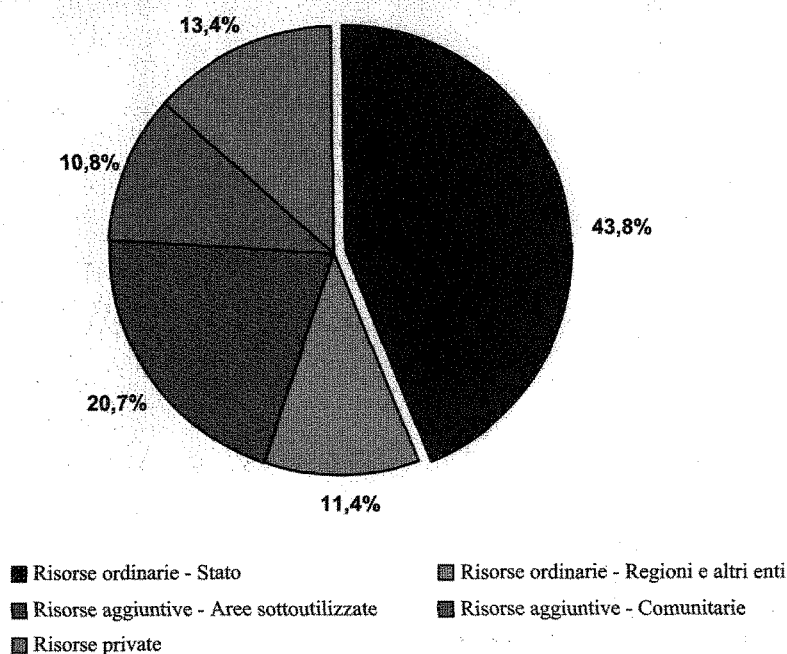


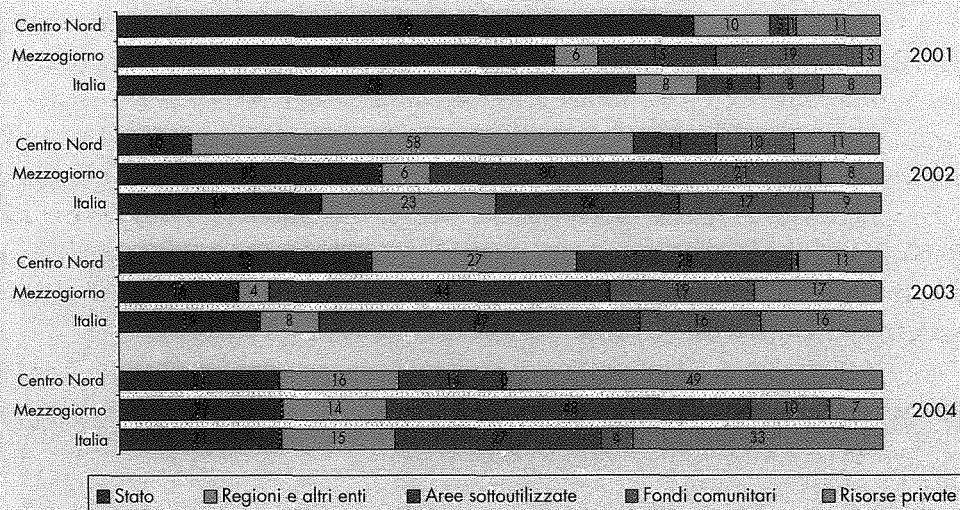
Le fonti finanziarie di copertura degli APQ (cfr. fig. IV.9) comprendono risorse pubbliche ordinarie (provenienti dai bilanci statali – comprensive di quelle assegnate a grandi Enti gestori di reti come ANAS e RFI – e dai bilanci regionali e degli enti locali), risorse pubbliche aggiuntive per le aree sottoutilizzate (comunitarie, comprensive della quota di cofinanziamento nazionale, e statali stanziare annualmente dalla Legge Finanziaria e allocate dal CIPE) e risorse private (tra le quali si annoverano, ad esempio, le tariffe del servizio idrico integrato). Rispetto al 2003, le risorse private sono passate dal 10 per cento al 13,4 per cento; il significativo aumento è in gran parte dovuto al già menzionato APQ integrativo Trasporti sottoscritto dalla Regione Emilia Romagna che con 2,2 miliardi di euro di risorse private (di Autostrade s.p.a.) porta il valore delle risorse private programmate in APQ nel solo 2004 al 33 per cento (cfr. fig. IV.11).

Le Fonti Finanziarie

**Figura IV.9 - RIPARTIZIONE DELLE FONTI DI COPERTURA AL 31 DICEMBRE 2004**

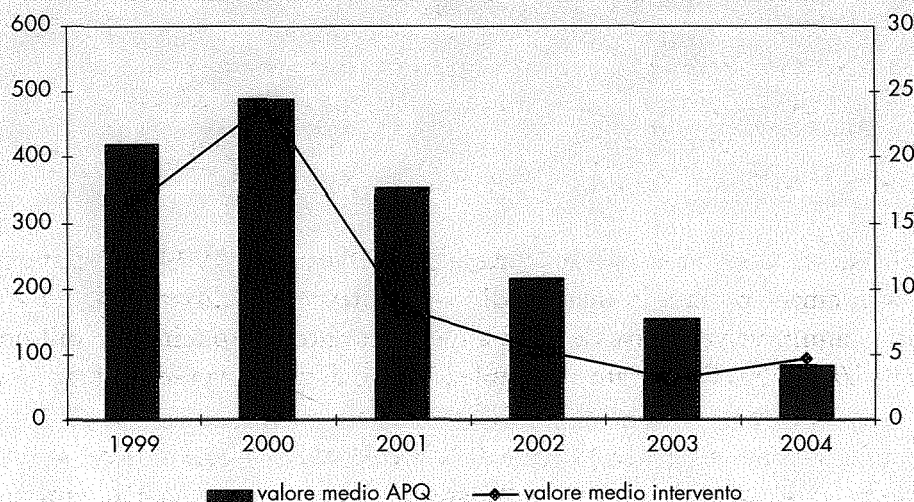
Fonte: DPS.

L'evoluzione della distribuzione delle fonti di copertura (cfr. fig. IV.10) evidenzia che nell'ultimo anno si è invertito il trend che negli anni precedenti aveva portato a una costante diminuzione del peso delle risorse ordinarie di fonte statale, mentre continua a crescere in maniera continua e significativa il peso delle risorse aggiuntive nazionali, in particolare al Sud.

**Figura IV.10 – FONTI DI COPERTURA DEGLI APQ PER ANNO E AREA GEOGRAFICA**

Fonte: DPS.

Secondo una tendenza già segnalata nel Rapporto dello scorso anno, si sottoscrivono APQ di dimensione finanziaria inferiore rispetto ai primi anni sebbene si registri una contestuale crescita del valore medio dei singoli interventi.

**Figura IV.11 – VALORE MEDIO DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO E COSTO MEDIO DEGLI INTERVENTI ALL'ANNO DI STIPULA (milioni di euro)**

Fonte: DPS.

In merito alla dimensione media degli Accordi, la scrupolosa attenzione in sede di istruttoria alla selezione di interventi interamente coperti con risorse finanziarie certe ha contribuito a ridurre il costo complessivo degli Accordi accrescendo però l'effettiva cantierabilità degli interventi. In secondo luogo, ormai in tutte le regioni sono stati stipulati APQ di una certa rilevanza finanziaria nei principali settori infrastrutturali, anche grazie al perfezionamento di molti Accordi nel settore idrico nel 2003 e nel corso dei primi mesi del 2004. Ne consegue che la maggior parte degli Accordi sottoscritti nel 2004 vanno a costituire appendici di quelli "originari", destinando le nuove risorse via via disponibili (soprattutto risorse del FAS) al finanziamento di interventi spesso integrativi o complementari a quelli già inseriti in APQ.

Dimensione media di  
APQ e singoli  
interventi

Con riferimento alla dimensione media dei singoli interventi, pari a 4,6 milioni di euro (2,6 milioni di euro al Sud contro i 5,7 del Centro-Nord), si riscontra un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti anche grazie alla destinazione da parte della Delibera n.17/03 – confermata dalla Delibera 20/04 – di parte delle risorse a interventi di carattere strategico.

Sarebbe sbagliato associare in modo causale e diretto la crescita del costo medio degli interventi all'aumento della loro strategicità. Tuttavia, il numero dei soggetti coinvolti, gli interessi rappresentati e l'onerosità delle procedure di istruttoria e di monitoraggio degli investimenti previsti da ogni Accordo, giustificano un'attenta valutazione in sede di selezione degli interventi alle effettive ricadute di sviluppo degli stessi, spesso determinate dall'attuazione di progetti rilevanti o complessi o comunque integrati in rete.

Esempi positivi in tal senso sono gli interventi nel settore trasporti inseriti negli atti integrativi sottoscritti con l'Emilia Romagna, il Lazio, la Toscana e la Calabria dove, accanto a interventi di rilevanza nazionale, e comunque attuati da soggetti di tale livello (ad esempio ANAS o FS) sono stati selezionati interventi di rilevanza regionale.

Settore Viabilità e  
Trasporti

L'Accordo integrativo nel settore stradale sottoscritto con la Regione *Emilia Romagna*, include i principali interventi in corso sulle tratte autostradali regionali e fissa reciproci impegni tra le parti – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e ANAS - per il successivo inserimento di ulteriori interventi e per la programmazione congiunta di ulteriori risorse. Il tutto come appendice di un accordo sottoscritto nel 2001 che già prevede un nutrito pacchetto di interventi a regia regionale.

Sulla stessa linea si è mossa la Regione *Toscana* nel 1999, stipulando un Accordo di ampia portata in materia di infrastrutture, e indirizzando, nel 2004, ulteriori e significative risorse del FAS a un unico intervento (circa 31 milioni di euro nella Val d'Elsa) finalizzato al completamento di una tratta in cui parte dei lavori sono programmati e attuati da ANAS.

Al Sud, in *Sicilia* col contributo decisivo finale del FAS è stato possibile completare l'autostrada Palermo-Messina, inserita nell'APQ Trasporto Stradale. La *Calabria* ha destinato una rilevante quota di risorse al cofinanziamento di un unico intervento: la realizzazione del Megalotto 2 della SS 106

Ionica (750 milioni di euro; di cui 250 di risorse FAS, rispettivamente 162 di quota regionale e 88 centrali a valere sul programma accelerazione della spesa). Un intervento che si aggiunge a un complesso di interventi programmati nel 2002 con il coinvolgimento di Amministrazioni centrali, ANAS, ENAC, ENAV e FS. In *Puglia*, le risorse FAS finanziano integralmente, per oltre 150 milioni di euro, la SS. 175 - Maglie - S. Maria di Leuca, nonché cofinanziano, a Bari, l'ammodernamento dell'aeroporto. Inoltre, con l'integrazione al medesimo Accordo stipulata il 30 dicembre 2004, 130 milioni di euro attribuiti alla Regione con la CIPE n. 17/2003 sono stati destinati al potenziamento dello scalo aeroportuale di Grottaglie (Taranto), per il quale è prevista una vocazione al traffico aereo merci, in collegamento con lo sviluppo del vicino Taranto Container Terminal, al fine di creare una "Piattaforma Logistica Aeronautica" per i movimenti air cargo di servizio dei vicini insediamenti di produzione e manutenzione di aeromobili.

Sempre nel settore dei trasporti e della viabilità vanno inoltre segnalati i seguenti Accordi. In *Veneto*, le risorse del FAS cofinanziano il collegamento tra la S.S. 443 "Rovigo - Adria" e la S.S. 16 "Adriatica"; in *Umbria* finanziano integralmente lo svincolo sud della Flaminia per l'accesso all'ospedale di Spoleto; nelle *Marche* contribuiscono alle risorse necessarie per una delle tratte del Quadrilatero; nel *Lazio* al prolungamento della ferrovia Roma- Lido fino all'abitato di Torvaianica; in *Molise* cofinanziano la realizzazione SS. 86 ex Istonia, e in particolare il collegamento F.V. Trigno all'altezza del comune di Agnone; in *Abruzzo* finanziano integralmente il completamento dell'interporto Val Pescara, mentre in *Sardegna* finanziano integralmente la riqualificazione pista di volo e le infrastrutture AIR SIDE dell'aeroporto di Alghero e cofinanziano la realizzazione del primo lotto della S.S. 195 nel tratto Cagliari-Pula.

In altri settori – ad esempio territorio e valorizzazione dei beni culturali – la tendenza alla "piccola dimensione", quando non scade nella frammentazione, riflette anche la natura dell'APQ, strumento di programmazione che nasce dalla volontà negoziale di amministrazioni alle prese con la nuova architettura delle competenze legislative e amministrative derivanti dal rinnovato Titolo V° della Costituzione.

#### Risorse naturali

In particolare nel settore delle risorse naturali, "dominato" per numero e dimensione dagli APQ in materia di risorse idriche, le ridotte dimensioni degli interventi sono spesso giustificate dal carattere integrato e a rete degli stessi. Si tratta di Accordi ricchi di disposizioni e impegni procedurali, volti principalmente ad accelerare l'attuazione della normativa italiana ed europea in materia di tutela delle acque. Ingenti risorse sono investite sui Piani d'Ambito. Non mancano interventi di rilevante strategicità, testimoniata anche dal volume di risorse coinvolte. E' il caso in *Campania* dell'impianto di depurazione di Punta Gradelle, finanziato integralmente dal FAS (77 milioni di euro) e del cofinanziamento dell'impianto di depurazione Foce Sarno. In *Calabria* della diga sul

Menta, infrastruttura strategica per l'apporto della risorsa irrigua nella provincia di Reggio Calabria alla quale il CIPE ha recentemente stanziato ulteriori risorse per 23,3 milioni di euro. In *Sicilia* l'APQ Risorse Idriche comprende interventi altamente strategici come gli Acquedotti Montescuro Ovest, intervento dal valore di 82 milioni di euro cofinanziato con Legge Obiettivo, Gela Aragona, intervento dal costo complessivo di 89,2 milioni di euro, e Favara di Bugio, intervento da 65,9 milioni di euro, oltre alle dighe di Ancipa (23 milioni di euro) e Blufi (68,6 milioni di euro).

Al Centro-Nord, in *Liguria* il FAS cofinanzia l'adeguamento tecnologico e il potenziamento dell'impianto di depurazione di Genova – Quinto; in *Umbria* un nuovo impianto di depurazione centralizzato a Todi; in *Friuli Venezia Giulia* interventi per la laminazione delle piene del fiume Tagliamento.

Nel settore dei beni culturali sono stati, tra gli altri, finanziati in APQ il Museo di arte contemporanea a *Napoli* (interamente a carico di risorse del FAS); il Museo Demoantropologico - recupero e salvaguardia dei rioni "SASSI" a *Matera*; il recupero e restauro Palazzo ex G.I.L. da adibire a Museo e servizi culturali a *Campobasso*; il restauro dei corpi di fabbrica Juvarriani Citroniera e Grande Scuderia della Reggia a Venaria reale, in provincia di *Torino*.

Beni Culturali

Numerose infine, le risorse del FAS (in particolare a valere sulla Delibera CIPE n.138/00) destinate agli aiuti alle iniziative produttive nell'ambito della programmazione negoziata e in particolare ai Contratti di programma.

Sviluppo Locale

#### IV.3.3.2 Stato di Attuazione degli Accordi di Programma Quadro

Dalla Delibera 36/02 sono state introdotte regole relative alla programmazione, ai tempi di stipula, alle fasi di impegno e di spesa, o realizzazione dei costi, con l'obiettivo di garantire una celere finalizzazione delle risorse e di accelerare la spesa (cfr. fig. IV.12). Tali regole sono state perfezionate di delibera in delibera sulla base dell'esperienza acquisita.

Le regole relative alla programmazione, fissando pochi e chiari obiettivi, hanno creato un circolo virtuoso con effetti positivi tra le Amministrazioni Pubbliche non solo per migliorare i tempi di realizzazione e accrescere l'efficacia amministrativa, ma anche per impostare una programmazione di cassa, la sola che può a un tempo minimizzare l'impatto delle politiche di sviluppo sulle pubbliche finanze e garantire risorse certe.

Programmazione

Grazie alla stringenza delle regole adottate sin dalla Delibera n. 36 del 2002, è stato riassorbito pressoché interamente il residuo di risorse assegnate e non assegnate che si era accumulato nei primi anni dell'esperienza degli Accordi di Programma Quadro. Al netto delle risorse assegnate nel settembre 2004 con l'ultima Delibera n. 20 (la cui programmazione richiede evidentemente ancora alcuni mesi) risultano programmate il 94,7 per cento delle risorse ripartite dal CIPE (cfr. tav. IV.8).

**FIGURA IV.12 - SCHEMA SINTETICO DEI PRINCIPALI VINCOLI INTRODOTTI DALLE DELIBERE CIPE**

|                | Delibera 36/02                                                                                                            | Delibera 17/03                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Delibera 20/04                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Programmazione | <b>Entro il 31/12/02</b> Presentazione alla Segreteria del CIPE di un cronoprogramma con una stima di impegno e di spesa. | <b>Entro il 31/12/03</b> Presentazione alla Segreteria del CIPE di un cronoprogramma con una stima di impegno e di spesa e di un elenco di progetti/programmi.                                                                                                                                                                                        | <b>Entro il 31/11/04</b> Presentazione alla Segreteria del CIPE del riparto programmatico per settori con una relazione che individui lo stato di avanzamento della programmazione, modalità di individuazione degli interventi, eventuale fabbisogno di risorse aggiuntive.<br><b>Entro 31/03/05</b> Presentazione alla Segreteria del CIPE di un cronoprogramma con una stima di spesa e di un elenco di interventi. L'elenco degli interventi è accompagnato dalla Relazione Tecnica del Nucleo di Valutazione |
| Stipula        |                                                                                                                           | <b>Entro 31/12/03</b> Comunicazione alla Segreteria del CIPE delle date di stipula concertate                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Entro 31/01/05</b> Comunicazione alla Segreteria del CIPE delle date di stipula concertate<br><b>Entro 31/12/05</b> Stipula APQ finanziati con Delibera 20/04                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Impegno        |                                                                                                                           | <b>Entro 31/12/04</b> Assunzione di impegni giuridicamente vincolanti                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Entro 31/12/05</b> Assunzione di impegni giuridicamente vincolanti                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Spesa          |                                                                                                                           | <b>Entro 31/12/04</b> Rispetto della tempistica del profilo di spesa prevista dal cronoprogramma presentato al 31/12/02<br><b>Entro 31/12/05</b> Rispetto della tempistica del profilo di spesa prevista dal cronoprogramma presentato al 31/12/03<br>Raggiungimento di un target di spesa pari al 25% di ciascun accordo stipulato entro il 31/12/02 | <b>Entro 31/12/07</b> Rispetto della tempistica del profilo di spesa prevista dal cronoprogramma presentato al 31/03/05.<br>Raggiungimento di un target di spesa pari al 25% di ciascun accordo stipulato tra il 31/12/02 e il 31/12/06                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Legenda: Programmazione: Assegnazione programmatica dei fondi da parte delle Regioni.

Stipula: Assegnazione dei fondi a specifici interventi concertati con le Amministrazioni attraverso la programmazione in APQ.

Impegno: Assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti. L'obbligazione giuridicamente vincolante nasce nel momento in cui la stazione appaltante assume un obbligo giuridico nei confronti dei soggetti terzi, in capo ai quali viene conseguentemente a determinarsi il diritto all'adempimento dell'obbligo.

Spesa: Effettiva realizzazione di opere a attività progettuali.

**Tavola IV.8 - APQ - RISORSE STANZIATE, PROGRAMMATE E DA PROGRAMMARE PER ANNO AL 31 DICEMBRE 2004**  
(milioni di euro cumulati e valori percentuali)

| Scadenza fine | Risorse Disponibili* | Risorse programmate in APQ** | Percentuale di risorse programmate |
|---------------|----------------------|------------------------------|------------------------------------|
| 1999          | 1.716,19             | 560,9                        | 34,0                               |
| 2000          | 3.807,84             | 825,4                        | 22,3                               |
| 2001          | 5.658,56             | 1.858,5                      | 32,3                               |
| 2002          | 7.530,74             | 3.589,1                      | 48,2                               |
| 2003          | 10.352,34            | 7.899,4                      | 77,2                               |
| 2004          | 10.352,34***         | 9.803,0                      | 94,7                               |

\* In base alle assegnazioni delle LF.

\*\* Fase stipula.

\*\*\* Risorse calcolate al netto delle risorse assegnate per specifiche finalità e al netto della Delibera 20/04. La tardiva approvazione di detta delibera ha comportato uno slittamento dei tempi di presentazione di interventi e cronoprogrammi al CIPE rispetto alle due delibere precedenti, che fissavano tale adempimento alla fine dell'anno. Ai sensi della Delibera 20/04 la data di presentazione dell'elenco degli interventi e dei relativi cronoprogrammi è fissata al 31 marzo 2005, pertanto le risorse della Delibera 20/04 non risultano programmabili nel 2004.

Fonte: DPS

Amministrazioni centrali, regionali e locali sono chiamate a un grosso sforzo organizzativo per tenere dietro alle rilevanti innovazioni del quadro istituzionale di attribuzione delle competenze legislative e amministrative avviato nella precedente legislatura, recepito in una prima modifica del Titolo V della Costituzione e ora prossimo a una seconda revisione costituzionale all'esame del Parlamento. Il processo di negoziazione degli APQ risente della transizione ma è anche un laboratorio dove le Amministrazioni sperimentano nuove divisioni del lavoro, danno vita a forme di collaborazione innovative, segnalano difficoltà e possibili soluzioni al legislatore e al giudice della legge. In tale contesto è importante fare sì che la concertazione istituzionale segua regole chiare ed eque per tutti gli attori. L'inappropriata allocazione di diritti e poteri – propositivi, di veto, “inerziali” – può vanificare lo sforzo in atto e penalizzare comportamenti virtuosi.

Stipula

Con la Delibera CIPE n. 17 del 2003 è stata introdotta una nuova procedura negoziale degli APQ, ulteriormente migliorata con la Delibera CIPE n. 20 di quest'anno, improntata ad assicurare la fattiva collaborazione tra Amministrazioni Centrali e Regionali in fase di diffusione delle conoscenze, programmazione, selezione degli interventi e stipula degli Accordi; vincolando risorse premiali al raggiungimento anche qui di obiettivi minimi di qualità del processo negoziale<sup>33</sup>.

Solo alla fine del 2005 sarà possibile valutare quali Amministrazioni avranno raggiunto i target stabiliti e procedere alla distribuzione delle risorse premiali<sup>34</sup>. Le informazioni al momento disponibili sono positive; nel complesso le Amministrazioni – regionali e centrali – stanno rispettando le date concertate. Le maggiori difficoltà in fase di istruttoria si riscontrano nei settori dei trasporti e della viabilità, in ragione di diversi fattori: complessità progettuale, impatto sul territorio, dimensione finanziaria ed elevata visibilità politica degli interventi. Il talvolta aspro confronto tra diversi livelli istituzionali non va peraltro automaticamente letto come sintomo di scarsa qualità istruttoria; anzi può indicare l'effettivo svolgimento di una negoziazione che libera conoscenze, implica valutazione e accresce le professionalità all'interno delle Amministrazioni.

Un importante e significativo indicatore dello stato di attuazione degli APQ e dell'accelerazione della spesa è rappresentato dall'ammontare degli interventi per i quali è già stato assunto l'impegno giuridicamente vincolante<sup>35</sup> delle risorse, ovvero sono già state effettuate le procedure di aggiudicazione ai soggetti attuatori o prestatori d'opera (servizi, comprese le attività di studio e progettazione, esecuzione lavori e spese accessorie comprese nei quadri economici dei progetti approvati), nelle varie fasi del ciclo realizzativo delle opere pubbliche (impegni contrattualizzati). I dati di monitoraggio al 30 giugno 2004 (cfr. tav. IV.9) mostrano che le gare di aggiudicazione sono già state chiuse per il 41 per cento circa del valore totale degli interventi inseriti in APQ. L'indicatore presenta a quella data performance migliori al Centro-Nord, dove raggiunge un valore del 51 per cento, e inferiori al Sud, dove assume un valore del 32 per cento.

Impegni

<sup>33</sup> Cfr. Rapporto 2003, par. IV.4.1.

<sup>34</sup> La delibera 17/03 prevede la verifica del rispetto delle date di stipula nel dicembre 2005.

<sup>35</sup> L'obbligazione giuridicamente vincolante nasce nel momento in cui la stazione appaltante assume un obbligo giuridico nei confronti dei soggetti terzi, in capo ai quali viene conseguentemente a determinarsi il diritto all'adempimento dell'obbligo.

**TAVOLA IV.9 - APQ IMPEGNI CONTRATTUALIZZATI** (percentuale sul valore totale)

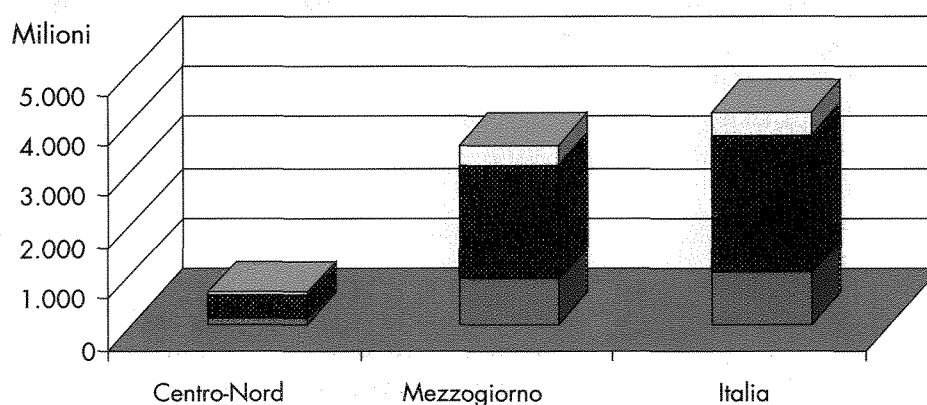
|             | Valore APQ | Impegni  | %    |
|-------------|------------|----------|------|
| Centro-Nord | 26.782,8   | 13.712,0 | 51,2 |
| Mezzogiorno | 27.872,9   | 8.953,7  | 32,1 |
| Italia      | 54.665,7*  | 22.665,7 | 41,5 |

\*Il valore complessivo degli APQ è aggiornato all'ultimo monitoraggio e pertanto non corrisponde al valore della tavola IV.8, calcolato alla stipula. Inoltre tale valore è stato decurtato dell'importo relativo a interventi programmatici che non sono dotati di una copertura certa o la cui attuazione è subordinata a specifici adempimenti.

Fonte: DPS.

I dati di monitoraggio provvisori riferiti al 31 dicembre 2004 sembrano mostrare una sensibile crescita di tale percentuale giustificata dal fatto che al 31 dicembre 2004 è scaduto il termine fissato dal CIPE per la verifica del rispetto dei primi importanti obiettivi di impegno relativi alle risorse della Delibera n. 36 del 2002. L'esito di tale vincolo sarà noto il 31 marzo 2005, data di chiusura delle procedure di monitoraggio degli Accordi di Programma con riferimento allo stato di attuazione al 31 dicembre 2004. E' possibile prevedere sin d'ora il disimpegno di una parte delle risorse. Tuttavia il suo ammontare dovrebbe essere contenuto (cfr. fig. IV.13). Infatti, anche grazie all'impulso di questo vincolo, le Amministrazioni Centrali, le Regioni e Province autonome hanno dato più rigore ed effettiva attuazione ai loro programmi infrastrutturali.

E' ragionevole ipotizzare che assieme alle risorse della delibera 36/02 saranno impegnate alla fine del 2004 anche buona parte delle risorse del FAS stanziato dal

**FIGURA IV.13 - APQ - INTERVENTI FINANZIATI CON DELIBERA 36/02 E RELATIVI IMPEGNI CONTRATTUALIZZATI**

- Interventi per i quali si prevede l'aggiudicazione oltre il 31 dicembre 2004
- Interventi per i quali è prevista l'aggiudicazione al 31 dicembre 2004
- Interventi aggiudicati al 30 giugno 2004

Fonte: DPS.