa tra la linea azzurra (progetti presentati) e la linea rossa (progetti ammessi), che può essere letto come una **crescente capacità dei progetti di rispondere ai requisiti previsti** per l'ammissibilità. Questo potrebbe spiegarsi con la disposizione, introdotta l'anno precedente, di presentare progetti elaborati allo stadio definitivo e non più preliminare. Questo requisito, infatti, comporta un investimento progettuale e conseguentemente dei costi: d'ora in avanti si deciderà di partecipare ai bandi solo in presenza di possibilità concrete di essere almeno ammessi. La distanza tra linea rossa e linea verde, invece, descrive la capacità delle risorse stanziare di coprire la domanda di finanziamento dei progetti risultati idonei.

Osserviamo inoltre una curva simile per l'andamento di risorse e la domanda di contributi.

In assenza di dati che mettono in relazione le domande presentate agli interventi attivati, ci siamo chiesti se l'offerta di bandi (la loro quantità) per anno può aver influito sulla partecipazione. L'ipotesi è che una maggior quantità di iniziative aperte possa da un lato raccogliere l'interesse di un maggior numero di partecipanti, dall'altro indurre una maggior partecipazione per le maggiori probabilità di finanziamento date. Ma, come mostra il grafico che segue, l'offerta dei bandi non spiega del tutto l'andamento della domanda di partecipazione: **annualità con lo stesso numero di bandi ottengono risposte diverse**.

Tav. 10 – Bandi FRISL e progetti presentati



Restano comunque evidenti **due stagioni di attuazione distinte**, che interessano sia le risorse che i progetti (presentati, ammessi, finanziati) e che si separano intorno all'anno 2000, approssimativamente intorno al passaggio tra VI e VII legislatura.

Che cosa può spiegare questo andamento? Le ragioni potrebbero essere molteplici.

Per quanto riguarda le risorse, alcuni documenti di presentazione dei FRISL¹³, accennano ad una diminuita disponibilità di risorse regionali autonome. Inoltre nel 1996 viene costituito il Fondo per la realizzazione di progetti infrastrutturali di rilevanza regionale (FIP)¹⁴ che potrebbe aver agito in concorrenza al FRISL per quanto attiene alle risorse stanziare dalla Regione.

¹³ Confronta Circolare 50/1999.

¹⁴ L.r. 31/1996.

Per quanto concerne la partecipazione degli enti locali, il periodo di passaggio è segnato da alcune innovazioni importanti nella gestione del Fondo. Da un lato alcune avrebbero dovuto incentivare le domande, come la trasformazione dei tempi di rimborso da decennale a ventennale, avvenuta con l'edizione 1999; dall'altro alcune hanno reso più stringenti i criteri operativi e reso più impegnativo partecipare. Come ricorda la relazione, ad esempio,

- diminuisce il tempo concesso per la realizzazione dei progetti;
- si dimezza il tempo massimo per le proroghe accordabili (da 9 a 4 mesi, dal 2001);
- si richiedono elaborati progettuali più avanzati (dal 2000).

Cambia però anche l'offerta:

- dal 1998 le iniziative FRISL diminuiscono in quantità;
- i bandi introducono nuovi ambiti di intervento;
- nuovi strumenti sono disponibili: il nuovo Fondo FIP potrebbe aver intercettato parte della domanda.

Infine dal 2001 scompare il ruolo delle province, che prima esprimevano un giudizio di priorità (provinciale appunto) sui progetti presentati dagli enti locali del proprio territorio. Potrebbe essere venuto a mancare un ruolo propositivo di questi enti intermedi?

5. La verifica della logica: lo stato dei lavori

Abbiamo considerato in premessa come allo scopo principale del FRISL, ovvero il sostegno alla realizzazione di infrastrutture sociali ad opera di attori non regionali, si associno altri obiettivi che definiscono la logica complessiva dello strumento: non solo accrescere il patrimonio infrastrutturale ma renderlo fruibile in tempi brevi e certi alle collettività di riferimento.

Come sono andate le cose? I progetti finanziati con l'apporto di risorse regionali sono stati tutti conclusi nei tempi previsti? Ci sono stati segnali di difficoltà?

REVOCHE - Un primo elemento da valutare riguarda la situazione delle revoche. I progetti ammessi e finanziati possono essere successivamente revocati per ragioni diverse: la rinuncia dei beneficiari, la mancata produzione della documentazione iniziale, la mancata restituzione anche di una sola quota del finanziamento erogato, ma anche il mancato rispetto dei termini prescritti per l'avvio dei lavori, che devono iniziare entro 12 mesi dall'assegnazione dei contributi.

La relazione della Giunta indica che complessivamente è stato **revocato il 17,3% dei progetti** finanziati: 481 su 2.786. Il fenomeno sembra contenuto, ma l'incidenza complessiva non appare uniforme tra le diverse iniziative e segnala aree più problematiche. Ad esempio nel **"Trattamento rifiuti"** le revoche hanno colpito 108 progetti su 327; altri numeri, ma con incidenza ancora maggiore, rivelano problemi per il FRISL **"Gestione a rete dei servizi e governo elettronico"** dove le revoche interessano quasi la metà (44%) dei progetti finanziati: 12 su 25¹⁵.

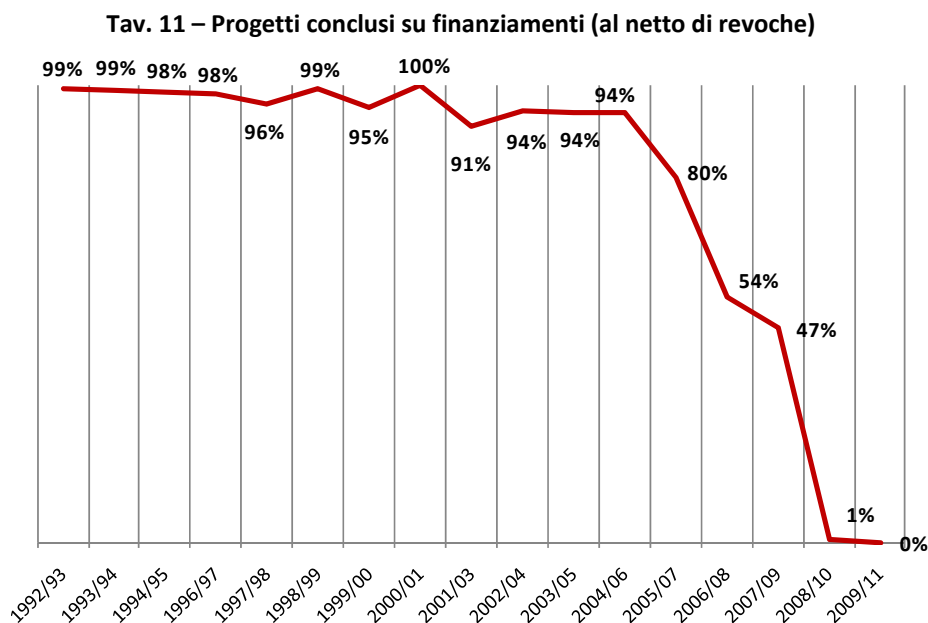
¹⁵ Nella relazione la situazione è riassunta nella tabella 4, a pag. 20 e nelle schede per singole annualità (da pag. 41 a pag. 57).

L'importo di **risorse revocate** ammonta complessivamente a **483 milioni di euro**, quasi tutte concentrate nelle prime 5 annualità FRISL: dal 1992/1993 al 1997/1998 le revoche raggiungono i 396 milioni. In questi anni la maggior parte delle risorse revocate interessano l'area Anziani (174M€) e l'area Trattamento rifiuti (71M€).

Gli uffici tecnici della Giunta, che abbiamo interpellato in proposito, ci hanno spiegato la concentrazione temporale delle revoche (nel primo periodo) ed in alcuni settori (Anziani, Rifiuti, Governo elettronico). Da un lato interverrebbe la numerosità dei progetti, molto più accentuata nella prima stagione di attuazione; dall'altro il diverso grado di progettazione richiesto: il livello preliminare consentiva di ammettere progetti che in seguito avrebbero richiesto numerose integrazioni di documentazioni e autorizzazioni, non sempre presentate nei tempi necessari.

Questo aspetto viene in rilievo soprattutto per l'iniziativa "Trattamento dei rifiuti", dove circa il 70% delle revoche è dovuto alla "mancata trasmissione di documentazione integrativa necessaria per la realizzazione del progetto", mentre il restante 30% alla rinuncia del beneficiario. La maggior parte delle revoche per l'iniziativa "Anziani", invece, riguarda progetti per i quali erano già stati richiesti finanziamenti statali, deliberati a procedura avviata: le revoche, in questo caso, hanno consentito di finanziare altri progetti risultati ammissibili ma non finanziati per esaurimento delle risorse. Per la "gestione a rete dei servizi per il governo elettronico" la maggior parte delle revoche è dovuta a rinunce dei beneficiari in quanto non sussistevano più le condizioni presenti al momento della richiesta del finanziamento. Anche qui avrebbe influito la presenza di finanziamenti a livello centrale.

STATO AVANZAMENTO LAVORI E ANOMALIE - Soltanto per l'annualità 2000/2001, con un unico bando attivato per "Beni culturali e spettacolo", il completamento delle opere finanziate è totale. Seppure con numeri molto contenuti, infatti, esistono progetti ancora in corso finanziati in tempi ormai remoti. Il grafico che segue rappresenta la percentuale dei progetti conclusi (1.911) su quelli finanziati al netto delle revoche (2.305).



Secondo i tempi generalmente stabiliti per la conclusione dei lavori¹⁶, il tempo a disposizione per realizzare i progetti è di 24 mesi dall'assegnazione dei contributi, a cui si possono aggiungere al massimo 4 mesi di proroga, se accordata. Su questa base, alla data presa a riferimento dalla Giunta (1 settembre 2010) per la rendicontazione dovrebbero essere:

- **conclusi** tutti i progetti finanziati dall'inizio fino alle iniziative FRISL 2006/2008 incluse;
- **avviati** tutti gli altri progetti fino alle iniziative FRISL 2008/2010 incluse¹⁷.

Come ha indicato il grafico non è questo lo stato dell'arte, con difficoltà che diventano significative a partire dal 2005.

Tav. 12 – Stato di avanzamento dei progetti FRISL

	FRISL	finanziati*	conclusi	avviati (1^ e 2^ liq.)	non avviati	% conclusi	% avviati	% non avviati
Qual è lo stato dei lavori? Nella relazione lo stato di avanzamento dei lavori si desume dalle fasi di liquidazione. Nella tabella a lato classifichiamo i progetti finanziati secondo tre stati: i progetti conclusi ; i progetti avviati (quelli con i lavori in corso) i progetti “non avviati” (quelli che stanno partendo, ovvero che hanno ottenuto le risorse da meno di 12 mesi).	1992/93	182	181	1	0	99,5	0,5	0,0
	1993/94	190	188	2	0	98,9	1,1	0,0
	1994/95	251	247	4	0	98,4	1,6	0,0
	1996/97	313	307	5	1	98,1	1,6	0,3
	1997/98	178	171	7	0	96,1	3,9	0,0
	1998/99	129	128	1	0	99,2	0,8	0,0
	1999/00	20	19	1	0	95,0	5,0	0,0
	2000/01	30	30	0	0	100,0	0,0	0,0
	2001/03	34	31	3	0	91,2	8,8	0,0
	2002/04	144	136	8	0	94,4	5,6	0,0
	2003/05	132	124	8	0	93,9	6,1	0,0
	2004/06	120	113	7	0	94,2	5,8	0,0
	2005/07	208	166	40	2	79,8	19,2	1,0
	2006/08	84	45	33	6	53,6	39,3	7,1
	2007/09	51	24	24	3	47,1	47,1	5,9
Dalla tabella possiamo rilevare le anomalie.	2008/10	183	1	2	180	0,5	1,1	98,4
	2009/11	56	0	0	56	0,0	0,0	100,0
		2305	1911	146	248	82,9	6,3	10,8

* progetti finanziati al netto delle revocche

Per quali progetti riscontriamo anomalie? Dalle schede di attuazione allegate alla relazione della Giunta¹⁸ abbiamo individuato alcuni **“cantieri critici”**: sono indicati in tabella, uniti al numero dei progetti coinvolti. Per quanto riguarda il passato più lontano, fino al 2000, risultano non conclusi 22 progetti (di cui uno non avviato): 9 di Viabilità, 5 per il Trattamento rifiuti.

Nel secondo periodo del FRISL è **ancora la viabilità il settore più problematico**, con 48 progetti che dovrebbero essere conclusi e sono in corso. Difficoltà si distinguono anche per i cantieri degli asili nido, dell'edilizia scolastica e per l'abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici.

¹⁶ Come già detto, i singoli bandi possono introdurre tempistiche differenti.

¹⁷ Ad eccezione degli 80 progetti del FRISL “Edifici di culto” che hanno ottenuto risorse nel febbraio 2010.

¹⁸ La ricostruzione è una nostra elaborazione realizzata confrontando le schede della relazione (Stato di attuazione) con la tabella 2 alle pp. 12 e 13.

Tav. 13 – “Cantieri critici”

FRISL	Iniziative con progetti ancora in corso (avviati)	Iniziative con progetti non avviati
1992/93	Trattamento rifiuti 1	
1993/94	Trattamento rifiuti 2	
1994/95	Beni culturali 1; Viabilità primaria 3	
1996/97	Viabilità primaria 5	Trattamento rifiuti 1 ^(*)
1997/98	Anziani 2; Montagna 1; Viab. Minore 1; Tutela acque 3	
1998/99	Riqualif. Urbana 1	
1999/00	Trattamento rifiuti 1	
2000/01		
2001/03	Viabilità minore 3	
2002/04	Beni culturali 2; Viab. minore 4; Strutt alternat resid. 2	
2003/05	Edilizia scol. 6; Imp. Sportiva 2	
2004/06	Viab. Minore 2; Barriere arch. 3; Prog. Metano 2	
2005/07	Edilizia scol. 12 ^(*) ; Barriere arch. 6; asili nido 22	Edilizia scol. 1; Asili nido 1
2006/08	Viab. Minore 33	Viab. Minore 6 ^(*)
2007/09	Alim.termica 6; Edilizia scol. 18 ^(*)	Edilizia scol. 3

^(*) Nel periodo successivo alla stesura della Relazione della Giunta il monitoraggio è proseguito. Gli Uffici della Giunta segnalano che i progetti contrassegnati da asterisco hanno cambiato status: alcuni sono stati revocati, altri sono iniziati, alcuni conclusi. Ad esempio i lavori di Edilizia scolastica (Frisl 2005 e 2007) che risultavano avviati sarebbero conclusi e le relative procedure di pagamento in corso.

6. Sintesi

Grazie al FRISL, la Regione aiuta enti esterni ad investire nelle infrastrutture del territorio ormai da 18 anni. L'analisi dei dati contenuti nella relazione trasmessa al Consiglio mostra però due stagioni di attuazione completamente diverse, che si separano intorno all'anno 2000, in prossimità del passaggio dalla VI alla VII legislatura.

Nella prima stagione (1992-2000) si concentrano due terzi dei bandi complessivamente aperti in tutto il periodo: 50 su 74, con una media di 6 bandi all'anno. A quel periodo corrisponde anche il 79% delle risorse totali assegnate, il 58% dei progetti finanziati, il 69% delle 7.383 domande di contributo presentate dal 1992 al 2009. Nella seconda stagione (2001-2009) la media dei bandi scende a 2,6; le risorse del periodo precedente si riducono del 73% e le domande dei partecipanti della metà.

Che cosa è successo?

Dal punto di vista delle procedure, la relazione della Giunta dà conto di alcune novità introdotte nei criteri applicativi del Fondo: a partire dal 2000 si richiede uno stadio di progettazione di maggior dettaglio, si riduce di oltre la metà il tempo massimo concesso per le proroghe, diminuisce il tempo concesso per la realizzazione dei progetti: regole più stringenti, quindi, compensate, però, da un maggior vantaggio economico per i beneficiari dei contributi, che dal 1999 possono restituire i finanziamenti in venti anni anziché dieci.

Dal punto di vista delle risorse, la relazione non spiega le ragioni di una contrazione così importante: possiamo soltanto formulare delle ipotesi, come una minore disponibilità finanziaria regionale e la costituzione di fondi per obiettivi simili che, per alcuni aspetti, potrebbero agire in rivalità al FRISL.

Dal punto di vista della partecipazione degli enti locali la relazione non consente di ragionare sulla capacità attrattiva dei bandi, perché rendiconta le domande presentate soltanto per anno, trascurando ogni riferimento alle iniziative FRISL, ovvero al tema o al tipo di opere ammesso a partecipare. La curva che descrive la partecipazione annuale ai FRISL è piuttosto simile alla curva che descrive la diminuzione delle risorse assegnate, per quanto questa, in teoria, dovrebbe/potrebbe essere indipendente. Sappiamo che non influisce il numero dei bandi aperti, poiché nel 2000, ad esempio, un'iniziativa unica ha raccolto più adesioni di anni che offrivano una scelta maggiore¹⁹. Plausibilmente è il genere di intervento che può fare la differenza: conoscere quali iniziative attraggono le richieste, insieme alle condizioni di maggior favore eventualmente previste, può aiutare a comprendere meglio il comportamento degli enti locali rispetto al FRISL. Di ciò potrebbe tener conto la prossima rendicontazione al Consiglio.

Una lettura qualitativa sarebbe importante anche per verificare l'attuazione delle opere pubbliche finanziate con le risorse regionali, per individuare gli interventi più problematici, per scoprire, se esistono, fattori ricorrenti in grado di spiegare anomalie comuni. Ad esempio: quali ragioni stanno alla base del ritardo nello stato dei lavori di viabilità minore, asili nido, scuole, barriere architettoniche negli edifici pubblici? Esiste una relazione con la tipologia dei beneficiari interessati da questi interventi?

Infine, **quale futuro per il FRISL?** Se è intenzione della Regione mantenere attivo il Fondo e quindi avvalersi della partnership degli enti locali per migliorare la dotazione e l'adeguatezza delle infrastrutture sul territorio, potrebbe essere utile **integrare queste informazioni a partire dalla prossima rendicontazione al Consiglio**. Da un lato aiuterebbe a conoscere meglio lo strumento e le esigenze dei partner, dall'altro a comprendere come sono andate le cose e, eventualmente, migliorarne il corso.

¹⁹ Nel 2000 per i "Beni culturali" (unica iniziativa) i progetti presentati sono stati 244, contro i178 (1999), 164 (2001)e 190 (2004), tutte annualità con tre bandi attivi.

Il gruppo di lavoro che ha elaborato l'analisi è composto da Pinuccia Dantino (project leader), Elvira Carola (coordinamento), Isabella Bertoneri.

Editing e segreteria: Daniela Carnelli

Si ringrazia per la collaborazione: Manuela Giaretta, Federico Giovanazzi, Lorena Jotti della Direzione Generale Presidenza

Stampa a cura dell'U.O.O. Centro Stampa e Fotocomposizione del Consiglio regionale della Lombardia

È possibile richiedere copia della Nota Informativa e della relativa documentazione presso la segreteria dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali tel. 02/67482437 – e-mail: ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.