

L'obiettivo dell'accelerazione della spesa in conto capitale, continua ad essere considerato un elemento imprescindibile per una efficace politica di sviluppo, tanto che l'art. 4, comma 130 della legge finanziaria per il 2004 lo inserisce tra i criteri che presiedono alla rimodulazione delle risorse. In particolare, per gli interventi infrastrutturali da finanziare si chiede la presentazione al Cipe di cronoprogrammi di attività e di spesa, prevedendo che la loro attuazione avvenga nell'ambito e secondo le procedure previste dagli Accordi di programma quadro, con priorità per gli interventi nei settori della sicurezza, dei trasporti, della ricerca, dell'acqua e del rischio idrogeologico.

*L'accelerazione della
spesa in conto
capitale*

In aderenza a tale disposizione la delibera Cipe n. 19/2004, nel rispetto del tradizionale riparto 85-15 per cento tra Mezzogiorno e Centro-Nord, ha assegnato risorse per realizzazione di progetti inclusi nel "programma accelerazione" realizzati dalle Amministrazioni centrali e dalle Regioni.

Le risorse assegnate per l'accelerazione nel Mezzogiorno sono state destinate a finanziare progetti inclusi nel Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) nei settori dell'acqua e dei trasporti, selezionati dal Ministero dell'Economia e delle finanze d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

La ricognizione ha identificato interventi localizzati nel Mezzogiorno rispondenti ai seguenti criteri:

- necessità di risorse finanziarie aggiuntive per la completa realizzazione del progetto;
- capacità di produrre spesa negli anni 2004 – 2005 pari ad almeno un terzo del costo totale del progetto.

A questi due criteri "automatici" si è associato un giudizio di affidabilità sulla stima di spesa, espresso in relazione ai seguenti elementi:

- stato di avanzamento della progettazione relativa al singolo intervento;
- coerenza interna dei programmi di spesa presentati dagli Enti attuatori.

Sulla base di tali criteri sono stati giudicati eleggibili al finanziamento 27 interventi dei 63 inizialmente previsti dall'elenco degli interventi contenuti nel PIS.

Per l'allocazione delle risorse finanziarie è stata stilata una graduatoria degli interventi sulla base di un indicatore composito di accelerazione²⁴.

Con le risorse disponibili è stata assicurata²⁵ la copertura di 11 interventi (cfr. tavola IV.5 fino a concorrenza delle risorse disponibili; di questi, sono stati presentati e approvati dal Cipe²⁶ sette interventi, per uno è stato richiesto un supplemento di istruttoria.

Nella tavola IV.5 sono riportati gli interventi per regione e per settore di attività, secondo la posizione in graduatoria.

²⁴ L'indicatore è stato ottenuto come media ponderata di un indicatore di redditività (previsioni di spesa per il biennio 2004-2005/complesso risorse mancanti all'intervento), di un indicatore di anticipazione (spesa prevista per il 2004/totale spesa prevista per il biennio 2004-2005) e di un indicatore di spesa (logaritmo del valore assoluto della spesa totale prevista nel biennio 2004-2005).

²⁵ Delibera CIPE n. 21 del 29/09/2004.

²⁶ Seduta CIPE del 20/12/2004.

TAVOLA IV.5 - GRADUATORIA DEGLI INTERVENTI EX RICOGNIZIONE PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

Graduatoria	Regione	Titolo	Risorse		Ulteriori Risorse Richieste		Profilo Spesa Prevista			Indice			
			Costo	Disponibili	Totale	Cumulata	2004	2005	2004/05	Reddi- tività	Anticipa- zione	Spesa	Accelera- zione
1	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 2 Catanzaro per Km. 23,000	740,0	652,0	88,0	88,0	30,0	200,0	230,0	268,8	90,5	190,0	235,2
2	Sicilia	Asse Autostradale Palermo Messina	135,6	50,0	85,6	173,6	128,0	7,6	135,6	179,3	269,4	166,2	185,7
3	Sicilia	Autostrada Messina-Siracusa-Gela: lotto 9 - Scicli	150,4	80,5	70,0	243,6	30,0	25,0	55,0	110,0	181,7	125,6	120,3
4	Molise	Acquedotto Molisano centrale - delibera CIPE 121/2001	93,0	0,4	92,6	336,2	10,4	43,4	53,8	92,2	104,4	124,6	99,9
5	Calabria	SALERNO-REGGIO CALABRIA - Macrolotto n. 6 dal Km. 423,300 (svincolo di Scilla incluso) al Km. 442,900	675,0	103,0	572,0	908,2	8,4	216,7	225,1	75,9	69,9	189,0	97,9
6	Sardegna	Olbia - Realizzazione di un pennello nel porto industriale	3,2	0,0	3,2	911,4	0,0	3,2	3,2	128,6	61,8	-2,3	95,7
7	Basilicata	Conturizzazione completa utenze civili, industriali, agricole e misurazione acqua fornita dalle principali reti di distribuzione della Regione Basilicata - Delibera CIPE 121/2001	61,1	0,0	61,1	972,5	4,1	32,0	36,1	93,0	86,7	106,7	95,1
8	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 5- lotto 2 - variante all'abitato di Palizzi per Km. 5,000	134,0	0,0	134,0	1106,5	10,0	45,0	55,0	77,4	101,8	125,6	89,5
9	Sardegna	Olbia - Centro intermodale merci, piazzali operativi, reti ferroviarie, viabilità e mezzi	54,0	0,0	54,0	1160,5	0,0	27,0	27,0	85,1	61,8	93,6	84,5
10	Molise	Irrigazione del basso Molise con le acque dei fiumi Biferno e Fortore - 1° intervento.	77,5	0,0	77,5	1238,0	4,5	24,0	28,5	73,6	96,3	96,0	80,4
11	Puglia	Impianto di potabilizzazione delle acque derivate dall'invaso di Conza della Campania - Delibera CIPE 121/2001	60,0	0,0	60,0	1298,0	2,3	22,0	24,3	76,9	82,6	88,9	79,9

Nell'ambito del programma accelerazione ulteriori risorse sono state destinate al Mezzogiorno, dirette a finanziare interventi per la sicurezza e la tutela del territorio, progetti per la tutela delle risorse idriche e per la riduzione del rischio idrogeologico e della compromissione ambientale, nonché progetti a selezione regionale per interventi nelle aree urbane.

Per l'accelerazione nel Centro-Nord, la delibera ha stabilito, invece, un'assegnazione programmatica di risorse, la cui destinazione tematica deve avvenire secondo criteri concordati con le Regioni, coerentemente con quanto stabilito per il Mezzogiorno, fermo restando la destinazione di una quota a interventi prioritari per rischi idrogeologici e di compromissione ambientale.

In linea con il percorso avviato con la delibera Cipe n. 36/2002 e ribadito dalla successiva delibera n. 17/2003, mirante a conseguire obiettivi più stringenti, imposti dalla necessità di accrescere l'efficienza della spesa, conciliando rigore di bilancio e sostegno degli investimenti nelle aree sottoutilizzate, la delibera Cipe n. 20 del 29 settembre 2004, nel ripartire le risorse ex lege n. 208/1998 ha apportato alcune revisioni procedurali, rispetto alle precedenti delibere, concordate con le Amministrazioni regionali e centrali destinatarie delle risorse, confermandone sostanzialmente i seguenti principi generali:

- conferma di una assegnazione significativa di risorse a favore degli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali, sostanzialmente in linea con l'entità delle risorse ripartite con la delibera n. 17/2003;
- conferma della centralità delle Regioni e delle Province autonome come principali soggetti attuatori degli interventi, con una ripartizione delle risorse tra Amministrazioni regionali e centrali nella consolidata misura tendenziale, rispettivamente, dell'80 per cento e del 20. Sono stati infatti assegnati 3.605,50 milioni di euro a favore dei Programmi regionali (destinando, tra l'altro, 207 milioni di euro al finanziamento di progetti accelerati in aree urbane nel Mezzogiorno; 82 milioni di euro quale riserva addizionale di risorse, rispetto alle dotazioni del passato, per infrastrutture complementari alla realizzazione di contratti di localizzazione; 60 milioni di euro al Molise per fronteggiare la situazione di emergenza creatasi a seguito del terremoto che ha colpito la Regione nel 2002 e per favorirne il rilancio produttivo) e 647 milioni di euro a favore dei Programmi nazionali, con un'alta concentrazione di risorse (pari a 500 milioni di euro) nei settori della ricerca e della società dell'informazione, in linea con gli obiettivi di competitività basati sulla conoscenza fissati a Lisbona e per il cui raggiungimento è stato assunto dal Governo un intenso e prolungato impegno ad assicurare adeguati investimenti in tali due settori. Sono stati inoltre finanziati alcuni progetti pilota o innovativi presentati da alcune Amministrazioni centrali (nei settori dei beni culturali, ambiente, istruzione, cooperazione regionale e Fondi tematici UE);
- conferma della ripartizione delle risorse assegnate alle Amministrazioni regionali e centrali, tra le macroaree del Centro-Nord e del Mezzogiorno, nella misura, rispettivamente, del 15 per cento e dell'85 per cento;

Gli interventi infrastrutturali nelle aree sottoutilizzate
La delibera Cipe n. 20/2004

- conferma dello strumento dell'APQ quale modalità ordinaria per la programmazione e per la realizzazione degli interventi sul territorio, come rafforzato dalla legge finanziaria 2004 (art. 4, commi 130 e 131), prevedendo contestualmente l'avvio di procedure di revisione per rafforzare il governo delle Intese istituzionali di programma e in particolare il ruolo dei Comitati istituiti nel loro ambito;
- conferma del meccanismo premiale per le Amministrazioni centrali coinvolte nella stipula degli APQ con estensione di tale meccanismo anche ad ulteriori Amministrazioni centrali non incluse nella delibera n.17/2003.

Con la citata delibera Cipe n. 20/2004 sono state inoltre introdotte, per superare criticità rilevate in passato, alcune innovazioni, fra le quali: un più stretto raccordo fra "strategicità" degli interventi e opere comprese nel Primo programma delle infrastrutture strategiche di cui alla delibera Cipe n. 121/2001; il coinvolgimento da parte delle Amministrazioni regionali e centrali dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, ex lege n. 144/1999, nella presentazione dei progetti; una più adeguata conoscenza di tutti gli interventi programmati dalle Amministrazioni centrali con le proprie risorse (per le aree sottoutilizzate, comunitarie e ordinarie) sui vari territori regionali, al fine di garantire maggiore coerenza nella selezione degli interventi da realizzare attraverso strumento dell'APQ.

La premialità

Assumendo, infine, come elemento determinante per l'attuazione delle politiche nazionali di spesa pubblica quanto previsto dal QCS per il rafforzamento delle politiche trasversali e il consolidamento dell'efficienza e della buona gestione amministrativa, necessari ad accrescere la capacità di attuazione degli interventi e la qualità della spesa, la delibera Cipe n. 20/2004 ha destinato 320 milioni di euro per alimentare meccanismi premiali per il consolidamento amministrativo, intendendo così rafforzare il principio della premialità²⁷, che dal suo primo ingresso nella gestione delle risorse aggiuntive nazionali, attraverso la regolamentazione degli Accordi di programma quadro (APQ) di cui alla delibera Cipe n. 36 del 2002, alla sua successiva applicazione nelle delibere n. 16/2003 e n.17/2003, ottiene proprio nella programmazione del quadriennio 2004-2007 una sua più estesa operatività.

La delibera Cipe n.20/2004, infatti, prendendo atto di quanto emerso e concordato nell'ambito del partenariato istituzionale ed economico-sociale che ha guidato la revisione di metà percorso del QCS e dei programmi comunitari 200-2006, così come meglio esplicitato nel documento "Orientamento ai risultati e consolidamento della modernizzazione istituzionale: quattro nuove azioni per il 2004-2008", ha previsto una riserva premiale, a favore delle Amministrazioni regionali e in alcuni casi centrali, pari a 320 milioni di euro dei quali: 187 riservati alle otto Regioni meridionali e alle Amministrazioni centrali, per meccanismi premiali, secondo quanto concordato nell'ambito del partenariato istituzionale e economico-sociale che ha orientato la revisione di metà percorso del QCS 2000-2006; 33

²⁷ Per i suoi contenuti vedasi paragrafo IV.2.1

milioni di euro per una riserva premiale aggiuntiva a favore delle Regioni del Centro-Nord, secondo criteri simili a quelli impiegati nel Mezzogiorno; 100 milioni a titolo di assegnazione programmatica alle Regioni per premiare il conseguimento di risultati nella qualità dei servizi.

Ulteriori risorse premiali sono poi assegnate dalla delibera Cipe n. 19/2004, la quale prevede infatti che le risorse destinate al finanziamento degli interventi inclusi nel programma di accelerazione comprendono una quota di premialità pari al 2 per cento. A essa si accede²⁸ se gli interventi eseguiti abbiano consentito di realizzare, entro il 31 dicembre 2005, almeno l'80 per cento della spesa prevista per il biennio 2004-2005 dal cronoprogramma presentato, quota che si riduce progressivamente in funzione del decrescere del realizzato, fino a non prevedere alcuna premialità a fronte di un valore di realizzazione inferiore al 70 per cento. Per i progetti rientranti nel Programma Infrastrutture Strategiche l'accesso alla premialità è regolato dalla pertinente delibera Cipe n. 21 del 29 settembre 2004.

Si ribadisce poi la regola, già introdotta con la delibera n. 16/2003, di ricondurre anche ad un "criterio premiale", inteso come effettivo rispetto delle previsioni di spesa, il riparto delle risorse accantonate nel Fondo senza specifica destinazione.

In applicazione di quanto statuito dall'art. 4, comma 130 lett. b) della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria per il 2004), la delibera Cipe n. 19/2004, al punto 18 del dispositivo, stabilisce l'obbligo delle Amministrazioni destinatarie di assegnazioni di fornire, con cadenza semestrale, informazioni non solo sugli interventi finanziati con i Fondi per le aree sottoutilizzate, ma anche sullo stato complessivo delle risorse in conto capitale loro assegnate.

Il monitoraggio

Si estende così la portata dell'azione di monitoraggio, già introdotta con la delibera Cipe n. 16/2003, consentendo di rafforzare la valutazione di efficacia degli interventi e di assumere decisioni di riparto delle risorse o di rimodulazione delle stesse, sulla base di una informativa più completa.

Per quanto riguarda gli incentivi, si è inteso proseguire nel finanziamento degli incentivi dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego (prestito d'onore, franchising e imprenditoria giovanile) che, dopo la fase di riordino, hanno manifestato una forte capacità di tiraggio.

Incentivi

Sono stati confermati i finanziamenti ai crediti d'imposta per gli investimenti e per l'occupazione, dando così garanzia di copertura agli impegni assunti dal Parlamento.

Inoltre, è stato disposto un incremento di assegnazioni al credito d'imposta investimenti, per proseguire nell'azione di accelerazione dei tempi di utilizzo delle compensazioni maturate dai soggetti che avevano iniziato gli investimenti prima del 7 luglio 2002 e li hanno conclusi nel 2002 e nel 2003, azione già avviata con la delibera Cipe n. 23/2003 (cfr. paragrafo IV.5.3.1).

²⁸ Fatta eccezione per i progetti in aree urbane da realizzarsi attraverso le procedure degli accordi di Programma Quadro (legge 208/98)

Anche al credito d'imposta per investimenti pubblicitari è stato assicurato un livello di finanziamento adeguato, tenuto conto che le prenotazioni effettuate hanno pienamente esaurito le disponibilità assegnate per l'anno 2004.

Accantonamenti

La delibera Cipe n. 19/2004 ha disposto, inoltre, alcuni accantonamenti di risorse finalizzati a:

- premiare le Regioni (350 milioni di euro) che conseguono obiettivi di riequilibrio del disavanzo economico-finanziario nel settore sanitario, ai sensi dell'art. 51 del decreto- legge n. 269/2003;
- reintegrare al Ministero delle Attività Produttive le risorse (250 milioni di euro) messe a disposizione per consentire l'operazione di rimodulazione di cui alla delibera Cipe n. 23/2003;
- finanziare le attività di progettazione di Rete Ferroviaria Italiana (40 milioni di euro) per interventi infrastrutturali sulla rete ferroviaria del Mezzogiorno;
- essere ripartiti in relazione alle disposizioni di norma (efficacia e rapidità degli interventi, loro stato di attuazione, esigenze del mercato, accelerazione della spesa in conto capitale) nonché sulla base del criterio premiale, con particolare attenzione agli incentivi in corso di riforma, ai progetti pilota di incentivazione e al progetto larga banda (1.528 milioni di euro).

IV.3.3 Gli Accordi di Programma Quadro attuativi della Politica Regionale Nazionale

Da alcuni anni le politiche comunitarie di coesione sono state affiancate ed integrate da una politica regionale nazionale per le cosiddette aree sottoutilizzate che ha come fonte di finanziamento la Legge Finanziaria e come principali strumenti le Intese Istituzionali di Programma (Intese) del Sud e del Centro-Nord e relativi Accordi di Programma Quadro (APQ).

Le risorse

Il regolare stanziamento annuale delle risorse in sede di Legge finanziaria è un primo fondamentale risultato per il consolidamento di qualsiasi strumento di programmazione degli investimenti pubblici. Le amministrazioni centrali e regionali - sottoscrittrici degli Accordi - sanno ormai di poter fare affidamento sui fondi ripartiti dal CIPE per la programmazione degli interventi infrastrutturali in APQ.

Tale certezza non ha tardato a manifestare effetti positivi sui tempi di programmazione delle risorse; dal 2003 Regioni e Amministrazioni centrali programmano con regolarità le risorse loro attribuite anno per anno senza più accumulare residui non programmati come in passato²⁹ e assorbendo quelli accumulati.

Diversi fattori hanno contribuito a render il 2004 l'anno della "svolta" anche sul fronte dell'aggiudicazione dei lavori e della spesa, anche se, per il ritardo nelle delibere di assegnazione di cui si è detto al paragrafo IV.3.2., i risultati per quanto attiene quest'ultima sono parziali e ancora da verificare: il lento ma costante *learning by doing* delle amministrazioni; il perfezionamento - sempre lungo e com-

²⁹ Rapporto annuale del DPS 2003.

plesso nel nostro Paese - delle procedure di aggiudicazione di numerosi interventi inseriti in APQ sottoscritti tra il 1999 e il 2002; i vincoli e gli incentivi regolamentari introdotti dal CIPE nel biennio 2002-2003.

Di ciò e del generale stato di attuazione delle Intese si dà conto nei successivi paragrafi.

IV.3.3.1 Tendenze e prospettive

Le risorse assegnate alle Intese Istituzionali di Programma dal CIPE hanno raggiunto con l'ultima delibera di riparto, la Delibera CIPE 20 del 29 settembre 2004, un ammontare complessivo di 13.158,03 Milioni di euro³⁰. Tale delibera ha attribuito 2.805,73 Milioni di Euro, di cui 2.373,8 per il Sud e 431,92 alle Regioni del Centro-Nord. Si tratta di un riparto in linea con gli anni precedenti (2.821,6 milioni di euro nel 2003) che conferma l'impegno finanziario del Governo a favore delle aree sottoutilizzate del Paese pur in presenza di forti vincoli di bilancio.

Al 31 dicembre 2004 sono stati stipulati 256 Accordi di Programma Quadro, per un ammontare di risorse programmate pari a 49.468,8 milioni di euro. L'analisi per anno di stipula conferma il crescente utilizzo dell'APQ come strumento di programmazione e attuazione degli investimenti pubblici su tutto il territorio nazionale. La forte accelerazione registrata nel 2003, è proseguita nel 2004 (95 Accordi sottoscritti dall'inizio dell'anno). Il volume delle risorse programmate nel 2004 al Centro-Nord è superiore a quello del Sud (4.692,4 milioni di euro per il Centro-Nord contro i 3.023,6 milioni di euro per il Sud). Si tratta di un'inversione di tendenza rispetto agli ultimi tre anni - maggiore valore degli APQ stipulati al Sud - da addebitare sostanzialmente alla stipula di un Accordo con la Regione Emilia Romagna di valore superiore a 2,2 miliardi di euro.

Gli APQ stipulati

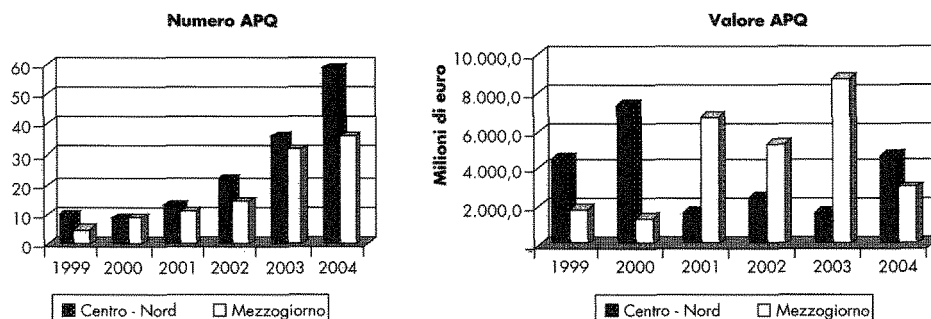
TAVOLA IV.6 - APQ STIPULATI PER ANNO, VALORE E AREA GEOGRAFICA¹

anno	Centro-Nord			Sud			Totale		
	n. accordi	valore	%	n. accordi	valore	%	n. accordi	valore	%
1999	10	4.476,2	71,2	5	1.808,9	28,8	15	6.285,1	100,0
2000	9	7.423,4	84,7	9	1.341,5	15,3	18	8.764,9	100,0
2001	13	1.707,2	20,1	11	6.773,8	79,9	24	8.481,0	100,0
2002	22	2.438,5	31,5	14	5.294,9	68,5	36	7.733,4	100,0
2003	36	1.687,7	16,1	32	8.800,7	83,9	68	10.488,4	100,0
2004	59	4.692,4	60,8	36	3.023,6	39,2	95	7.715,9	100,0
Totale	149	22.425,4	45,3	107	27.043,4	54,7	256	49.468,8	100,0

¹ La tabella non è confrontabile con la Tavola VI.1 del Rapporto 2003, in quanto i dati sono stati rettificati a seguito di riprogrammazioni di economie realizzate e di sostituzioni integrali di APQ già sottoscritti in cui sono state riallocate le risorse liberate.

Fonte: DPS

³⁰ Al netto delle risorse assegnate per specifiche finalità. Anche gli interventi selezionati nell'ambito di specifiche assegnazioni settoriali nell'ambito del FAS sono generalmente attuati e monitorati secondo le procedure degli Accordi di programma quadro (ad esempio le risorse FAS per il programma accelerazione della spesa, la società dell'informazione, le aree urbane, in parte la ricerca, ecc.).

Figura IV.6 - NUMERO E VALORI APQ STIPULATI PER ANNO E AREA GEOGRAFICA

Fonte: DPS.

Nel 2004 sono aumentati sensibilmente gli APQ sottoscritti nei seguenti assi: Risorse umane (settore ricerca scientifica e tecnologica, con 7 nuovi Accordi principalmente nel Centro-Nord); Beni culturali (16 nuovi Accordi); "Reti e nodi di servizio" (31 nuovi Accordi) che comprende il settore società dell'informazione. In valore, il maggiore incremento si è registrato nell'Asse "Reti e nodi di servizio", soprattutto grazie alla programmazione in materia di trasporti.

Si è ridotto, invece, il valore delle risorse programmate nell'asse "Sviluppo Locale", anche in virtù del fatto che molti degli APQ in materia di sviluppo locale sono stati sottoscritti nel 2003, anche per rispondere all'esigenza della programmazione delle risorse della 138/00 che, in deroga alla natura infrastrutturale degli investimenti finanziabili con le risorse della Legge n. 208, consente l'utilizzo delle risorse per incentivi alle iniziative imprenditoriali nell'ambito della programmazione negoziata.

In termini assoluti, resta predominante il numero e il valore degli accordi sottoscritti nell'ambito dell'asse "Reti e nodi di servizio" che rappresentano il 57,2 per cento del valore complessivo delle Intese e dell'asse "Risorse naturali che rappresenta il 23,7 per cento (cfr. tav. IV.7).

TAVOLA IV.7 - APQ STIPULATI PER ASSE (QCS), VALORE E MACROAREA AL 31 DICEMBRE 2004

Asse QCS	Centro - Nord			Mezzogiorno			Italia		
	N	Valore	%	N	Valore	%	N	Valore	%
1 - Risorse naturali	51	3.827,7	17,1	24	7.917,7	29,3	75	11.745,4	23,7
2 - Risorse culturali	15	898,3	4,0	22	1.013,3	3,7	37	1.911,6	3,9
3 - Risorse umane	8	121,6	0,5			0,0	8	121,6	0,2
4 - Sistemi Locali di Sviluppo	17	540,1	2,4	20	4.219,0	15,6	37	4.759,1	9,6
5 - Città	10	2.011,5	9,0	8	621,1	2,3	18	2.632,6	5,3
6 - Reti e nodi di servizio	48	15.026,2	67,0	33	13.272,4	49,1	81	28.298,5	57,2
Totale	149	22.425,4	100,0	107	27.043,4	100,0	256	49.468,8	100,0

Fonte: DPS