

**III.3 Intese Istituzionali di Programma: stato di attuazione degli Accordi di Programma Quadro**

**III.3.1 Lo stato di programmazione e le risorse per gli Accordi**

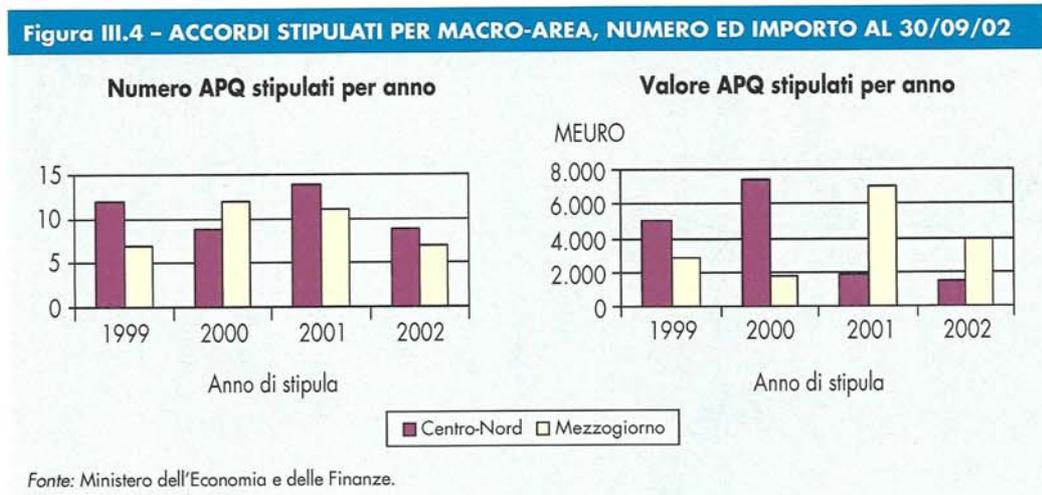
L'Intesa istituzionale di programma trova attuazione con gli Accordi di Programma Quadro (APQ) ex legge 662/96, che rappresentano lo strumento operativo di programmazione degli investimenti pubblici attraverso il quale le regioni e le amministrazioni centrali:

1. concordano le priorità strategiche e gli interventi da realizzare sui singoli territori, individuando risorse finanziarie certe per la copertura degli interventi;
2. "contrattualizzano" gli impegni reciproci per l'attuazione degli interventi, sfruttando ove possibile il regime di *enforcement* tipico delle calusole di natura pattizia del diritto civile;
3. verificano la progressiva attuazione degli interventi, attraverso un sistema di monitoraggio *in itinere*; il rispetto degli adempimenti previsti per il corretto funzionamento di tale sistema da parte delle amministrazioni è una condizione necessaria per accedere alle risorse finanziarie.

**Il quadro complessivo delle Intese**

Sono 81 gli Accordi di Programma Quadro stipulati al 30 settembre di quest'anno, per un ammontare di risorse programmate pari a 31.431 milioni di euro, ai quali si aggiungono i due Accordi per il terremoto con Marche ed Umbria (11.000 milioni di euro). Le regioni del Mezzogiorno, più lente di quelle del Centro-Nord a valorizzare l'APQ negli anni immediatamente successivi all'introduzione di tale strumento, hanno recuperato nel corso dell'ultimo biennio; sono 37 gli Accordi finora stipulati, per complessivi 15.511 milioni di euro (cfr. Figura III.4).

Gli accordi stipulati



Le fonti di finanziamento degli Accordi sono diverse: le *risorse ordinarie* provenienti dalle previsioni di spesa in conto capitale dei bilanci statali, regionali o di altri enti pubblici; le *risorse comunitarie* provenienti soprattutto dai fondi strutturali europei 2000-2006 e il loro cofinanziamento nazionale; le risorse nazionali spe-

Le fonti di finanziamento

cificamente destinate alle Intese, stanziata nella Legge Finanziaria<sup>6</sup> a valere sulla L. 208/98 e assegnate con delibere CIPE (le cosiddette “risorse per le aree sottoutilizzate”); le *risorse private*.

Le risorse pubbliche totali programmate (al netto di quelle destinate alla ricostruzione nelle regioni Marche e Umbria) sono pari a oltre 29.400 milioni di euro. Le *risorse ordinarie* sono rispettivamente per oltre 18.200 milioni di euro (61,8 per cento del totale programmato) di provenienza statale e per 4.400 milioni di euro (15 per cento) di fonte regionale e degli enti locali; le *risorse comunitarie* sono pari a circa 4.000 milioni di euro (13,8 per cento); le *risorse per le aree sottoutilizzate* sono pari a circa 2.800 milioni di euro (9,4 per cento), di cui oltre 2.200 nel Mezzogiorno. Le *risorse private* sono pari a circa 2.000 milioni di euro (cfr. Tavola III.2).

Le risorse *comunitarie* e per le *aree sottoutilizzate* sono in gran parte concentrate nel Mezzogiorno, dove raggiungono il 40 per cento delle risorse pubbliche programmate negli Accordi rispetto al 5,8 per cento per il Centro-Nord; si tratta di risorse *aggiuntive* a quelle ordinarie, finalizzate al recupero del divario di sviluppo rispetto al resto d'Europa dovuto soprattutto alla carente dotazione infrastrutturale dell'area. È proprio l'Accordo di Programma Quadro l'unico strumento per programmare e spendere le risorse per le *aree sottoutilizzate*.

Esistono dunque incentivi di diversa natura che spingono le amministrazioni a utilizzare lo strumento degli Accordi. Le regioni del Centro-Nord, pur avendo un minore incentivo finanziario a stipulare nuovi Accordi (dato il limitato ammontare di risorse aggiuntive disponibili), hanno ravvisato nell'APQ uno strumento di programmazione operativo capace di assicurare un effettivo coordinamento tra le amministrazioni centrali e le regioni negli interventi di sviluppo territoriale, anche attraverso l'integrazione tra le fonti di finanziamento pubbliche. Nel Mezzogiorno è più forte l'incentivo finanziario; si accresce così il potere negoziale delle regioni che, al tavolo per la stipula degli APQ, portano in dote cospicue risorse aggiuntive, indispensabili per integrare le risorse ordinarie già destinate o da assegnare alla realizzazione ad esempio di grandi opere infrastrutturali.

Abbiamo analizzato fin qui le diverse fonti di copertura degli Accordi, e quindi delle sole risorse programmate. Ma qual è l'ammontare globale delle risorse disponibili per le Intese che ancora attendono di essere programmate, impegnate e spese?

Il “salvadanaio” delle risorse pubbliche destinate alle Intese è in effetti ben più capiente rispetto allo stock di risorse già programmate negli APQ. Le *risorse per le aree sottoutilizzate* stanziata alle Intese dalle leggi finanziarie ammontano a più di 7.500 milioni di euro, al netto del primo stanziamento della L. 208/98 ripartito dal CIPE con la delibera 70/98.

<sup>6</sup> La L. 208/98 ha previsto che a decorrere dal 1999 gli stanziamenti annuali destinati alle aree depresse siano inseriti nella Legge Finanziaria e pertanto non sia più necessaria un'apposita legge di spesa annualmente approvata dal Parlamento per attivare i relativi fondi con un notevole risparmio di tempo e di procedure. La L. 144/99, conformemente alla riforma del bilancio del 1997 (L. 94/97), ha istituito, in ciascuno stato di previsione della spesa, una specifica unità previsionale di base di conto capitale denominata “Intesa Istituzionale di programma”, dove affluiscono tutte le risorse derivanti da autorizzazioni di spesa iscritte nel medesimo stato di previsione da destinare alla realizzazione degli interventi previsti nelle Intese stesse, più la quota del cofinanziamento di programmi comunitari rientranti nelle Intese, nonché risorse derivanti da iniziative defanziate o revocate dal CIPE.

**Tavola III.2 - COMPOSIZIONE DELLE RISORSE ATTIVATE DAGLI APQ PER FONTE DI FINANZIAMENTO E MACRO AREA** (milioni di euro)

Aree geografiche	Risorse pubbliche												Risorse private		Totale risorse			
	Ordinarie						aggiuntive											
	statali		regionali e altri enti		totali		Fondi (1) Comunitari		Aree Sottoutilizzate		totali		totali					
Mln.	%	Mln.	%	Mln.	%	Mln.	%	Mln.	%	Mln.	%	Mln.	%	Mln.	%			
Mezzogiorno	7.307	40,1	1.665	37,8	8.972	39,6	3.752	92,4	2.247	80,9	5.999	87,7	14.971	50,8	540	27,7	15.511	49,3
Centro-Nord (2)	10.924	59,9	2.745	62,2	13.669	60,4	309	7,6	530	19,1	839	12,3	14.508	49,2	1.412	72,3	15.920	50,7
Italia (2)	18.231	100,0	4.410	100,0	22.641	100,0	4.061	100,0	2.777	100,0	6.838	100,0	29.479	100,0	1.952	100,0	31.431	100,0
Ris.APQ (3) terrem.Marche Umbria	10.321		0		10.321		825		0		825		11.146		0		11.146	
<b>Totale</b>	<b>28.552</b>		<b>4.410</b>		<b>32.962</b>		<b>4.886</b>		<b>2.777</b>		<b>7.663</b>		<b>40.625</b>		<b>1.952</b>		<b>42.577</b>	

Note:

(1) Le risorse comunitarie includono il cofinanziamento nazionale.

(2) Al netto degli APQ relativi al terremoto Umbria-Marche.

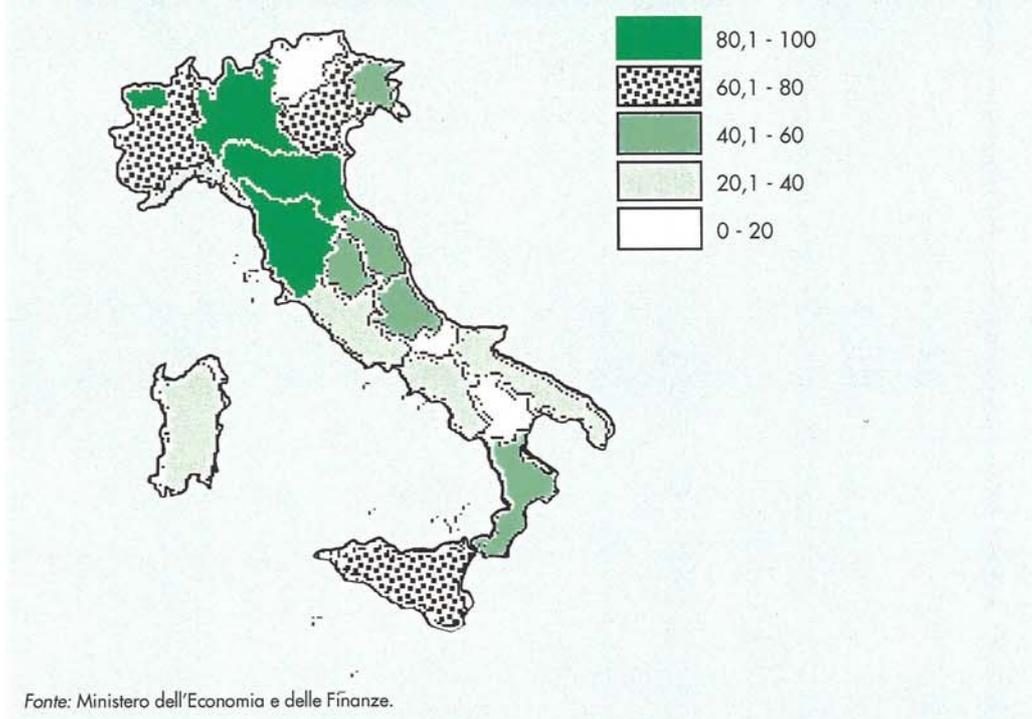
(3) I dati relativi alle risorse comunitarie ed alle ordinanze commissariali sono dedotti dal rapporto di monitoraggio al 30.6.2001. Il dato sulle risorse ordinarie per la ricostruzione nelle Marche e in Umbria comprende circa 9.813 milioni di euro, derivanti da autorizzazioni di spesa, per l'attivazione di mutui, previste dalle leggi seguenti: L. 434 e 449 del '97, L. 61, 267 e 448 del '98, L. 448 del '99 e L. 338 del 2000.

Fonte: DPS, Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale, Testi APQ.

È per questa ragione che nella Legge Finanziaria per il 2002 (art. 73) e con la successiva delibera CIPE n. 36/2002 sono state introdotte le importanti innovazioni per la programmazione, l'impegno e la spesa delle risorse (cfr. Par. III.3.2).

Nel Centro-Nord, solo Lombardia, Emilia Romagna e Valle d'Aosta hanno già interamente programmato tali risorse; altre tre regioni hanno superato la soglia del 60 per cento; nel complesso, risulta programmato il 59,3 per cento delle risorse assegnate. Nel Mezzogiorno il dato medio complessivo è del 42,6 per cento e la Regione Sicilia è la sola ad avere già raggiunto la soglia del 60 per cento (cfr. Figura III.5). A livello nazionale è stato programmato il 45,1 per cento delle risorse, pari ad oltre 2.500 milioni di euro (cfr. Tavola III.3).

**Figura III.5 - DELIBERE CIPE 142/99, 84/00 E 138/00 - PERCENTUALE DI RISORSE PROGRAMMATE PER REGIONE AL 30/09/02**



Oggi, in cima alle priorità di tutte le amministrazioni – regionali e centrali – vi è dunque la piena programmazione finanziaria delle risorse aggiuntive già disponibili. A questo fine, nei prossimi mesi saranno stipulati importanti APQ, soprattutto nei settori idrico e della viabilità. L'esigenza di programmare tempestivamente le risorse per le aree sottoutilizzate delle Intese non deve pregiudicare la qualità della programmazione e una maggiore integrazione con le risorse ordinarie, in particolare con quelle previste in altri strumenti di programmazione (piano triennale ANAS, piano delle priorità RFI, ecc.).

Il peso delle risorse regionali e di altri Enti pubblici tra le fonti di copertura finanziaria degli Accordi è in crescita: per gli Accordi stipulati nel 2002 ha superato il 30 per cento della copertura complessiva. Un indice, da una parte,

**Tavola III.3 - RISORSE STANZIATE E PROGRAMMATE PER REGIONE AL 30/09/02 DELLE DELIBERE CIPE 142/99, 84/00 E 138/00** (milioni di euro)

Macro-area	Regione	Delibera CIPE									Totale		
		CIPE 142/1999			CIPE 138/2000			CIPE 84/2000			Stanz.	Progr.	Quota progr (%)
		Stanz.	Progr.	Quota progr (%)	Stanz.	Progr.	Quota progr (%)	Stanz.	Progr.	Quota progr (%)			
Centro-Nord	Piemonte	38,6	38,5	99,9	58,3	57,9	99,3	58,3	25,0	43,0	155,1	121,4	78,3
	Valle d'Aosta *	1,0	1,0	100,0	2,4	2,4	100,0	2,4	2,4	100,0	5,8	5,8	100,0
	Lombardia	7,6	7,6	100,0	33,0	33,0	100,0	33,0	33,0	100,0	73,7	73,7	100,0
	Liguria	18,1	17,5	97,0	28,1	-	0,0	28,1	-	0,0	74,3	17,5	23,6
	P.A. Bolzano	2,0	-	0,0	3,4	-	0,0	3,4	-	0,0	8,8	-	0,0
	P.A. Trento *	1,1	-	0,0	2,2	-	0,0	2,2	-	0,0	5,5	-	0,0
	Veneto	26,0	18,8	72,2	31,9	24,8	77,5	31,9	11,5	36,1	89,9	55,1	61,3
	Friuli V.G.	7,5	7,5	100,0	9,6	4,3	45,0	9,6	-	0,0	26,7	11,8	44,2
	Emilia-Romagna	5,7	5,7	100,0	10,2	10,2	100,0	10,2	10,2	100,0	26,0	26,0	100,0
	Toscana	30,4	29,4	96,5	45,3	43,5	95,9	45,3	30,4	67,0	121,1	103,2	85,2
	Umbria	45,3	41,8	92,3	17,7	-	0,0	17,7	-	0,0	80,6	41,8	51,9
	Lazio	24,7	21,9	88,6	58,5	8,2	14,0	58,5	-	0,0	141,8	30,1	21,2
	Marche	24,4	24,4	100,0	14,0	-	0,0	14,0	-	0,0	52,3	24,4	46,6
<b>Totale Centro-Nord</b>		<b>232,4</b>	<b>214,1</b>	<b>92,1</b>	<b>314,7</b>	<b>184,2</b>	<b>58,6</b>	<b>314,7</b>	<b>112,6</b>	<b>35,8</b>	<b>861,7</b>	<b>511,0</b>	<b>59,3</b>
Mezzogiorno	Abruzzo	60,0	48,9	81,5	76,6	46,7	60,9	66,2	21,5	32,4	202,9	117,1	57,7
	Molise	36,1	3,4	9,3	46,0	-	0,0	39,8	-	0,0	121,9	3,4	2,8
	Basilicata	62,0	34,8	56,2	79,1	-	0,0	68,4	-	0,0	209,5	34,8	16,6
	Campania	333,1	335,6	100,7	425,3	85,3	20,1	367,6	-	0,0	1.126,0	420,9	37,4
	Puglie	318,8	85,0	26,7	291,6	24,6	8,4	252,1	64,7	25,7	862,4	174,3	20,2
	Calabria	171,7	118,5	69,0	219,2	12,9	5,9	189,5	129,9	68,6	580,4	261,3	45,0
	Sicilia	334,2	334,2	100,0	426,7	426,7	100,0	368,9	43,5	11,8	1.129,8	804,4	71,2
	Sardegna	167,1	167,1	100,0	213,3	58,9	27,6	184,4	-	0,0	564,9	226,0	40,0
<b>Totale Mezzogiorno</b>	<b>1.483,0</b>	<b>1.127,6</b>	<b>76,0</b>	<b>1.777,9</b>	<b>655,1</b>	<b>36,8</b>	<b>1.537,0</b>	<b>259,6</b>	<b>16,9</b>	<b>4.797,9</b>	<b>2.042,3</b>	<b>42,6</b>	
<b>Totale Italia</b>		<b>1.715,4</b>	<b>1.341,7</b>	<b>78,2</b>	<b>2.092,6</b>	<b>839,3</b>	<b>40,1</b>	<b>1.851,6</b>	<b>372,1</b>	<b>20,1</b>	<b>5.659,6</b>	<b>2.553,2</b>	<b>45,1</b>

\* Includi le riserve compensative.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

della maggiore diffusione degli APQ tra queste Amministrazioni, dall'altra, della crescente complessità dei programmi di intervento finanziati, proprio perché sostenuti con molteplici risorse pubbliche. Le Amministrazioni locali mostrano così di investire in modo evidente sul sistema APQ al fine di dare coerenza alle risorse finanziarie e ai progetti promossi anche da altre amministrazioni pubbliche e di definire programmi di intervento settoriali effettivamente rilevanti per lo sviluppo territoriale.

Le risorse private rappresentano una parte significativa ma al momento ancora inferiore ai livelli attesi delle fonti degli APQ, e sono inserite principalmente come impegni delle Amministrazioni regionali a reperire risorse da soggetti privati all'atto della costruzione o gestione dell'opera. Peraltro, nel corso degli ultimi mesi sono apparsi segnali di nuove tipologie di infrastrutture richieste dalle Regioni. Sempre più spesso si tratta di infrastrutture potenzialmente in grado di generare reddito (opere idriche, parcheggi, impianti sportivi, ecc.) e quindi di coinvolgere gli operatori privati. Si tratta di una domanda di infrastrutture con caratteristiche innovative rispetto a quella finora finanziata mediante i fondi per le aree sottoutilizzate. Sono in corso approfondimenti volti a stimare e valorizzare il contributo allo sviluppo economico che può venire dal coinvolgimento delle risorse private e a valutare le implicazioni che un loro eventuale utilizzo avrebbe riguardo al rispetto della disciplina di tutela della concorrenza.

#### Analisi settoriale

Più di due terzi degli APQ riguardano "Infrastrutture a rete" – ed in particolare di trasporto – confermando l'attenzione delle Amministrazioni regionali verso il rafforzamento delle infrastrutture di base (cfr. Tavola III.4).

Altro settore di rilievo è quello delle "Risorse naturali", specialmente per le regioni del Mezzogiorno. Le prescrizioni inserite nel Quadro Comunitario di Sostegno rispetto alla programmazione degli interventi in questo settore rappresentano indubbiamente un fattore chiave per la stesura degli accordi, ma occorre evidenziare che si tratta di un settore comunque di primo piano, tenendo conto che nei prossimi mesi verrà stipulata la maggior parte degli accordi del comparto "Risorse idriche". Una distribuzione degli investimenti in linea quindi con quanto previsto nel "Patto per l'Italia", che ritiene fondamentale il rafforzamento delle infrastrutture in questi due settori per il rilancio della competitività del Mezzogiorno.

Di rilievo per il Mezzogiorno è anche il peso del settore "Sistemi Locali di sviluppo", che mette in luce l'utilizzo degli Accordi – anche grazie a quanto previsto dalla Delibera 138/00 – per la definizione di programmi complessi di promozione dello sviluppo locale, con al proprio interno una importante componente infrastrutturale.

**Tavola III.4 - APQ STIPULATI PER ASSE E MACRO-AREA**

Asse QCS	Totale Italia			Centro-Nord			Mezzogiorno		
	N.o APQ	Valore	%	N.o APQ	Valore	%	N.o APQ	Valore	%
1 - Risorse naturali	19	5.248	16,7	12	2.078	13,1	7	3.170	20,4
2 - Risorse culturali	11	1.186	3,8	7	694	4,4	4	492	3,2
3 - Risorse umane	1	0	0,0	1	0	0,0	0	0	0,0
4 - Sistemi Locali di sviluppo	17	1.934	6,2	7	99	0,6	10	1.835	11,8
5 - Città	7	1.819	5,8	4	1.591	10,0	3	228	1,5
6 - Reti e nodi di servizio	26	21.243	67,6	13	11.458	72,0	13	9.786	63,1
<b>Totale</b>	<b>81</b>	<b>31.431</b>	<b>100,0</b>	<b>44</b>	<b>15.920</b>	<b>100,0</b>	<b>37</b>	<b>15.511</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

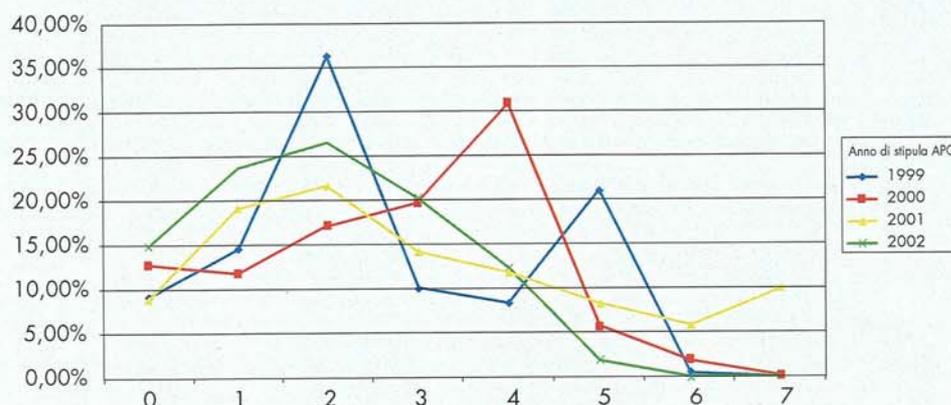
Infine, con il consolidarsi dell'esperienza nella definizione e monitoraggio degli Accordi (vedi riquadro "La definizione ed il monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro"), sono gradualmente emerse variazioni nella programmazione temporale della spesa dei singoli Accordi, nella direzione complessivamente di una maggiore attendibilità della programmazione.

Prima della Delibera CIPE n. 36/02 era possibile riprogrammare la distribuzione della spesa successivamente alla stipula dell'Accordo, al fine di tener conto dei ritardi nelle procedure amministrative e tecniche di attuazione degli interventi. In diversi casi questo ha portato a successivi slittamenti in avanti della spesa programmata, con conseguenze sull'ammontare annuale di spesa realizzata e sui tempi di conclusione degli interventi.

Con la Delibera 36/2002 si è disincentivata la rimodulazione della spesa, prevedendo l'eventuale perdita della quota premiale; le amministrazioni regionali e centrali saranno più attente a effettuare stime affidabili sui tempi di attuazione dei singoli interventi, migliorando l'attendibilità delle informazioni sull'avvio e la conclusione dei singoli interventi.

La programmazione della spesa

**Figura III.6 - VETTORE COSTI NORMALIZZATO PER ANNO STIPULA DEGLI APQ**



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Confrontando i dati relativi agli APQ stipulati negli ultimi quattro anni (cfr. Figura III.6), è evidente come gli Accordi recentemente stipulati mostrino una distribuzione annuale della spesa più coerente con il “ciclo del progetto” - un profilo a gobba con una forte crescita della spesa nei primi due anni ed un graduale declino nei successivi 4/5 anni. È questo probabilmente un indice di un progressivo miglioramento nella programmazione degli APQ da parte delle Amministrazioni regionali, collegata alle esperienze di programmazione/monitoraggio accumulate e all’inserimento negli accordi di interventi con un livello di progettazione più avanzato, e quindi con stime di costi e avanzamento delle attività più attendibili.

### III.3.2 Lo stato di attuazione degli Accordi

Sugli APQ con un maggior grado di maturità è possibile svolgere un’analisi relativa allo stato di attuazione esaminando il grado di avanzamento di ciascun intervento. La base per tale analisi è costituita dall’insieme degli APQ aggiornati al 31/12/01<sup>7</sup>. La Tavola III.5 mostra come a quella data il 40,0 per cento degli interventi avesse ultimato la fase di progettazione (definitiva o esecutiva) ed il 29,2 per cento avesse avviato o addirittura già ultimato i lavori. Le previsioni riportate nei cronoprogrammi dei singoli interventi per l’anno 2002<sup>8</sup> mettono inoltre in evidenza come buona parte degli interventi passerà dalla fase progettuale e quella attuativa (per il 51,4 per cento degli interventi è infatti prevista l’avvio dei lavori).

#### RIQUADRO P – LA DEFINIZIONE ED IL MONITORAGGIO DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO

*Il processo di definizione e gestione di un APQ segue fasi ormai abbastanza consolidate, articolate nella istruttoria e stipula dell’accordo e nel successivo monitoraggio.*

*Nella iniziale fase istruttoria viene confrontata la proposta regionale con quanto disposto in sede di Intesa Istituzionale di Programma e nei documenti programmatici nazionali e regionali di riferimento, esaminando anche il contributo fornito allo sviluppo socio-economico del territorio. Parallelamente, con la regione vengono individuate le amministrazioni centrali, le amministrazioni locali e gli altri enti pubblici o privati che dovranno essere coinvolti nella definizione e stipula dell’accordo.*

*Dopo la formale stipula dell’atto, è prevista un’attività di monitoraggio semestrale, disciplinata dalla Delibera CIPE n. 44/2000.*

*Tale attività prevede che per ogni intervento finanziato venga compilata una apposita scheda-intervento nella quale riportare le caratteristiche dell’opera, costi, finanziamenti, ed i tempi di attuazione delle singole attività (progettazione, lavori, collaudo, ecc.).*

<sup>7</sup> Stime effettuate sui dati dei cronogrammi attività dei singoli interventi.

<sup>8</sup> Vedi nota 2.