

Si conferma il peso preponderante dei settori “Risorse Naturali”, idrico in particolare, e delle “Reti di trasporto”, in termini sia di APQ stipulati sia di risorse programmate, tanto al Centro-Nord quanto al Sud dove è inoltre significativa la programmazione nell’ambito dell’Asse “Sviluppo Locale”.

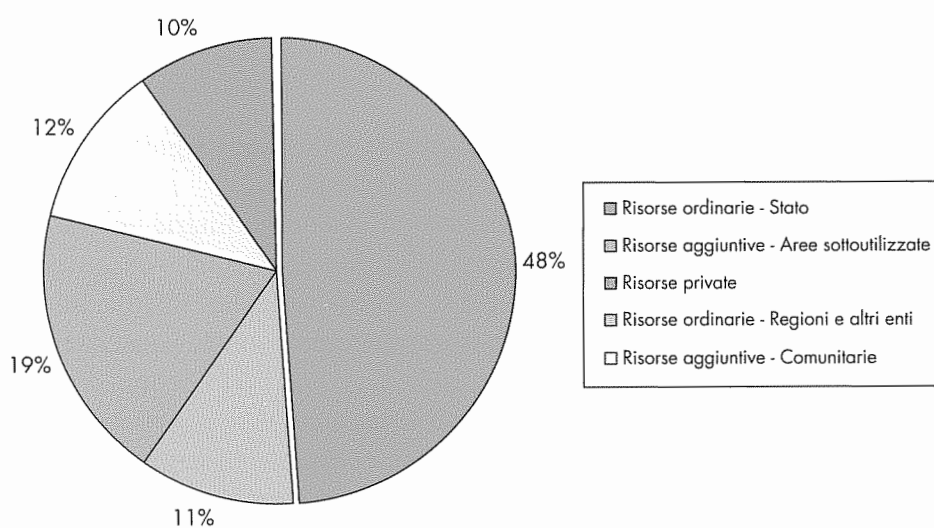
TAVOLA IV.2 – ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO STIPULATI PER ASSE (QCS), VALORE E MACROAREA AL 31 DICEMBRE 2003

Asse QCS	Centro-Nord			Mezzogiorno			Italia		
	N.	milioni di euro	%	N.	milioni di euro	%	N.	milioni di euro	%
1 - Risorse naturali	35	3.384,6	18,5	17	6.871,5	28,8	52	10.256,1	24,3
2 - Risorse culturali	11	842,1	4,6	10	877,9	3,7	21	1.720,0	4,1
3 - Risorse umane	1	0,2	0,0	—	—	—	1	0,2	0,0
4 - Sistemi Locali di Sviluppo	12	364,6	2,0	17	3.946,3	16,5	29	4.310,9	10,2
5 - Città	7	1.624,5	8,9	7	487,7	2,0	14	2.112,2	5,0
6 - Reti e nodi di servizio	27	12.106,2	66,1	23	11.679,9	48,9	50	23.786,1	56,4
Totale	93	18.322,3	100,0	74	23.863,2	100,0	167	42.185,5	100,0

Fonte: DPS

Le fonti finanziarie di copertura degli APQ comprendono risorse pubbliche ordinarie (provenienti dai bilanci statali – comprensive di quelle assegnate a grandi Enti gestori di reti come ANAS e RFI – e dai bilanci regionali e degli enti locali), risorse pubbliche aggiuntive per le aree sottoutilizzate (comunitarie, comprensive della quota di cofinanziamento nazionale, e statali stanziante annualmente dalla Legge Finanziaria e allocate dal CIPE) e risorse private (tra le quali si annoverano anche le tariffe del servizio idrico integrato).

Figura IV.7 - RIPARTIZIONE DELLE FONTI DI COPERTURA DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO AL 31 DICEMBRE 2003 (quote percentuali)

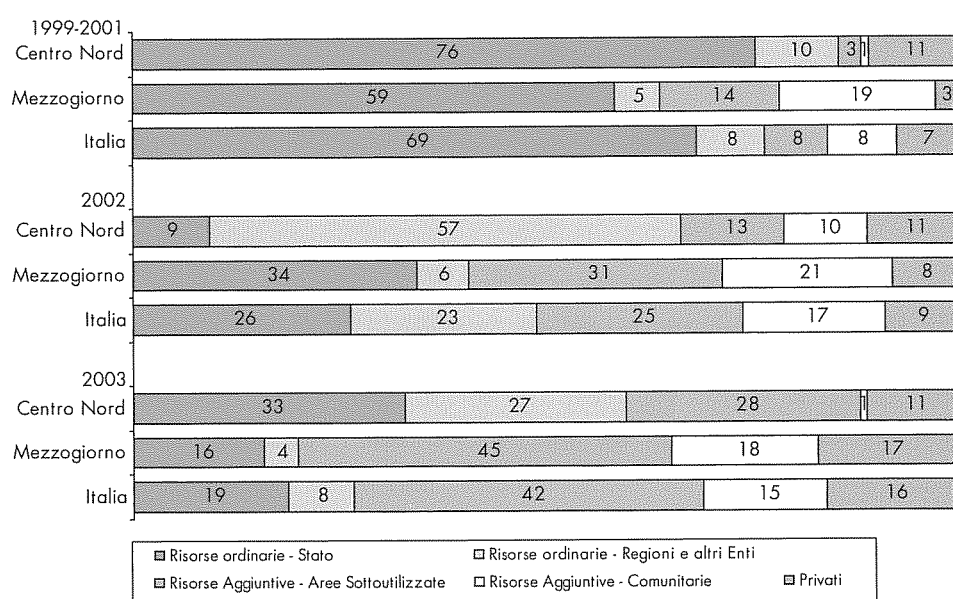


Fonte: DPS

Quasi la metà delle fonti di copertura degli APQ stipulati fino a oggi proviene da risorse ordinarie statali. Le risorse di carattere aggiuntivo rappresentano quasi un terzo di quelle complessive e, fra queste, le risorse per le aree sottoutilizzate pesano per circa il 19 per cento del valore totale degli Accordi.

L'evoluzione della distribuzione delle fonti di copertura evidenzia peraltro la costante diminuzione nel tempo del peso delle risorse ordinarie di fonte statale.

Figura IV.8 - FONTI DI COPERTURA DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO PER ANNO E AREA GEOGRAFICA (quote percentuali sul totale per ripartizione)



Fonte: DPS

A fronte di ciò, cresce in maniera altrettanto continua e significativa il peso delle risorse aggiuntive nazionali, in particolare al Sud.

Nel Centro-Nord resta elevato il peso delle risorse ordinarie poiché il calo delle risorse di fonte statale è compensato dall'aumento di quelle di fonte regionale. Il nuovo assetto istituzionale del paese – prodotto dalla riforma del Titolo V° della Costituzione – spiega in parte il protagonismo anche finanziario delle Regioni, ma è significativo che queste ultime scelgano l'APQ come strumento di programmazione e gestione degli investimenti finanziati con proprie risorse.

Le risorse private, pur aumentando il peso complessivo negli Accordi sottoscritti durante lo scorso anno (grazie all'incremento registrato al Sud), restano complessivamente modeste, in termini percentuali, anche a causa delle incertezze legate all'ultimazione dei processi di riforma nei settori dei trasporti, energia, rifiuti e risorse idriche.

Il crescente ricorso agli APQ per programmare e attuare investimenti pubblici nelle aree sottoutilizzate è spiegabile con il netto cambio di marcia delle pubbliche amministrazioni — Regioni in testa — nella capacità di selezionare interventi dotati di sufficiente affidabilità progettuale e di spesa. Vediamo brevemente come si è arrivati a tale risultato.

L'accelerazione nella programmazione delle risorse

Alla fine del 2001 il livello delle risorse programmate in APQ si attestava ancora su valori modesti, intorno al 30 per cento delle risorse complessivamente assegnate dal CIPE, determinando di conseguenza anche scarsi livelli di spesa. Si poneva, nella sostanza, lo stesso problema di lentezza nella programmazione e nella spesa delle risorse che aveva caratterizzato i precedenti cicli di programmazione dei fondi strutturali europei.

Al fine di accelerare la programmazione di tali risorse il CIPE, con le Delibere nn. 36 e 17 rispettivamente del 2002 e 2003, ha introdotto regole e incentivi di chiara matrice “europea” volti ad assicurare anche nell’ambito degli APQ l’efficienza della spesa, il monitoraggio degli interventi, la coerenza programmatica e la trasparenza nei processi di selezione dei progetti (Cfr. par.V.2.2.2)

Gli effetti di tali innovazioni regolamentari sono stati significativi. Al 31 marzo 2003 ogni Regione aveva programmato almeno il 60 per cento delle risorse complessivamente allocate dal CIPE fino al 2001; al 31 dicembre 2003 il 100 per cento, rispettando così i targets fissati dalle predette delibere. Ma c’è di più.

La capacità di programmare con maggiore tempestività si sta manifestando anche con riferimento alle risorse stanziare dal CIPE negli ultimi due anni, confermando l’esistenza di un processo di apprendimento in atto.

La tabella successiva confronta, anno per anno, l’ammontare cumulato delle risorse programmate in APQ rispetto a quello, sempre cumulato, delle risorse assegnate alle Intese dalle varie Leggi Finanziarie. Al 31 dicembre 2001 risultavano programmate in APQ circa il 32 per cento delle risorse complessivamente assegnate alle Intese; 48 per cento alla fine del 2002; una vera e propria accelerazione nel 2003, con circa il 76 per cento delle risorse.

Considerando che a tale data risultava programmato l’intero ammontare delle risorse stanziare dal CIPE fino al 2001 (delibere 142/99, 84/00 e 138/00), le risorse ancora da programmare in APQ sono limitate a quelle delle Leggi Finanziarie del 2002 e del 2003, ripartite, rispettivamente, dalle Delibere CIPE nn. 36/02 e 17/03. Rispetto a tali risorse, risultavano già programmate in APQ il 70 per cento dei fondi della 36/02 e il 28 per cento della 17/03. Se a ciò si aggiunge la considerazione che queste delibere fissano termini precisi per la selezione dei progetti e la definizione del cronoprogramma di spesa, nonché, in relazione alla delibera 17, la previsione della data di sottoscrizione degli APQ, si può ragionevolmente presumere un’ulteriore e significativa accelerazione sia della programmazione delle risorse, sia del loro effettivo utilizzo.

Tavola IV.3 - ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: RISORSE STANZIATE, PROGRAMMATE E DA PROGRAMMARE PER ANNO AL 31 DICEMBRE 2003 (valori in milioni di euro)

Anno	Assegnazione Legge Finanziaria	Risorse complessivamente disponibili per IIP (valori cumulati)	Risorse programmate in APQ ¹ (valori cumulati)		Risorse da programmare in APQ
			Valore	%	
1999	1.716,19	1.716,19	583,59	34,0	1.132,60
2000	2.091,65	3.807,84	848,05	22,3	2.959,79
2001	1.850,72	5.658,56	1.828,70	32,3	3.829,86
2002	1.872,18	7.530,74	3.629,76	48,2	3.900,98
2003	2.821,60	10.352,34	7.843,43	75,8	2.508,91

¹ Tra le risorse programmate si considerano anche quelle utilizzate a copertura di Ordinarie straordinarie adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché una quota marginale di "risorse compensative" utilizzate nell'ambito degli APQ.
Fonte: DPS

La qualità della programmazione e del monitoraggio

Gli sforzi di questi ultimi due anni non hanno riguardato unicamente obiettivi di programmazione finanziaria e di spesa. Già nel Rapporto dello scorso anno erano evidenziate alcune criticità riferite alla qualità degli interventi selezionati:

- I) frequente riprogrammazione della spesa prevista alla stipula;
- II) eccessivo condizionamento del buon andamento degli Accordi derivante dalle priorità, dalle esigenze operative e dalle regole di copertura finanziaria e di riprogrammazione contenute nei singoli strumenti di programmazione settoriale (Piani Triennali ANAS, Contratti di programma FS SpA, Piani Regionali dei Trasporti, etc.).

La delibera CIPE n. 36/02 ha introdotto un primo correttivo per risolvere l'eccessiva riprogrammazione: chiedendo alle Regioni di indicare, entro il 31 dicembre 2002, gli interventi da inserire in APQ a valere sulle risorse della delibera; indicando come prioritari gli interventi con progettazione più avanzata; premiando alla fine del 2004 le Regioni che saranno riuscite a rispettare i cronoprogrammi di spesa fissati al 31 dicembre 2002.

L'esperienza dello scorso anno ha però evidenziato il permanere di alcuni punti deboli nelle attività di istruttoria e monitoraggio degli APQ.

In primo luogo, diversamente dalla disciplina dei fondi strutturali europei, restava priva di regole la possibilità di riprogrammare anche sensibilmente gli interventi; lo stesso criterio relativo al rispetto del cronoprogramma di spesa ammetteva la possibilità di cambiare gli interventi programmati purché il sentiero di spesa programmato rimanesse inalterato.

In secondo luogo, si dettavano criteri solo per le Regioni. Mancavano regole e incentivi per le Amministrazioni centrali che pure sono cofirmatarie degli Accordi. Così, gli interventi selezionati dalle Regioni non sono stati adeguatamente condivisi dalle Amministrazioni centrali, con inevitabili ripercussioni negative sulla qualità e coerenza programmatica dei progetti selezionati, sull'affidabilità dei cronoprogrammi di spesa e sui tempi di stipula degli Accordi.

Infine, i crescenti sforzi sul fronte del monitoraggio degli APQ già stipulati hanno chiarito in modo inequivocabile l'importanza di disporre sin dalla fase di istruttoria

di un Accordo di informazioni complete e aggiornate — secondo format di rilevazione facilmente compilabili ed esaustivi — circa i tempi, le modalità attuative nonché le coperture finanziarie degli interventi selezionati. Qualità della programmazione ed efficacia del monitoraggio sono in altre parole due attività fortemente interdipendenti.

La delibera CIPE n. 17 del maggio 2003 ha inteso porre rimedio a molti di questi inconvenienti.

Sono previste risorse premiali — da distribuire nel 2005 — per le Regioni che sapranno contenere le necessità di riprogrammazione degli interventi inseriti nei nuovi APQ, evitando in particolare la sostituzione degli interventi inseriti alla stipula con nuovi interventi.

Viene introdotto un nuovo iter di concertazione tra Amministrazioni regionali e centrali in base al quale, entro il 31 dicembre 2003, devono essere: selezionati gli interventi da inserire negli APQ finanziati con le risorse della delibera; indicate le date del loro inserimento formale e quindi di stipula dell'APQ; stabiliti i cronoprogrammi attuativi. L'incentivo a concertare gli interventi e i tempi di programmazione e attuazione è rappresentato rispettivamente dall'accesso: per le Regioni a ulteriori risorse premiali; per le Amministrazioni centrali al residuo 50 per cento delle risorse di assistenza tecnica stanziata dalla delibera per rafforzare le stesse strutture amministrative preposte all'attività istruttoria degli APQ. Sebbene non siano ancora disponibili dati ufficiali relativi agli esiti del processo di concertazione per ogni Regione, è diffusa la sensazione anche a livello regionale che l'incentivo per le Amministrazioni centrali abbia funzionato particolarmente bene, sollecitandone il coinvolgimento già nella fase di prima individuazione degli interventi e responsabilizzandole nella fissazione della data di stipula dei nuovi APQ.

Sul fronte del monitoraggio degli APQ, a seguito di un'intensa collaborazione tra Regioni e Ministero dell'Economia e delle Finanze — DPS, sono state varate diverse iniziative sia di breve termine, volte ad assicurare continuità, completezza e correttezza nell'aggiornamento dei dati, sia di medio periodo al fine di poter disporre di un sistema di monitoraggio affidabile per quanto riguarda la qualità dei dati e facilmente utilizzabile con riferimento all'analisi delle informazioni ivi contenute, da parte tanto delle Regioni quanto delle Amministrazioni centrali. Le principali misure riguardano:

- la subordinazione del trasferimento alle Regioni delle risorse stanziata dalla delibera al corretto svolgimento dell'attività semestrale di monitoraggio degli APQ;
- il trasferimento alle Regioni di risorse di assistenza tecnica per assicurare condizioni organizzative e tecniche adeguate al corretto svolgimento dell'attività di monitoraggio (20 milioni di euro in 3 annualità, di cui la prima è già stata trasferita alle Regioni);
- la ricognizione e l'analisi dei modelli organizzativi, procedurali e informativi in vigore nelle Regioni per lo svolgimento dell'attività di monitoraggio nonché la definizione di un Piano d'azione che, nel medio termine, assicuri in ogni amministrazione regionale un efficiente monitoraggio degli APQ e un'analisi accurata e agevole dei dati inseriti nel sistema (entro gennaio 2004 verrà pubblicato il bando per l'individuazione del soggetto che svolgerà tali attività; importo massimo disponibile 20 milioni di Euro);

- l'accantonamento di 60 milioni di euro da distribuire nel 2005 alle Regioni che riusciranno a contenere la riprogrammazione degli interventi entro il 30 per cento del costo complessivo di ogni nuovo APQ.

Gli sforzi sul fronte del monitoraggio hanno consentito di mettere a fuoco le principali criticità attuative degli APQ stipulati già da qualche anno, in particolare quelle - sopra richiamate - derivanti dal condizionamento di altri strumenti di programmazione settoriale (Piani Triennali ANAS, Contratti di programma FS SpA, Piani Regionali dei Trasporti, etc.). La persistenza e l'intensità di tali condizionamenti hanno suggerito di intervenire in via legislativa. Il comma 131 dell'articolo 4 della Legge Finanziaria per il 2004 stabilisce che gli interventi inseriti nell'ambito di strumenti di programmazione settoriale (nazionale o regionale), una volta inclusi in APQ, debbano essere sottoposti alle regole di riprogrammazione e monitoraggio delle Intese istituzionali di programma di cui alla Legge n. 662/96.

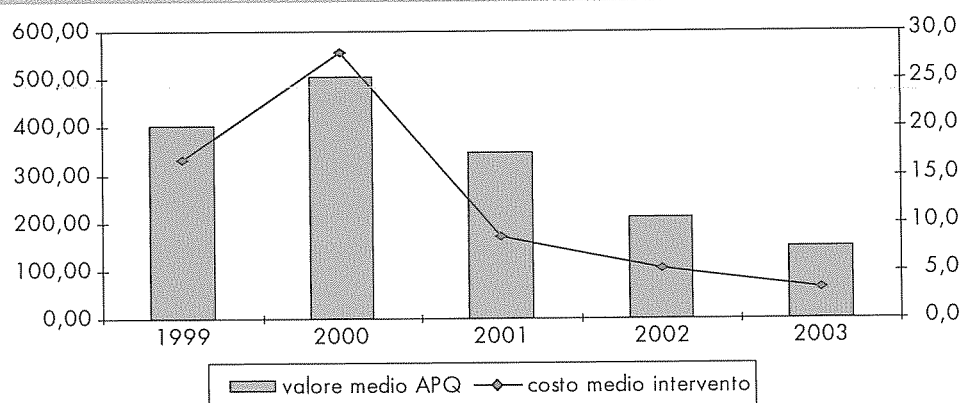
Tendenze e
prospettive

I risultati ottenuti e la crescente chiarezza sulle criticità attuative contribuiscono a orientare le scelte programmatiche delle Regioni verso tipologie di interventi "affidabili" sotto il profilo realizzativo.

Tra le tendenze in atto nella programmazione dei nuovi APQ - stimulate, giova ripeterlo, proprio dalla crescente quantità e qualità delle informazioni provenienti dal sistema di monitoraggio - meritano di essere segnalate le seguenti.

1) *Si sottoscrivono più APQ ma di dimensione finanziaria e complessità gestionale inferiori.* Negli anni immediatamente successivi alla stipula delle Intese - secondo una prassi tipica delle nostre pubbliche amministrazioni - sono stati sottoscritti, in particolare nel settore dei trasporti, APQ molto "pesanti" finanziariamente riguardanti più settori di intervento (viabilità, ferrovie, porti, aeroporti); tali Accordi, pur avendo un sicuro "respiro strategico", hanno mostrato in fase attuativa carenze di copertura finanziaria e di qualità progettuale. Come mostra la fig. IV.9, sta ora prevalendo l'orientamento a stipulare Accordi più contenuti in termini di valore complessivo degli investimenti e di valore medio degli interventi (soprattutto al Centro-Nord), monosettoriali (in particolare al Sud) e con progetti di rilevanza esclusivamente regionale se non locale.

Figura IV.9 - VALORE MEDIO DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO E COSTO MEDIO DEGLI INTERVENTI IN RELAZIONE ALL'ANNO DI STIPULA (valori in milioni di euro)



Fonte: DPS

2) *Cresce il peso delle risorse “regionalizzate”*. Anche questa tendenza riflette la preferenza per un modello di APQ finanziato con risorse in qualche modo “governate” dalle Regioni – quali le risorse aggiuntive nazionali e comunitarie per lo sviluppo – e quindi meno dipendente dalle risorse gestite da altri soggetti, in particolare dai grandi Enti gestori di reti (ANAS, FS S.p.A., ENAC, ENAV, etc.). La crescente attenzione in sede di istruttoria degli APQ ha anche rivelato la natura spesso programmatica – e quindi non certa – delle risorse gestite da tali Enti; in molti casi si è così optato per eliminare gli interventi finanziati con tali risorse ovvero a tenerne conto in chiave programmatica, subordinandone l’inserimento effettivo nell’Accordo al momento in cui si acquisisce la copertura finanziaria certa. La programmazione con risorse prevalentemente “regionalizzate” rafforza nel Centro-Nord – dove affluisce solo un sesto delle risorse aggiuntive per lo sviluppo – la tendenza a costruire APQ con interventi di dimensione finanziaria modesta; al Sud il fenomeno è meno rilevante ma potrebbe essere destinato a crescere in prospettiva.

A livello settoriale i progetti finanziati dalla Delibera 36/02, sulla base dei dati rilevati a novembre 2003, confermano la preminenza dell’Asse “Reti e Nodi di Servizio”. Esistono tuttavia differenze tra le due macro aree del Paese:

- nel Centro-Nord emerge una proliferazione di progetti di piccola dimensione negli Assi “Risorse naturali” (290 progetti, con un costo medio di circa 336 mila euro, su un totale di 350 progetti cofinanziati); seguono, in ordine di importanza decrescente, gli Assi “Sistemi Locali” (25 progetti, con un costo medio di 751 mila euro) e “Città” (30 progetti con un costo medio di 210 mila euro); sull’Asse “Reti e nodi di servizio” figurano attualmente solo 5 progetti di dimensioni nettamente più rilevanti (circa 16 milioni di euro);
- al Sud i progetti dell’Asse “Risorse naturali” sono numericamente molto inferiori, ma di dimensione finanziaria decisamente più rilevante (9 progetti con un costo medio di oltre 2,2 milioni di euro); è significativo il numero di progetti dell’Asse “Risorse Culturali” (22 unità), sebbene di dimensioni finanziarie contenute (317 mila euro in media); i progetti dell’Asse “Reti e nodi di Servizio” (22 unità) rappresentano il 30 per cento circa del totale dei progetti con una dimensione finanziaria media di poco inferiore ai 23 milioni di euro.

Queste tendenze si prestano a una duplice lettura. Da una parte segnalano una maggiore attenzione nella fase di programmazione alla reale “fattibilità” dei progetti selezionati. Dall’altra, è possibile che le procedure di selezione dei progetti e di programmazione delle risorse dettate dalla Delibera 36/2002 abbiano indotto le Regioni alla “semplificazione” dei processi, piuttosto che a uno sforzo di massimizzazione dell’efficacia degli investimenti basata su scelte indubbiamente più onerose. Anche per contrastare questo rischio il CIPE, con l’ultima delibera di riparto n. 17/03, ha previsto che almeno il 30 per cento delle risorse assegnate a ciascuna IIP sia destinato a progetti di rilevanza strategica.

IV.4.2 Lo stato di attuazione degli Accordi

L'analisi dello stato di attuazione al 31 dicembre 2002, si riferisce ai 3.851 interventi inseriti in APQ stipulati entro tale data. La presenza di interventi (1.531) compresi in APQ stipulati in prossimità della data di rilevazione (tra settembre e dicembre del 2002) incide significativamente sulle rilevazioni, accrescendo la quota degli interventi ancora da avviare. Nonostante ciò è sembrato opportuno tenerli in considerazione anche per dare conto delle previsioni relative a dicembre 2003.

Dai dati emerge che il 70,1 per cento degli interventi, pari a 2.701 unità, debba ancora avviare la fase di cantiere. In particolare, il 60 per cento di questi è dotato di sola progettazione preliminare/studio di fattibilità ed il 40 per cento di progettazione definitiva/esecutiva.

Gli interventi avviati e in corso di realizzazione sono 943 (24,5 per cento del totale); 207 interventi (5,4 per cento) risultano ultimati.

Tavola IV.4 – STATO DI AVANZAMENTO DEGLI INTERVENTI IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO AL 31 DICEMBRE 2002 E PREVISIONI AL 31 DICEMBRE 2003

MACROAREA	Interventi in fase di studio o progettazione		Interventi avviati		Interventi conclusi		Totale interventi	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Situazione al 31 dicembre 2002								
Centro-Nord	1.820	68,8	668	25,2	159	6,0	2.647	100,0
Mezzogiorno	881	73,2	275	22,8	48	4,0	1.204	100,0
Italia	2.701	70,1	943	24,5	207	5,4	3.851	100,0
Previsione al 31 dicembre 2003								
Centro-Nord	580	21,9	1.560	58,9	507	19,2	2.647	100,0
Mezzogiorno	263	21,8	771	64,0	170	14,1	1.204	100,0
Italia	843	21,9	2.331	60,5	677	17,6	3.851	100,0

Fonte: DPS

Lo stato di attuazione degli interventi in APQ risulta, ovviamente, influenzato dal fatto che molte risorse risultano programmate solo di recente, grazie all'accelerazione impressa nel 2002 e nel 2003.

L'evoluzione del quadro attuativo degli interventi alla data del 31 dicembre 2003⁷ dovrebbe essere caratterizzata da una significativa accelerazione, soprattutto per quanto concerne la conclusione dell'iter progettuale di una considerevole massa di progetti. Si prevede, infatti, l'avvio dei cantieri per oltre 1.850 interventi, con una conseguente riduzione del peso degli interventi da avviare sul totale che passa dal 70 al 22 per cento; 470 progetti dovrebbero chiudersi, aggiungendosi così ai 207 già ultimati; 2.331 saranno gli interventi in fase di attuazione, con un'incidenza del 60,5 per cento sul totale dei progetti considerati.

⁷ La previsione è basata sui dati dei cronoprogrammi riportati nelle schede intervento dell'applicativo delle Intese Istituzionali di Programma