

Sorveglianza e dei criteri di attuazione contenuti nei Programmi Operativi; di tali atti va fatto esplicito cenno.

7. L'APQ deve contenere un articolo (riguardante in particolare il comma 203, lettera c, punto 7, della legge n. 662/96), detto "quadro finanziario", che riporta le fonti normative e gli stanziamenti di competenza che finanziano l'insieme degli interventi previsti nell'accordo.
8. L'articolato deve contenere una tabella, elaborata in base a informazioni derivanti dalle Schede Progetto inserite nel sistema informatico del MEF, che riporti, per ciascun intervento, la fonte normativa della copertura e gli stanziamenti previsti anno per anno. L'organizzazione del *reporting* deve permettere di riferire in modo trasparente i dati finanziari allo stadio raggiunto dalla progettazione (preliminare o esecutiva) e alla "datazione" delle sottostanti stime dei costi (al fine di permettere un confronto intertemporale della loro evoluzione). Non appena disponibili, le risorse saranno programmate nel corso dei monitoraggi semestrali dell'APQ e dalla loro implementazione, secondo le modalità previste dall'IIP.

L'allegato tecnico

Ha il compito di fornire informazioni specifiche su quanto concordato dalle parti. Nel caso del ciclo integrato dell'acqua, le informazioni rilevanti devono essere fornite per ciascun ATO, fermo restando che i dati aggregati di contesto e di settore vanno riferiti alla scala regionale. Si tratta in particolare dei seguenti elementi:

- a) il Quadro Programmatico Regionale e il Piano adottato dalle Autorità di Ambito;
- b) il dettaglio dei *target* specifici (indicatori di efficacia quantificati), dei tempi e costi d'investimento previsti per il loro raggiungimento, con l'indicazione delle relative fonti di finanziamento;
- c) per ogni singolo ATO o ambito di riferimento dello strumento di programmazione riguardante il ciclo integrato dell'acqua vanno in particolare specificati: gli interventi che si intendono finanziare con l'APQ attraverso il ricorso a risorse certe e impegnabili; la situazione di partenza su cui si vuole incidere, utilizzando indicatori quantificabili impiegati anche nella programmazione dei Fondi Strutturali (come indicazioni sulla dislocazione territoriale, a livello comunale, degli interventi, e sull'utenza servita, prevedendo, ove possibile, anche indicazioni sulla variabilità e l'evoluzione della domanda); la strategia di azione che si intende adottare; gli obiettivi di risultato (*target*) che ci si prefigge di conseguire con la messa in opera degli interventi articolati secondo una chiara scansione temporale; i criteri adottati nella scelta delle iniziative da finanziare in via prioritaria;
- d) infine, ogni altra indicazione utile a illustrare con chiarezza la strategia adottata e il percorso attuativo per raggiungere gli obiettivi indicati nell'APQ stesso.

Gli elementi indicati nei punti b), c) e d) sono parimenti utili per qualunque altro documento di programmazione o piano vigente, relativo alla tutela delle acque, alla gestione integrata delle risorse idriche ai sensi della legge n. 36/94 e, più in generale, alla gestione delle risorse idriche per tutti gli usi.

Le schede progetto

Si tratta dello strumento attraverso cui avviene il monitoraggio degli interventi finanziati nell'APQ. Le schede, riproduzione dei *format* disponibili nel sistema informativo del MEF, devono essere redatte sulla base delle schede tipo previste dalla deliberazione CIPE n. 44/00. Questa stabilisce (al punto 5) che gli APQ "possono essere sottoscritti solo in presenza della preventiva immissione dei dati nel sistema", processo che è stato ottimizzato e approvato dalla Conferenza Stato-Regioni lo scorso 11 luglio.

Riferimenti normativi e procedurali

L'art. 2, comma 203, della legge n. 662/96 che regola la programmazione negoziata, stabilisce al comma c) che nell'APQ siano riportate :

- 1. "le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali;*
- 2. i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi;*
- 3. gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'art. 27 della legge n. 142/90 (e successive modifiche);*
- 4. le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo;*
- 5. gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in casi di inerzie, ritardi o inadempienze;*
- 6. i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo;*
- 7. le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati;*
- 8. le procedure e i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati."*

Fin dalla deliberazione n. 142/99 il CIPE ha introdotto il vincolo che le risorse per le aree depresse attribuite alle IIP siano programmate nell'ambito di accordi quadro tra le singole Regioni e le amministrazioni centrali "secondo criteri di selezione degli interventi coerenti con quelli definiti per la programmazione dei fondi strutturali 2000 - 2006 ed attuati in sede di comitato di gestione".

Va rilevato che l'attuale struttura dell'articolato-tipo è il frutto dell'accordo raggiunto in un Gruppo di lavoro composto dal MEF (Ministero preposto alla programmazione negoziata) e da una rappresentanza delle Regioni (Conferenza Stato - Regioni) in merito alla struttura delle IIP e degli APQ di loro attuazione.

Nella seduta del 9 ottobre 1997 la Conferenza Stato - Regioni ha approvato "lo schema tipo" messo a punto da tale Gruppo di lavoro. In pari data, il CIPE ha "preso atto" di tale schema che nei *considerata* prevede tra l'altro che con l'Intesa siano indicati gli APQ da stipularsi tra Governo e Regioni e delle Province Autonome per la definizione:

- *"delle azioni che le parti, direttamente per quanto di loro competenza, o indirettamente, mediante interventi di indirizzo, vigilanza e controllo, si impegnano a svolgere per accelerare le procedure concernenti la realizzazione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati, rientranti nelle attribuzioni delle diverse articolazioni dei poteri centrali dello Stato e del sistema delle autonomie, di cui dovranno essere specificate le attività e gli interventi da realizzare, i relativi tempi e le relative modalità di attuazione;*
- *dei soggetti, degli organi responsabili, delle procedure di attuazione e di tutti gli strumenti amministrativi che facilitano l'attivazione e la realizzazione dell'Accordo, ivi compresi quelli relativi ad autorizzazioni, nulla osta, permessi, e quant'altro condizioni gli investimenti degli operatori privati;*
- *del fabbisogno finanziario e della sua articolazione temporale;*
- *delle procedure e dei soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati."*

Tale orientamento ha trovato pieno e condiviso riscontro anche successivamente in documenti ufficiali delle Regioni. In proposito, una comunicazione del 21 dicembre 2000 del Presidente della Regione Lombardia in qualità di regione capofila in tema di programmazione negoziata alla Conferenza Stato - Regioni afferma tra l'altro che *"agli impegni di spesa definiti negli accordi di programma quadro deve essere attribuito carattere di certezza e trasparenza"*.

LA PROGETTAZIONE INTEGRATA

In occasione del Comitato di Sorveglianza del QCS del 16 e 17 luglio 2002, l'Autorità di Gestione Nazionale ha assunto l'iniziativa di avviare una prima ricognizione sullo stato di attuazione della progettazione integrata nelle Regioni dell'Obiettivo 1.

L'oggetto di osservazione è la capacità di avanzamento della progettazione integrata: nella fase attuale variabili di tipo finanziario o fisico non sono ancora rilevabili, ma si è ritenuto che un'attenta e analitica ricostruzione delle procedure regionali, comprensiva anche dei recenti aggiornamenti presentati dalle stesse Regioni in occasione dei CdS dei POR, fosse la premessa necessaria per rafforzare la capacità di analisi e, in prospettiva, di previsione delle tendenze in atto.

La natura in fieri dei processi regionali relativi alla progettazione integrata ha quindi portato a riaffermare l'esigenza di proseguire in maniera maggiormente sistematica e strutturata l'attività di monitoraggio e di analisi dello stato di attuazione dei progetti integrati.

La conferma della natura *"in fieri"* dei processi regionali è il primo e più significativo risultato della ricognizione effettuata: lo stato dell'informazione raccolta in questa fase, per quanto esaustiva ed aggiornata, non consente quindi né consi-

derazioni di merito conclusive sui risultati dei processi in atto, né tanto meno di fare previsioni specifiche (soprattutto per quanto riguarda l'avanzamento finanziario dei Progetti Integrati).

Questo, fra l'altro, per due principali motivi:

- soltanto nei prossimi mesi verranno sciolti alcuni importanti nodi di tipo procedurale ed attuativo (relativi ad esempio alle specifiche modalità operative di monitoraggio o al ruolo del Soggetto Responsabile del PIT) e si consolideranno le prassi e le tempistiche delle procedure in corso (ad esempio, il lasso di tempo fra la delibera di approvazione e l'effettiva stipula dell'Accordo di Programma, le modalità per la selezione, da parte dei responsabili di misura, degli interventi di regime di aiuto nelle aree PIT, ecc.).
- i tempi relativi alla fase di impostazione della Progettazione Integrata, dal QCS ad oggi, riflettono la complessità e la novità delle procedure – quasi interamente da definire – e le esigenze della concertazione. Essi non possono quindi essere assunti quale riferimento rispetto al quale prevedere la possibile durata delle fasi successive, la cui velocità di attuazione dipenderà piuttosto da altri fattori: dalla *qualità* delle modalità con cui il territorio è stato indirizzato e accompagnato nella sua attività di progettazione dalla Regione; dai livelli di funzionalità delle soluzioni amministrative e organizzative adottate; dall'efficacia operativa dei soggetti, delle strutture e degli uffici cui, nelle diverse esperienze regionali, sono demandate varie funzioni (di coordinamento, valutazione, intervento) relative alla Progettazione Integrata.

Gli esiti della ricognizione

Pur nei limiti di una rilevazione procedurale di processi in corso, dall'analisi effettuata sono tuttavia emerse conferme evidenti sulla capacità della progettazione integrata in corso a livello regionale di promuovere, pur in forme e con modalità diverse, fenomeni positivi di innovazione amministrativa e di forte coinvolgimento partenariale.

In particolare l'analisi delle esperienze regionali evidenzia, in generale, due principali caratteristiche:

- *un costante operare sulla frontiera dell'innovazione procedurale*: il QCS aveva indicato i principi e le finalità della Progettazione Integrata, demandando alle Regioni la messa a punto dei meccanismi procedurali e attuativi in coerenza con la propria programmazione. Ciò ha indotto un ampio e complesso processo di definizione delle procedure in ciascuna Regione, nell'ambito del quale molte problematiche esigevano di essere affrontate secondo modalità innovative, che non trovavano riscontro analogo nell'esperienza consolidata. La ricognizione svolta ha dimostrato come tale processo si possa definire tuttora in corso, ma sufficientemente avanzato per consentire l'evidenziazione di diversi modelli regionali. Ciascuno di tali modelli riflette non solo la specifica strategia della programmazione regionale, ma anche e soprattutto la

dialettica istituzionale e l'attribuzione – formale, ma soprattutto informale – di ruoli diversi all'interno del partenariato istituzionale. I Progetti Integrati si sono pertanto rivelati un'importante occasione per stimolare ed accelerare l'evoluzione dei modelli di governance del territorio e delle modalità di confronto e riattribuzione di competenze fra il Governo regionale e il proprio territorio in materia di politiche territoriali di sviluppo.

- *un'assunzione di scelte, attinenti sia la programmazione e le corrispondenti modalità di attuazione, sia i criteri di valutazione e selezione, largamente partecipata e concertata*: l'indicazione del QCS relativa ai Progetti Integrati intendeva proporre una modalità operativa per incanalare la conoscenza dei fabbisogni e delle "visioni" espressa dal partenariato e per riempire di contenuti progettuali la programmazione delineata al livello istituzionale superiore, mantenendo tuttavia in capo alle Regioni la titolarità dei circuiti finanziari e un ruolo forte di coordinamento e intervento. L'approccio del QCS si basava su due principi fra loro corrispondenti: procedure negoziali da una parte, valutazione rigorosa (sulla base degli indirizzi condivisi e dei criteri concertati e annunciati in anticipo) dall'altra. L'implicazione di tale proposta si è riflessa in una lunga fase di impostazione della Progettazione Integrata nelle varie Regioni tramite un'intensa concertazione, dalla quale sono emerse nuove configurazioni organizzative delle forme di partenariato verticale "Regione-territorio" e del partenariato orizzontale "territorio-territorio".

Oltre a queste caratteristiche di fondo, dalla rilevazione emergono altri aspetti di rilievo, i principali dei quali, prendendo in considerazione l'insieme delle regioni obiettivo 1, possono così riassumersi:

La fase della definizione delle procedure di individuazione, valutazione e approvazione dei progetti integrati si è estesa nel tempo, riflettendo sia le difficoltà di un processo complesso e sperimentale sia i tempi della concertazione partenariale. In media, la durata temporale di questa fase si è protratta per circa 9 mesi dall'approvazione dei primi Complementi di Programmazione in molti casi infatti, i CdP delineavano il quadro procedurale di massima al cui interno iscrivere la progettazione integrata, ma la definizione puntuale delle procedure e gli orientamenti per il territorio sono stati precisati soltanto nei mesi successivi, tramite l'emanazione di Delibere della Giunta Regionale e la redazione e approvazione formale di documenti di indirizzo (Linee Guida, ecc.).

La allocazione programmatica delle risorse complessivamente assegnate alla progettazione integrata è avvenuta, come noto, in quasi tutti i casi a monte dell'intero processo nei POR. In circa metà dei casi si è riscontrato anche un riparto programmatico ex-ante ad aree territoriali sub-regionali. Tranne che in Basilicata, la attribuzione programmatica delle risorse ai PI è avvenuta anche a livello di misura dei POR.

Le procedure per l'identificazione dei singoli PIT e dei loro contenuti progettuali specifici osservate nel periodo di riferimento sono state di tipo negoziato (tra AdG e partenariato istituzionale) in 4 regioni (Puglia, Basilicata, Campania, Calabria) e a bando per 3 (Sicilia, Sardegna, Molise).

Al giugno 2002, le diverse procedure messe in atto dalle Regioni, hanno condotto all'identificazione di 126 progetti integrati, cui vanno aggiunti alcuni progetti integrati di filiera che seguono procedure diverse (e a cui le Regioni fanno riferimento con terminologia differente a seconda dei modelli).

Alla stessa data per la maggior parte dei PI identificati (per cui nel modello di rilevazione dell'informazione qui adottato si intende la definizione e condivisione con l'AdG dell'ambito territoriale interessato, dell'idea forza e dei contenuti progettuali di massima) è in corso la fase di progettazione di dettaglio, che in tutti i casi di procedura negoziata prelude alla valutazione definitiva. I 28 PIT identificati dalla regione Sicilia e i 13 PI identificati dalla regione Sardegna attraverso le procedure a bando risultano approvati in via definitiva.

È importante sottolineare come, mentre nel corso di tutta la lunga fase di impostazione della Progettazione Integrata ciascuna Regione ha esteso in misura più o meno ampia la concertazione ed ha proceduto all'adozione di modelli assai diversificati, man mano che si scorre lungo i segmenti a valle della filiera procedurale (gestione, attuazione e rimodulazione), si verificano in grado diverso in tutte le Regioni due aspetti:

- restano indeterminate le soluzioni operative (dalle quali tuttavia dipende la capacità di attuazione e spesa dei beneficiari finali e quindi rappresentano un elemento chiave di successo o fallimento dell'intera operazione).
- i "gradi di libertà" per la definizione di tali soluzioni si riducono: nella fase attuale, le specifiche modalità di selezione e realizzazione dei singoli interventi, monitoraggio, rendicontazione delle spese e controllo, devono essere necessariamente coerenti con quanto disposto dal POR e dai Regolamenti comunitari. I segmenti a valle della filiera procedurale nelle diverse Regioni tenderanno quindi, in qualche misura, a convergere verso alcuni modelli operativi.

La considerazione congiunta dei due aspetti ora richiamati ha suggerito all'Autorità di Gestione la necessità di rafforzare la propria azione di accompagnamento tramite il progetto di monitoraggio citato nella premessa e illustrato al paragrafo seguente.

Monitoraggio dell'attuazione della Progettazione Integrata

Le prime linee di analisi dell'andamento dei processi in corso appena delineate, l'insieme dei dati e delle informazioni rilevate e riportate negli schemi sinottici allegati, l'impostazione delle rilevazioni relative all'avanzamento dei flussi finanziari imputabili a progetti attuati all'interno dei PIT in corso di attuazione, costituiscono una base informativa solida, sistematica e condivisa (dalla Autorità di Gestione dei singoli POR regionali) dello stato di attuazione delle procedure che ogni Regione ha programmato e attivato per realizzare, sul proprio territorio, programmi integrati.

L'analisi di questa base informativa, oltre a fornire indicazioni sulle scelte fatte, sulle opzioni programmatiche e partenariali conseguenti, sulle modalità e i

tempi di attivazione dei meccanismi attuativi dei programmi integrati, consente di rilevare con una certa chiarezza come l'accumulazione delle fasi procedurali che ha in gran parte caratterizzato, in tutte le esperienze regionali, la prima parte del 2002, tenda a trasformarsi, nei prossimi mesi, in passi e fasi di effettiva attivazione dei PIT e quindi dei progetti in cui i PIT si articolano.

Sono le stesse indicazioni provenienti dalle Autorità di Gestione Regionali, a individuare nell'ultimo quadrimestre 2002 (settembre-dicembre 2002), il periodo "cruciale" nel quale una quota significativa di Progetti Integrati in diverse Regioni dovrebbe entrare operativamente nella macrofase 3, ovvero si dovrebbero stipulare gli atti amministrativi per l'attribuzione delle responsabilità fra i vari soggetti (ad es. Accordi di Programma) e dovrebbe essere dato l'avvio alla realizzazione dei primi interventi.

In particolare, nel periodo che va da settembre a dicembre, i soggetti che le procedure hanno individuato e poi mobilitato per attuare i PIT, le relazioni e i meccanismi tecnici abilitati a selezionare e ad attivare progetti e interventi, i flussi procedurali e finanziari generati dai PIT all'interno dei singoli POR, è previsto che comincino effettivamente ad agire e a realizzarsi, generando gli effetti di attivazione e attuazione a livello territoriale attesi (tanto che, in termini finanziari, le prime spese rendicontabili relative ai Progetti Integrati dovrebbero essere presentate all'inizio del 2003)

Nei prossimi mesi, quindi, sarà possibile da un lato avere un primo riscontro effettivo della capacità dei diversi sistemi procedurali adottati di attivare e realizzare i processi di progettazione territoriale che ne sono l'esito atteso, dall'altro assumere gli elementi e i dati fattuali sulla base dei quali pervenire a previsioni più concrete sui tempi e sulle modalità di realizzazione dei singoli PIT.

Si tratta quindi di una fase cruciale nella quale sarà particolarmente importante attivare un'osservazione più stretta e tempestiva delle fasi di realizzazione programmate e previste in modo da consentire - in particolare alle Autorità di Gestione dei POR - di disporre, in tempi reali, degli elementi informativi necessari all'accompagnamento, all'implementazione e, se il caso, alla correzione dei processi attuativi in atto.

Osservatorio permanente

Da qui la scelta di avviare *un progetto specifico di rilevazione per i PIT in corso di attuazione* da impostare e attivare nei prossimi mesi in modo che possa essere operativo e funzionante già a partire da ottobre-novembre, quando alla rilevazione dei passi procedurali già effettuata potrà essere affiancata la rilevazione delle prime fasi attuative dei PIT, dei primi risultati conseguiti in termini più operativi, dei flussi di spesa attivati e imputabili ai singoli PIT.

L'obiettivo di medio termine, sul piano metodologico, è quindi quello di rendere disponibile e operativo uno strumento di monitoraggio e analisi in grado di fornire gli elementi e i dati per passare dalla mera rilevazione dei processi

in atto ad analisi con maggiore contenuto di valutazione anche a fini previsivi, in modo da:

- i) poter definire, rispetto agli obiettivi e ai percorsi attuativi programmati, la qualità (l'efficienza e l'efficacia) del percorso compiuto e, anche sulla base di questo, i tempi e i modi del percorso prevedibile (in assenza di modifiche della programmazione) e di quello possibile (intervenendo, se necessario, sul programma e sulle procedure con cui è attuato), dell'uno e dell'altro verificando il grado di distanza, compatibilità e coerenza rispetto agli obiettivi programmati e, più in generale, rispetto agli obiettivi di attuazione coerente dei singoli POR e del QCS;
- ii) individuare e segnalare, per i PIT che presentano potenzialità rilevanti di conseguire gli obiettivi che ne sono alla base nei tempi previsti o comunque compatibili, le misure atte a rafforzarne e ad agevolarne il processo di attuazione; al contempo cominciare a delineare, per i PIT per i quali viceversa gli elementi rilevabili inducono a previsioni di ritardi e di problemi di rilievo, le vie e le soluzioni più adeguate.

Oltre a questi obiettivi di breve-medio periodo – obiettivi che tendono a favorire condizioni di gestione efficiente delle esperienze di programmazione integrata territoriale in atto nei singoli POR – la predisposizione di uno strumento di monitoraggio specifico per i PIT è funzionale anche a determinare condizioni di conoscenza e di analisi dei singoli PIT adeguate a consentire, in un periodo più ampio, la valutazione dei livelli di efficacia (in termini di capacità di conseguire gli obiettivi programmati: effettiva valorizzazione delle risorse alla base dell'idea forza; qualità dei progetti; livelli di integrazione e concentrazione delle realizzazioni; generazione di progressi – sul piano istituzionale e amministrativo - permanenti) che ogni PIT potrà dimostrare di aver conseguito.

LE PRIORITÀ PER LA RETE FERROVIARIA DEL SUD

Il Piano delle priorità degli investimenti ferroviari è frutto dell'interazione di RFI con la P.A: alla sua redazione l'Uval ha concorso con pareri nel corso dell'elaborazione. Esso ha dato via libera alle priorità da inserire nella legge finanziaria 2003, al quadro di insieme delle opere che dovranno essere realizzate nel corso di un decennio, al disegno della rete futura del Mezzogiorno, per la prima volta nella storia della programmazione ferroviaria inserita con un obiettivo preciso di riqualificazione (entro il 2005) e di sviluppo (entro il quinquennio successivo).

Nel Piano delle priorità che si configura come piano di attuazione del *Contratto di programma 2001-2005* per gli interventi di conservazione, rinnovo e potenziamento della rete ferroviaria in concessione a RFI – trovano collocazione dunque tre tipologie di interventi ferroviari derivanti dalla programmazione del settore trasporti:

- interventi già avviati o cantierabili entro il 2005, rispetto ai quali il Piano mira ad accelerare la progettazione e a prefigurare i fabbisogni finanziari annuali (fino al 2005, circa 5.5000 Meuro cui si aggiungono 6.800 Meuro per

- gli interventi proposti dalla legge obiettivo);
- interventi di sviluppo, proiettati oltre il 2005 e che produrranno i loro effetti sulle performance complessive della rete a fine decennio, il cui valore per ora è stimato in circa 18 miliardi di euro;
 - progettazioni strumentali alla definizione degli interventi di sviluppo, da avviare immediatamente, in molti casi preceduta dal vaglio di fattibilità.

Le scelte di RFI hanno rispettato gli obiettivi fissati dal Contratto di programma e gli obiettivi specificati in sede CIPE, tenendo conto dei vincoli derivanti da ulteriori atti normativi (quali ad esempio, la quota di finanziamenti ordinari destinata al Mezzogiorno).

Il Piano del rilancio della ferrovia nel Mezzogiorno

Il Piano ha posto particolare attenzione alla rete ferroviaria del Mezzogiorno, una rete, com'è noto, arretrata, la cui stessa natura determina oggi la non competitività del servizio offerto e, quindi, la scarsa frequentazione (sia locale, sia sulle lunghe relazioni).

Le linee strategiche del Piano. Il disegno, ambizioso, di rilancio della ferrovia nel Mezzogiorno ha superato la logica della mera elencazione degli interventi suggerendo le condizioni necessarie (e il momento opportuno per intervenire) per rimuovere i vincoli da trasporto e dotare il Sud di una rete ferroviaria adeguata nello sviluppo e nelle caratteristiche.

È un piano di interventi in grado di mostrare i suoi primi effetti in tempi rapidi, riqualificando l'esistente, e che costruisce parallelamente le condizioni per un salto epocale nella dotazione infrastrutturale ferroviaria del Mezzogiorno, con nuove linee veloci. La sua attuazione renderà possibili collegamenti intercity efficienti anche lungo le direttrici trasversali e una significativa riduzione dei tempi lungo le direttrici del Tirreno e dell'Adriatico.

Alle scelte del Piano per il Mezzogiorno si è pervenuti tenendo conto essenzialmente dei seguenti documenti di programmazione:

- il disegno di rete suggerito dal Piano generale dei trasporti (2001), dove la rete ferroviaria nazionale (rete SNIT) trova compimento anche per il Sud, scelta corroborata anche dalle simulazioni di traffico al 2010 e al 2020,
- gli interventi della legge obiettivo e le opportunità da essa offerta di accelerare e controllare i tempi dei progetti e dei cantieri,
- gli APQ (ossia gli Accordi di programma quadro stipulati o in corso di istruttoria con tutte le regioni del Sud) e le scelte infrastrutturali del QCS, con l'ampia disponibilità di cofinanziamenti comunitari supplementari (il PON trasporti ha destinato oltre 1,4 miliardi di euro alla rete ferroviaria del Sud),
- le indicazioni del CIPE in merito alle modalità di selezione e di ordinamento degli interventi per il Mezzogiorno, che hanno portato a successivi affinamenti nel quadro degli interventi rispetto alla versione presentata al CIPE nel giugno 2002.

Quest'ultimo punto, relativo agli indirizzi del CIPE e all'attenzione che esso ha prestato alle diverse fasi di elaborazione del Piano, ha assunto un rilievo decisivo nel dare compimento al quadro di sviluppo della rete del Mezzogiorno, rafforzando alcuni elementi determinanti sia per la riqualificazione dell'esistente, sia per il suo potenziamento; la versione definitiva del Piano si differenzia dalla bozza presentata al CIPE nel giugno 2002 per un incremento degli investimenti previsti nel Mezzogiorno di oltre 5.200 Meuro (circa 600 Meuro rapidamente cantierabili, ossia entro il 2005) dovuti in particolare:

- all'accelerazione dei tempi di progettazione e di cantiere per sette interventi, con un ingresso in esercizio anticipato di oltre un anno e mezzo a fronte di probabili incrementi del costo assai limitati;
- all'incremento significativo dei finanziamenti destinati alla manutenzione straordinaria e agli interventi diffusi lungo la rete del Mezzogiorno;
- all'inserimento di nuovi interventi determinanti per completare la rete del Mezzogiorno, alcuni dei quali già in progettazione e altri da porre rapidamente al vaglio di fattibilità.

I contenuti essenziali del Piano con riferimento al Mezzogiorno

Il Piano degli investimenti per il Mezzogiorno ammonta a oltre 35.000 Meuro; attualmente risultano finanziati interventi per poco meno di 5.000 Meuro: restano da finanziare interventi per 30.000 Meuro, che corrispondono a 2/3 del fabbisogno complessivo stimato per il Paese da RFI.

Le tavole allegate illustrano le caratteristiche degli interventi inseriti nel Piano e la rilevanza dell'investimento prospettato per il Mezzogiorno sul totale.

- il 37% degli investimenti ferroviari contenuti nel Piano è nel Mezzogiorno;
- ricadono nel Mezzogiorno il 35% degli interventi destinati al potenziamento della rete ordinaria e il 35% degli interventi diffusi e di manutenzione straordinaria;
- in aggiunta, il 65% degli interventi ferroviari previsti dalla legge obiettivo sono al Sud;

Il Piano prevede che 35 interventi su 38 partano entro il 2005, che 26 interventi su 38 entrino in esercizio entro il 2008. Per 3 interventi oggi ancora da progettare l'avvio dei lavori è previsto al 2006; per 12 interventi la fine dei lavori avverrà fra il 2010 e il 2012.

Dieci anni di lavori per poter davvero scommettere sul Sud ferroviario. Sia con riguardo alla circolazione interna (tutte le regioni del Sud stanno guardando con grande attenzione agli sviluppi del servizio ferroviario regionale, dalla Campania alla Sicilia), sia per le lunghe distanze merci, sia per gli intercity.

È bene ricordare però che si tratta per oltre l'85% di interventi oggi senza copertura finanziaria, copertura che andrà garantita mano a mano che i lavori andranno avanti: entro il 2005 sono necessari finanziamenti per 12.400 Meuro, oltre il 2005 se si vuole concludere il potenziamento della rete del Sud serviranno altri 18.000 Meuro.

Per accelerare gli interventi al Sud: subito fattibilità e progettazioni

Alcuni interventi saranno oggetto di verifica di fattibilità, da avviare entro il 2002. Ne fanno parte collegamenti trasversali al Sud quali la linea Napoli Bari, interventi connotati da una forte scommessa sulla capacità della ferrovia di "accorciare" il Mezzogiorno, qual è l'estensione AV fino a Reggio e, quindi, a Palermo (con riduzione dei tempi di viaggio nell'ordine di ore, con effetti di rigerarchizzazione urbana di rilievo).

Avvio rapido dunque delle opere presto cantierabili, avvio contestuale delle progettazioni delle integrazioni alla nuova rete del Sud. Le prime con orizzonte 2006 (l'orizzonte del QCS e della strategia di sviluppo che fa da sfondo all'azione del Governo), le seconde per consentire di avviare entro quattro anni nuovi cantieri per oltre 25 miliardi di euro.

Molte opere di completamento della rete e pochi, significativi, interventi di valenza strategica, posti al vaglio di fattibilità (iter che il CIPE intende seguire, e a tal fine ha richiesto si produca una relazione sullo stato di avanzamento entro fine inverno prossimo, ossia a inizio marzo 2003) per poi essere inseriti nel quadro di programmazione finanziaria tramite un aggiornamento del Piano delle priorità.

IL SUPPORTO AL P.O.N. ASSISTENZA TECNICA

Il Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS) finanzia:

- interventi di carattere strutturale volti a definire standard di operatività della pubblica amministrazione in linea con le esperienze più avanzate (così da poter internalizzare le tecniche di gestione, programmazione, valutazione, monitoraggio – necessarie ad un'implementazione efficace dei programmi);

- interventi di carattere strutturale volti ad adeguare l'insieme degli strumenti di cui l'amministrazione deve poter e saper disporre per assicurare condizioni adeguate di attuazione dei programmi:

- linee di semplificazione procedurale;
- analisi di fattibilità, studi, basi di dati, ricerche su aspetti specifici e mirati dell'attuazione dei programmi;
- adeguamento della disponibilità di piani, programmi, strumenti di pianificazione e orientamento per rendere più spedito, trasparente e tempestivo l'intervento sul territorio;
- interventi di sistema, in particolare a titolarità del Ministero del Lavoro.

Al PON ATAS compete inoltre:

- l'attività di supporto tecnico-organizzativo, assistenza tecnica, valutazione e comunicazione a livello di QCS;
- l'adeguamento delle basi di dati statistici territoriali;
- la formazione del personale della Pubblica Amministrazione;
- la realizzazione delle azioni di sistema relative al FSE curate dal Ministero del Lavoro.

Nell'ambito dell'Asse I - *Assistenza tecnica e coordinamento delle politiche di sviluppo regionale* - del PON ATAS (finanziamenti FESR) la distribuzione della spesa tra le diverse misure è fortemente concentrata nella misura I.2 (circa l'80% del totale dei finanziamenti). La struttura di tale misura è articolata in 13 distinti Progetti Operativi di cui sono titolari Amministrazioni Centrali.

Data la significatività economica e la particolarità delle azioni previste nella Misura I.2 - Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, di coordinamento e orientamento delle Amministrazioni Centrali (non titolari di PON ma con competenze "trasversali", di attuazione e/o di coordinamento/indirizzo) - l'UVAL ha proseguito nel corso del 2002 le attività di supporto e indirizzo metodologico già avviate nel biennio precedente. In particolare, in stretta collaborazione con il Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari ha:

- esaminato le proposte di Progetto Operativo formulate dalle Amministrazioni Centrali e fornito indicazioni metodologiche e operative relativamente alle attività da svolgere, ai costi, ai tempi;
- partecipato a numerose riunioni tecniche organizzate dal SPFS per verificare la coerenza fra l'offerta di assistenza tecnica delle Amministrazioni Centrali e la domanda espressa dalle Autorità di gestione dei Programmi Operativi Regionali;
- redatto un documento metodologico per l'ASSE I su Indicatori di risultato e di impatto, indicatori adottati nel Complemento di programmazione;
- predisposto una griglia per la raccolta delle informazioni di base, necessarie alla implementazione degli indicatori ad uso delle Amministrazioni Centrali titolari di Progetto Operativo nell'ambito della Misura I.2;
- operato il trasferimento metodologico, attraverso specifici incontri tecnici, alle Amministrazioni Centrali, sul sistema di indicatori adottato, in parallelo alla procedura formale di approvazione dei Progetti Operativi.

L'attività, peraltro ancora in corso in quanto non tutti i Progetti Operativi hanno completato l'iter di approvazione, ha perseguito e raggiunto tre obiettivi:

- informare e sensibilizzare le Amministrazioni Centrali con competenze trasversali circa la natura delle azioni da svolgere nell'ambito del Programma;
- favorire l'incontro fra domanda di assistenza tecnica espressa dalle Amministrazioni Regionali per l'attuazione dei propri Programmi Operativi e offerta delle Amministrazioni centrali;
- ridurre le sovrapposizioni di attività fra diverse Amministrazioni.

UVAL ha inoltre la titolarità della Misura I. 3. *Azioni per l'ampliamento, approfondimento ed integrazione della conoscenza economica statistica del territorio*. Nell'ambito della misura sono previste due azioni: *Sistema dei "Conti pubblici territoriali" e Informazioni statistiche (indicatori di contesto regionalizzati)*.

INDICATORE ANTICIPATORE DEI RISULTATI DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Il sistema dei Conti Pubblici Territoriali realizzato dal Dipartimento per le Politiche dello Sviluppo del Ministero dell'Economia sotto la guida Uval consente di disporre, attualmente con un ritardo di circa 24 mesi, della distribuzione regionale del complesso della spesa (sia corrente che in conto capitale) per un insieme di enti che include, oltre a quelli facenti parte della Pubblica Amministrazione (secondo la definizione, che sarà illustrata nel seguito, adottata dall'ISTAT per la redazione nei Conti Nazionali), anche altre istituzioni ricadenti in misura diversa sotto il controllo pubblico (ENEL, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, ENI, IRI, aziende municipalizzate, ecc.), arrivando a costituire quello che, usualmente, è definito Settore Pubblico Allargato.

I dati di tale sistema sono disponibili, al momento, con riferimento al periodo 1996-1999. Stime provvisorie relative all'anno 2000 sono state rese disponibili nell'ultima fase dell'attività svolta.

Le informazioni dei Conti Pubblici Territoriali sono largamente utilizzate nella definizione degli interventi di politica economica e a supporto della redazione di documenti ufficiali del Ministero dell'Economia, quali ad esempio il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria e il Rapporto del Dipartimento per le Politiche dello Sviluppo

Appare però evidente la discrepanza tra le caratteristiche della fonte Conti Pubblici Territoriali e il suo utilizzo per analisi di tipo congiunturale che, di fatto, necessiterebbero di informazioni più tempestive, possibilmente con un riferimento temporale infrannuale: i Conti Pubblici Territoriali, utilizzando prevalentemente fonti di natura contabile (i rendiconti consuntivi dei diversi Enti), forniscono infatti informazioni esclusivamente a livello annuale.

Di qui la necessità di costruire un modello di stima di un indicatore che, facendo ricorso ad informazioni che presentassero le auspiccate caratteristiche di tempestività e di dettaglio territoriale, anticipasse i risultati dei Conti Pubblici Territoriali, con particolare riferimento alle cosiddette spese destinate allo sviluppo. L'obiettivo è quello di poter disporre delle prime informazioni con un *gap* temporale di tre mesi.

Le fasi della sua costruzione:

- definizione del quadro di riferimento con la decisione di ridurre in una prima fase il campo di interesse dell'anticipatore alla sola spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione e di rinviare l'estensione del modello alle spese connesse allo sviluppo degli Enti del Settore Pubblico Allargato;
- costruzione del raccordo teorico tra le definizioni e i dati dell'ISTAT e i dati dei Conti Pubblici Territoriali che ha portato ad individuare possibili miglioramenti metodologici per la costruzione di questi ultimi;
- definizione del livello di dettaglio con il quale dovranno essere forniti i risultati dell'anticipatore;
- decisione sul tipo di indicazioni che si sarebbero fornite sulle spese della quota non rilevata di Enti e le valutazioni degli effetti sulla ripartizione territoriale della mancata rilevazione di tale quota;

- definizione dei requisiti che le fonti candidate ad essere utilizzate nel modello dovevano presentare, la verifica della rispondenza delle singole fonti a detti requisiti, l'analisi delle informazioni fornite da tali fonti (caratteristiche dei modelli di rilevazione RGS e contenuti nelle serie fornite dal Ministero delle Attività Produttive e dalla Cassa Depositi e Prestiti), l'individuazione di dati anomali e di altre incoerenze nelle serie, il confronto di queste ultime con quelle analoghe dell'ISTAT per una prima valutazione della qualità dell'accostamento tra di esse;
- analisi dei primi risultati del modello.

Il quadro teorico

Preliminare rispetto all'effettiva costruzione della base dati è stata la definizione di un quadro di riferimento teorico. Dovevano essere effettuate alcune scelte di fondo riguardanti in particolare la definizione del settore di interesse, vale a dire la lista degli enti che dovevano essere inclusi nel processo di costruzione dell'indicatore anticipatore, e la definizione delle voci di spesa da sottoporre a monitoraggio.

Essendo esplicito l'obiettivo di predisporre un metodo che consentisse di anticipare i risultati dei Conti Pubblici Territoriali, poteva sembrare conseguente l'adozione, nel modello di costruzione del nuovo indicatore, delle medesime definizioni in esso adottate. Il settore di riferimento sarebbe stato, in questo caso, il Settore Pubblico Allargato definito sopra, mentre le voci di spesa da analizzare sarebbero coincise con le spese destinate allo sviluppo, eventualmente disaggregate nelle loro componenti di spesa diretta e trasferimento.

Ragioni di vario tipo hanno indotto a considerare tali definizioni come un obiettivo raggiungibile solo nel lungo periodo e a ridurre, in una prima fase, il campo di interesse dell'attività di costruzione dell'anticipatore. In primo luogo un'analisi preliminare delle fonti "candidate" ad alimentare il modello ha portato ad escludere, nel breve periodo, la possibilità di disporre di informazioni adeguate per gli enti appartenenti al settore pubblico allargato ma esterni al settore della Pubblica Amministrazione. Trattandosi in buona parte di enti a tutti gli effetti privati (ENEL, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, ecc.), essi non sono infatti tenuti a fornire al Ministero dell'Economia le informazioni utili alla costruzione dell'indicatore. Una possibile soluzione a questo problema, la cui percorribilità sarà però valutabile solo in tempi più lunghi, deriva dalla stipula di convenzioni specifiche tra il Ministero e detti Enti, nelle quali potrebbe essere inclusa la fornitura di tali dati. Al momento esiste una simile convenzione solo con le Ferrovie dello Stato, mentre altre ne sono previste in futuro. In attesa di sviluppi in questo ambito si è pertanto deciso che la prima versione dell'anticipatore sarebbe stata costruita con riferimento al solo settore della Pubblica Amministrazione, più facilmente osservabile.

In secondo luogo è stato rilevato come le serie dei Conti Pubblici Territoriali presenti una lunghezza ridotta (il periodo 1996-2000). La scelta di detta serie come variabile dipendente in un modello di tipo econometrico avrebbe di gran lunga limitato la significatività delle elaborazioni, che si sarebbero potute basare su sole cinque osservazioni. Si è così deciso di ricorrere alle serie regionali delle spese in conto capitale delle Amministrazioni Pubbliche, elaborate dalla Direzione di Contabilità Nazionale dell'ISTAT e disponibili, per la maggior parte degli Enti, dal 1991 (si è deciso di non ricostruire queste serie anche per gli anni precedenti in quanto si è verificato che le altre informazioni utilizzate per la costruzione dell'indicatore, quali ad esempio le serie delle spese in conto capitale registrate dalla Ragioneria Generale dello Stato, non sono disponibili per gli anni precedenti). Tali serie sono elaborate nell'ambito della redazione del conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche e, analogamente a quelle dei Conti Pubblici Territoriali, non sono al momento costruite a livello infrannuale. Le prime stime trimestrali saranno elaborate per la fine del mese di giugno 2002 ma non saranno oggetto di immediata pubblicazione: è infatti previsto un periodo sperimentale per l'affinamento delle metodologie che dovrebbe presumibilmente concludersi nel 2005. La possibilità di utilizzare queste serie, anche nella loro fase sperimentale, potrà essere valutata per le successive versioni dell'anticipatore.

La scelta delle serie dell'ISTAT è inoltre dovuta al fatto che esse sono utilizzate per la costruzione dell'aggregato dell'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni che è il saldo di finanza pubblica più rilevante ai fini di politica economica. Una piena corrispondenza tra i metodi di elaborazione dell'indicatore anticipatore e quelli dell'indebitamento netto è un importante obiettivo: la possibilità di inserire, nei diversi documenti in cui saranno citati i risultati dell'anticipatore, informazioni raccordabili con le stime di contabilità nazionale costituisce sicuramente un plusvalore notevole.

Aver preferito in una prima fase non utilizzare come riferimento le definizioni dei Conti Pubblici Territoriali non ha però impedito che si svolgesse una approfondita analisi dei raccordi tra tali definizioni e quelle adottate dall'ISTAT. Il principale sottoprodotto dell'attività di studio svolta in questi mesi può sicuramente ritenersi questa comparazione di sistemi che, di fatto, si occupano di valutare fenomeni per la gran parte sovrapponibili. Ciò ha consentito di individuare possibili interventi migliorativi sulle serie e di garantire nel futuro una maggiore coerenza tra le due stime, pur tenendo ferma la diversa ottica con cui esse sono costruite.

In conclusione la prima versione dell'indicatore anticipatore è stata costruita con riferimento alle sole spese in conto capitale (rispetto alle spese connesse allo sviluppo sono pertanto escluse le spese per la formazione che non sono individuabili nelle serie dell'ISTAT in quanto il sistema dei conti nazionali SEC95, sulle quali esse sono basate, non richiede di detraggere dette spese) degli Enti appartenenti al settore delle Amministrazioni Pubbliche, definito anch'esso coerentemente con le indicazioni del SEC95.

I primi risultati

La prima versione dell'anticipatore non ha potuto fornire informazioni relativamente al totale delle Pubbliche Amministrazioni. Anche questo si può definire come un obiettivo raggiungibile nel medio periodo: al momento comunque l'indicatore è costruito in base ai dati relativi a circa il 70% (in termini di spese in conto capitale sostenute nell'intero periodo analizzato) della Pubblica Amministrazione. Sono infatti state incorporate nel modello fonti di dati che consentono di ottenere indicazioni sulla quasi totalità delle Amministrazioni Locali, sull'ANAS, sulla Cassa Depositi e Prestiti e su buona parte della spesa per trasferimenti alle imprese sostenuta dallo Stato. Nel prospetto 2 sono evidenziate le varie fasi che si presume dovranno condurre dall'attuale grado di copertura parziale delle spese in conto capitale della Pubblica Amministrazione all'obiettivo finale di copertura totale delle spese connesse allo sviluppo del Settore Pubblico Allargato. È altresì evidenziato un obiettivo intermedio, la copertura totale per il solo settore delle Amministrazioni Pubbliche.

Diverse definizioni di spesa adottate nelle diverse fonti**DEFINIZIONE DI SPESA IN CONTO CAPITALE**

da bilancio	da ISTAT CN	da Quadro Finanziario Unico
a) Beni immobili b) Beni mobili Totale spese d'investimento = a + b c) Trasf. CK a famiglie d) Trasf. CK a imprese private e) Trasf. CK a imprese pubbliche* f) Partecip. azionarie e confer. g) Concessioni di crediti h) Somme non attribuibili in CK Totale CK da bilancio = a+b+c+d+e+f+g+h	a) Beni immobili b) Beni mobili Totale spese d'investimento = a + b c) Trasf. CK a famiglie d) Trasf. CK a imprese private e) Trasf. CK a imprese pubbliche* f) Somme non attribuibili in CK Totale CK da ISTAT CN = a+b+c+d+e+f+g+h	a) eurotassa b) perdite d'esercizio (FS e Poste) γ) rimborso concessioni gov. pregressa δ) sentenze corte costituzionale Totale CK da QFU Totale CK da ISTAT CN = α-β-γ-δ

DEFINIZIONE DI SPESA CONNESSA ALLO SVILUPPO

a) Beni immobili b) Beni mobili Totale spese d'investimento = a + b c) Trasf. CK a famiglie d) Trasf. CK a imprese private e) Trasf. CK a imprese pubbliche* i) Spese correnti di formazione Totale spesa connessa allo sviluppo = a+b+c+d+e+i

* Nel passaggio dall'aggregato di spesa della PA del Settore Pubblico Allargato questa voce si elide nel consolidamento