

Le finalità del monitoraggio sono riconducibili alla verifica in itinere del processo di programmazione ed attuazione degli interventi ed alla individuazione e risoluzione di eventuali criticità sopravvenute.

Il rilievo di questa attività è stata evidenziata nell'ultimo DPEF dove, anche attraverso il potenziamento del monitoraggio degli APQ, si intende rafforzare l'accelerazione e la qualificazione degli investimenti pubblici.

Nel corso dell'estate 2002, in ottemperanza a quanto stabilito nella Delibera CIPE 36/2002, la struttura delle schede-intervento e le relative procedure di inserimento delle informazioni nella banca dati sono state innovate. Tale iniziativa, nonostante abbia determinato un iniziale rallentamento dell'aggiornamento dei dati, consentirà nell'immediato futuro un più agevole inserimento ed una più facile analisi dei dati.

L'esame delle informazioni inserite nella banca dati mette in evidenza il soddisfacente grado di informatizzazione degli accordi, pari rispettivamente al 96 e al 99 per cento del numero e del valore degli interventi complessivi.

Il livello di aggiornamento dei dati per gli APQ è soddisfacente: infatti, tra gli accordi che hanno chiuso l'ultimo monitoraggio disponibile (al 31/12/01) e quelli stipulati negli ultimi 12 mesi sono 55 (64,2 per cento in valore) quelli per i quali è possibile effettuare analisi attendibili circa lo stato di attuazione dei singoli interventi e dell'accordo nel suo complesso.

A distanza di circa 18/24 mesi dalla stipula, buona parte degli interventi finanziati negli APQ è quindi già avviato o prossimo ad entrare nella fase attuativa, un trend che dovrebbe consolidarsi nei prossimi anni.

Tavola III.5 - STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DEGLI APQ ¹

Macro-area	NON AVVIATI In progettazione ²				AVVIATI					Totale	
	Al 31/12/2001		Previsioni nel 2002		In corso		Ultimati				
	Fattibilità- Preliminare	Definitiva- Esecutiva	Fattibilità- Preliminare	Definitiva- Esecutiva	al 31/12/01	Previsioni nel 2002	Totale al 31/12/02	al 31/12/01	Previsioni nel 2002		Totale al 31/12/02
Centro-Nord	373	496	279	295	382	651	1007	40	26	66	1.291
Mezzogiorno	125	151	61	81	49	180	226	1	3	4	326
Totale	498	647	340	376	431	831	1233	41	29	70	1.617
%	30,8	40,0	21,0	23,3	26,7	51,4	76,3	2,5	1,8	4,3	100,0

¹ Vedi nota 2.

² Livello di progettazione

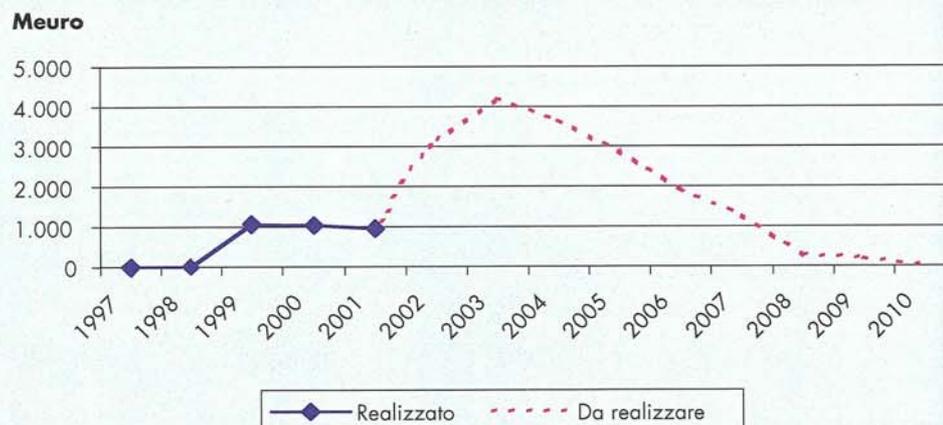
• 1: Fattibilità - Progettazione Preliminare;

• 2: Progettazione Definitiva - Progettazione Esecutiva.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Elementi utili per stimare complessivamente le previsioni di avanzamento degli Accordi nei prossimi anni provengono dalla distribuzione annuale della spesa realizzata e da realizzarsi. L'analisi dei dati relativi agli Accordi con dati di monitoraggio aggiornati mostra un valore di spesa realizzata relativamente costante negli ultimi tre anni, pari circa a 1.000 milioni di euro all'anno (cfr. Figura III.7).

Figura III.7 - DISTRIBUZIONE ANNUALE DELLA SPESA*



* La parte dei costi da realizzare relativa al 2001 riguarda gli APQ sottoscritti nel trimestre dello stesso anno.
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La distribuzione della spesa per gli anni dal 2002 in poi mostra una marcata crescita fino al 2004, per poi declinare progressivamente e con importi significativi fino al 2008. Previsioni queste che pongono in risalto come ci si attenda nel prossimo triennio un significativo avanzamento nella realizzazione degli interventi, e quindi nell'ammontare di risorse finanziarie che entreranno nel sistema economico tramite i pagamenti effettuati dalle stazioni appaltanti.

Come sopra ricordato, l'accuratezza di tali previsioni ha scontato in passato la sensibile riprogrammazione della spesa successivamente alla stipula; ad esempio, per gli APQ monitorati al 31/12/00 ed al 31/12/01, le previsioni relative alle spese da realizzare nel corso del 2001 sono state confermate alla fine dell'anno per un valore complessivo del 43 per cento, mentre la restante parte è stata riprogrammata negli anni successivi. È possibile pertanto che i dati riportati nella Figura III.7 siano in parte sovrastimati e che la crescita della spesa nel prossimo triennio risulti inferiore.

III.3.3 Le prospettive degli Accordi tra innovazioni normative e nuove priorità strategiche

**Dal bilancio
attuativo al
processo di
rilancio**

I dati appena riportati testimoniano la ormai ampia diffusione degli Accordi. Tuttavia non sono mancati limiti nella strategia complessiva di gestione dello strumento, che hanno reso necessario l'avvio di un processo di rafforzamento e rilancio.

Gli Accordi sottoscritti tra il 1999 e il 2002 hanno spesso risentito del mancato sforzo di integrazione delle diverse programmazioni, a livello istituzionale e settoriale, in un disegno programmatico unitario a livello regionale. Eccessivo è stato il condizionamento derivante dalle priorità, dalle esigenze operative e dalle regole contenute nei singoli strumenti di programmazione settoriale (Piani Triennali ANAS, Contratti di programma FS S.p.A., Piani d'ambito ex legge 36/94, Piani di Sviluppo Regionale, Piani Regionali dei Trasporti etc.). Inadeguata l'attenzione ai profili dell'avanzamento progettuale.

Le novità del quadro normativo

Nel corso del 2002 il Governo ha intrapreso una serie di iniziative volte a riqualificare le Intese, accelerandone al contempo l'attuazione per il tramite degli Accordi. È maturato il convincimento di estendere alle Intese alcuni principi e regole della programmazione comunitaria dei fondi strutturali 2000-2006.

Al fine di dare concreta attuazione a tale convincimento, le innovazioni della Delibera 36/2002 (descritta nel dettaglio al paragrafo III.1) mirano a:

- evitare ritardi nella programmazione e nella spesa delle risorse finanziarie assegnate;
- individuare nel partenariato istituzionale tra le Amministrazioni titolari delle risorse - regioni e province autonome – e le autonomie locali, il metodo per garantire adeguata flessibilità e coerenza programmatica alla selezione degli interventi da inserire negli Accordi;
- premiare le Amministrazioni che sapranno scegliere gli interventi realmente dotati di contenuto progettuale, i solo capaci di proiettare un profilo di spesa credibile per i singoli Accordi.

Il riferimento all'avanzamento progettuale come criterio per la selezione dei progetti da finanziare, insieme al meccanismo premiale basato sul rispetto, in termini di spesa effettuata, del cronoprogramma fissato al prossimo 31 dicembre 2002, definiscono i nuovi limiti per una gestione flessibile dei tempi procedurali ed economico finanziari degli interventi.

Alle Amministrazioni titolari delle risorse compete l'individuazione del *mix* ottimale tra interventi in fase progettuale molto avanzata, dotati, quindi, di profili di spesa ed attuazione certi e interventi, molto significativi, ma scarsamente dettagliati sotto il profilo tecnico-progettuale, caratterizzati, per questo, da una sostanziale incertezza nei profili di attuazione e spesa.

Al processo negoziale per la definizione degli APQ ed al meccanismo di monitoraggio dell'attuazione, competono invece:

1. la definizione degli impegni procedurali necessari al raggiungimento degli obiettivi di spesa programmati;
2. la verifica in itinere dei risultati progressivamente conseguiti (con l'eventuale rimodulazione degli impegni di spesa assunti) e della loro compatibilità con l'obiettivo finale necessario al conseguimento della premialità.

A spingere verso il rafforzamento dello strumento sono anche le tre nuove missioni affidate alle Intese ed agli Accordi di programma quadro nell'ambito dei due principali documenti programmatici delineati dal Governo all'inizio dell'estate:

1. il rapido avvio delle opere incluse nella Legge Obiettivo;
2. la realizzazione delle necessarie infrastrutture materiali ed immateriali per il sistema idrico integrato e per della distribuzione dell'acqua per usi irrigui, nel quadro della promozione di una maggiore efficacia dell'assetto istituzionale e gestionale del settore; una conferma del rilievo di questo settore è for-

Il rilancio degli Accordi nella Delibera CIPE n. 36/2002

Intese e accordi nel Patto per l'Italia e nel DPEF 2003-2006

- nita dal valore delle risorse per “aree sottoutilizzate” programmate negli APQ attualmente in istruttoria, pari a circa 1.000 milioni di euro, dei quali 896 relativi ad interventi nel Mezzogiorno;
3. la promozione del processo di trasferimento alle regioni dei Patti Territoriali, mediante la predisposizione, sulla base di puntuali criteri economici e occupazionali, di un adeguato sistema di regolazione opportunamente corredato da efficaci meccanismi premiali/sanzionatori per incentivare il reale contributo del partenariato sociale.

Si accentua così anche alla luce del disposto della Delibera 36/2002, la specializzazione dell'APQ come modello di management dei programmi di investimento, enfatizzando il ruolo di impulso e verifica del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, che gestisce lo strumento. Nel riquadro che segue sono enucleati gli obiettivi strategici sui quali vengono fondate le basi del modello di gestione degli Accordi.

Tali priorità, definite con riferimento a contesti settoriali fortemente regolamentati e caratterizzati da una fase assai dinamica di transizione delle competenze istituzionali dal centro alla periferia, richiedono un forte supporto gestionale alle Regioni da parte delle Amministrazioni centrali competenti per settore.

RIQUADRO Q – OBIETTIVI STRATEGICI NELLA GESTIONE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO

- *Obiettivi per la fase istruttoria degli APQ:*
 - *Individuare, per i progetti selezionati dalle Amministrazioni titolari delle risorse, percorsi attuativi tali da consentire il rispetto del cronoprogramma di spesa previsto.*
 - *Evidenziare le criticità del percorso attuativi, programmando in sede negoziale, le necessarie azioni finalizzate a rimuoverle;*
 - *Definire le titolarità e i contenuti dei poteri sostitutivi ammissibili sulla base della legislazione vigente e necessari alla soluzione delle criticità impreviste emergenti nel corso della fase attuativa;*
 - *Programmare, sulla base delle regole che disciplinano le fonti di copertura finanziaria individuate, le attività relative ai flussi finanziari in modo da renderli coerenti con la struttura del percorso attuativo e del cronoprogramma di spesa.*
- *Obiettivi per l'articolato e gli allegati tecnici degli APQ*
 - *Definire nel dettaglio gli impegni assunti dalle parti sottoscrittrici per la rapida attuazione degli interventi e l'accelerazione delle procedure di spesa;*
 - *Definire le regole per le specificità settoriali garantendo la monitorabilità degli impegni assunti e la necessaria strumentazione premiale e sanzionatoria a sostegno;*
 - *Articolare il profilo attuativo del programma e degli interventi, attribuendo ai differenti attori le responsabilità per le diverse fasi attuative e per l'esercizio dei poteri sostitutivi e garantendo regole di rimodulazione coerenti con il raggiungimento degli obiettivi di premialità dettati dalla Delibera CIPE 36/2002;*

- *Disciplinare le modalità per il superamento delle specifiche criticità dei processi attuativi, emerse nella fase istruttoria;*
- *Articolare il profilo temporale del quadro finanziario disciplinando i meccanismi di acquisizione/impegno/trasferimento delle risorse al fine di supportare adeguatamente il processo attuativo;*
- *Regolamentare il contributo finanziario dei soggetti privati e dei programmi di project financing, individuando opportune modalità di verifica in itinere.*
- **Obiettivi per la fase attuativa degli APQ**
- *Promuovere presso le Amministrazioni destinatarie delle risorse lo sviluppo di una "cultura" del monitoraggio degli investimenti pubblici e delle adeguate strutture necessarie per renderla operativa;*
- *Verificare, attraverso le attività di monitoraggio dei soggetti responsabili, lo stato di attuazione degli interventi e la progressione della spesa, anche alla luce degli impegni dichiarati per l'ottenimento della premialità;*
- *Individuare l'emergere di criticità attuative non previste e promuovere l'esercizio da parte dei soggetti competenti delle azioni di accelerazione della spesa e laddove necessario dei poteri sostitutivi.*

La Legge Obiettivo e le Intese generali quadro introdotte dall'art. 13 del Collegato rappresentano un importante passo avanti rispettivamente nella semplificazione amministrativa delle procedure per la realizzazione delle opere pubbliche e nella definizione delle priorità infrastrutturali del Paese. L'integrazione degli interventi previsti in tali strumenti di programmazione nelle Intese e negli Accordi consentirà:

- l'attribuzione alle opere strategiche prioritarie, prive della totale copertura finanziaria, delle risorse pubbliche aggiuntive;
- la regolazione del conferimento delle risorse private raccolte sul mercato finanziario;
- l'attivazione mirata e tempestiva delle opportunità di snellimento procedurale, offerte dalla nuova normativa, in funzione delle criticità attuative segnalate dal sistema di monitoraggio degli Accordi.

L'attività relativa al settore idrico integrato va correlata al sostegno necessario alla gestione del passaggio, ancora non del tutto completato, tra il regime transitorio previsto dal QCS 2000-2006 e dalla legislazione nazionale degli ultimi due anni e la seconda fase di programmazione successiva al completamento del riassetto previsto dalla legge 36/1994 (Legge Galli). All'interno delle dinamiche organizzative ed istituzionali in corso gli APQ hanno il ruolo principale di stabilire un ordine di priorità nell'attuazione degli investimenti previsti dai piani d'ambito, completata la fase di individuazione dei gestori degli ambiti territoriali ottimali per il sistema idrico integrato.

Infine, per la promozione del processo di trasferimento alle regioni dei Patti Territoriali, la predisposizione, tramite gli APQ, del necessario sistema di regolazione rimanda alla gestione condivisa di un meccanismo per il conferimento delle risorse per i regimi di aiuto (oggi fuori dal riparto disciplinato dal CIPE con la delibera 32/2002) e di quella per l'infrastrutturazione a servizio della localizzazione

produttiva. Nella pianificazione di tali meccanismi può essere individuato lo spazio per la costruzione di efficaci meccanismi premiali/sanzionatori per la regolazione di un processo di trasferimento, che generi adeguati incentivi all'effettiva attivazione del partenariato istituzionale, economico e sociale.

La condivisione delle scelte di programmazione e della conduzione delle fasi attuative – tramite l'assunzione di impegni chiari ed effettivamente vincolanti da parte delle regioni e delle amministrazioni centrali – costituisce un elemento indispensabile per il successo di uno strumento di programmazione degli investimenti pubblici sul territorio; specie in un contesto istituzionale di progressivo decentramento delle competenze.

La certezza di copertura finanziaria degli interventi e l'obbligo di verificare l'attuazione degli interventi attraverso un sistema di monitoraggio in via di perfezionamento danno credibilità e affidabilità all'Accordo di programma quadro.

Infine, le nuove missioni settoriali attribuite dal Governo e le innovazioni procedurali e premiali introdotte dal CIPE ne rafforzano l'impatto strategico e la performance attuativa.

III.4 Sviluppo locale: incentivi agli investimenti delle imprese

Le politiche di contesto sono volte a rimuovere i fattori strutturali che, comprimendo la redditività attesa dalle imprese, frenano lo sviluppo delle aree sottoutilizzate. Le politiche di incentivazione alle imprese, che pure possono integrare gli interventi di contesto, specie nella fase preliminare della loro attuazione, mirano in generale a compensare i differenziali di redditività fra aree che derivano dai suddetti fattori strutturali, e possono quindi favorire processi di agglomerazione produttiva.

In particolare, secondo lo schema adottato nel DPEF 2003-2006, le diverse politiche di aiuto agli investimenti nel Mezzogiorno, mirano a tre distinti obiettivi:

- a) compensare le rilevanti e persistenti inefficienze dei mercati del credito e dei capitali;
- b) compensare il differenziale negativo di redditività degli investimenti nell'area;
- c) promuovere la partecipazione delle imprese all'avvio di progetti territoriali integrati di sviluppo.

In questo paragrafo e nel successivo (III.5) vengono brevemente esaminati, con riguardo ai risultati ottenuti nel periodo più recente, alcuni fra i principali strumenti di incentivazione esistenti, che assolvono in forma e misure diverse questi compiti.

III.4.1 La legge 488/92

Gli incentivi erogati dai bandi automatici per aiuti effettuati in base alla legge 488/92 consentono di compensare le difficoltà di finanziamento dell'accumulazione di capitale delle imprese, legate in particolare a inefficienze nel mercato del credito.

Tra le norme agevolative in conto capitale, la 488/92 è quella con il maggiore impegno finanziario: dal 1996 a oggi ha agevolato 30.469 progetti di investimento, con aiuti pari a circa 16.700 milioni di euro (6.000 di cofinanziamento comunitario), per

circa 56.100 milioni di investimenti e 432.000 posti di lavoro. Nel Mezzogiorno, le 20.406 domande (il 67 per cento del totale nazionale) con 14.700 milioni di euro di agevolazioni richieste (l'88 per cento del totale) hanno riguardato investimenti complessivi per circa 39.000 milioni di euro e 324.000 posti di lavoro. Fino a luglio 2002 le iniziative completate nel Mezzogiorno erano 8.413, con erogazioni pari a 9.114,3 milioni di euro, relative a investimenti per 87.888 posti di lavoro.

Per quanto riguarda il 2001, sono state approvate 4.738 domande, per complessivi 3.096 milioni di euro di agevolazioni, 10.893 milioni di euro di investimenti e 85.961 posti di lavoro. Di queste, 4.065 (86 per cento) sono al Sud, per un totale di 2.943 milioni di euro.

La caratteristica principale dei bandi *ex lege* 488/92 è di operare con un meccanismo di selezione automatico. La riforma del 1999 ha attribuito alle Regioni la possibilità di fissare priorità differenziate nelle graduatorie secondo le caratteristiche strutturali del progetto (localizzazione, settore di attività economica e tipologia del programma di investimento). La simulazione degli effetti dell'introduzione di tali priorità nell'VIII bando segnala un impatto rilevante dei cambiamenti effettuati, che hanno effettivamente mutato l'allocazione di una porzione significativa delle risorse impegnate tra settori e territori.

Il dato oggetto di maggior interesse riguarda l'occupazione. Le graduatorie speciali hanno orientato gli investimenti verso settori e tecnologie maggiormente intensive in termini di lavoro. Le simulazioni mostrano che le nuove graduatorie, formate sulla base anche di indicatori di priorità regionali, finanziano progetti con circa 10.000 occupati in più (pari al 14 per cento sull'intero territorio nazionale ammissibile e al 16 per cento nel Mezzogiorno) rispetto alle graduatorie che si sarebbero formate senza queste priorità. L'incremento raggiunge il 25 per cento nel settore manifatturiero (30 per cento nel Mezzogiorno) e il 18 per cento nella piccola e media impresa. Il motivo risiede principalmente nella composizione settoriale e dimensionale delle iniziative che sarebbero state escluse dal regime agevolativo con le vecchie procedure, principalmente piccole e medie imprese in settori a bassa intensità di capitale.

L'analisi delle revoche degli aiuti concessi può offrire una valutazione, anche se indiretta, dell'efficacia procedurale dello strumento, ovvero della sua capacità di raggiungere gli obiettivi soddisfacendo nel contempo i bisogni delle imprese. Le revoche totali hanno riguardato nel complesso circa il 10 per cento delle iniziative agevolate (cfr. Tav. III.6). Circa l'80 per cento delle revoche è costituito da rinunce alle agevolazioni da parte delle imprese. Le revoche per inadempienza delle imprese, attribuibili all'assenza dei requisiti o al mancato raggiungimento degli obiettivi dichiarati al momento della domanda d'incentivazione, sono quindi una quota molto ridotta delle domande finanziate.

III.4.2 Credito d'imposta

Alla compensazione del differenziale di redditività degli investimenti conseguenti ai maggiori costi esistenti nel Mezzogiorno è rivolto dal 2001 lo strumen-

Tavola III.6 - LE REVOCHE DEGLI INCENTIVI CONCESSI NEI BANDI DELLA LEGGE 488/92

Numero Bando	Iniziative agevolate	Numero revoche totali
1	6.395	752
2	4.340	571
3	3.503	563
4	3.908	652
5	248	51
6	1.138	163
7	390	60
8	4.689	240
9	1.014	5
10	794	33
11	3.247	-
12	918	-
13	661	-
	31.245	3.090

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

to del credito d'imposta, vale a dire l'agevolazione fiscale introdotta con la Legge finanziaria 2001 (L. 388/2000, art. 8) in favore delle imprese che effettuano nuovi investimenti nelle aree sottoutilizzate del Paese ammissibili agli aiuti a finalità regionale. L'agevolazione, secondo la normativa originaria, è stata concessa con criteri di automaticità e di certezza e secondo le intensità fissate dalla Commissione europea per tali zone.

Nel luglio scorso con D.L. 138/2002 (convertito in legge n. 178/2002), sono state apportate modifiche alla disciplina esistente eliminando il divieto di cumulo con la "Tremonti-bis", fissando un limite annuale di risorse disponibili e introducendo una istanza preventiva da parte delle imprese interessate che accrescesse la trasparenza e la controllabilità dello strumento. Lo scarso tiraggio manifestatosi nei mesi luglio – ottobre (solo il 5 per cento delle risorse a disposizione nel secondo semestre 2002) ha tuttavia rivelato la tendenza delle imprese a utilizzare l'autorizzazione al credito ottenuta sugli investimenti dichiarati come una "prenotazione finanziaria" da utilizzare in modo differito – con il risultato di tenere bloccati impegni di spesa senza effetti sulle erogazioni – quando non per cederli ad altri soggetti. È stato perciò necessario intervenire nuovamente con la Legge Finanziaria in corso di approvazione.

Si è così fissato che:

1. le imprese che ottengono la prenotazione del credito debbano utilizzarlo, in un arco temporale limitato, realizzando i relativi investimenti entro un triennio;
2. la programmazione delle uscite finanziarie sia commisurata al profilo temporale degli investimenti così da poter utilizzare pienamente le risorse pubbliche assegnate per ciascun esercizio;
3. le imprese che, alle diverse date, non rispettino l'obiettivo programmato perdano il diritto al contributo ed incorrano nel divieto a presentare una nuova istanza per i dodici mesi successivi.