

strumenti, quali la fiscalità di vantaggio Irap per nuove assunzioni a tempo indeterminato nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno e del Centro-Nord, il concorso negli oneri per interessi derivanti dall'attivazione del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese, i nuovi strumenti di attrazione dall'estero degli investimenti e, infine, la copertura per la sospensione, fino al 31 dicembre 2005, del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dei lavoratori dipendenti da parte di imprese agricole, il cui reddito medio nel 2004 si sia ridotto del 30 per cento rispetto al reddito medio del triennio precedente⁴⁷.

La prosecuzione del programma di accelerazione della spesa in conto capitale, con il proposito di sostenere progetti in grado di spendere nel biennio 2005-2006 una quota significativa di risorse, si è articolata in due distinti interventi:

- il primo destinato a finanziare la prima fase del programma Tetra, presentato dal Ministero dell'Interno per le necessità relative alle aree sottoutilizzate della provincia di Torino, interessata dai Giochi olimpici invernali 2006;
- il secondo finalizzato, nel rispetto del tradizionale riparto 85-15 per cento, a dare attuazione al disposto dell'art. 5 del D.L. n. 35/2005 che, nel quadro dell'accelerazione della spesa in conto capitale, ha stabilito il finanziamento prioritario degli interventi inclusi nel Programma infrastrutture strategiche, selezionati secondo i principi fissati dalla delibera Cipe n. 21/2004.

Sono stati disposti, infine, due accantonamenti: l'uno "mirato" per consentire un ulteriore finanziamento del programma accelerazione e dei programmi operativi di supporto allo sviluppo previsti dalla delibera Cipe n. 130/2002, l'altro più "generale" da ripartire, ai sensi dell'art. 60 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), in relazione all'efficacia e alla rapidità degli interventi, allo stato di attuazione degli stessi, alle esigenze espresse dal mercato, e con priorità per l'attrazione di capitali e risorse umane e per interventi premiali a favore di enti locali che affidino e rendano operativa la gestione idrica unitaria negli Ambiti territoriali ottimali cui partecipano.

⁴⁷ Art. 1, comma 1 bis del D.L. 28 febbraio 2005, n. 22 convertito dalla legge 29 aprile 2005, n. 71.

IV.3.2.1 Il programma di accelerazione delle Infrastrutture Strategiche

Il Programma di accelerazione per le opere inserite nel Programma Infrastrutture strategiche⁴⁸ è il frutto di una specifica decisione parlamentare, assunta in occasione dell'approvazione della Legge Finanziaria per il 2004.⁴⁹

Tale decisione, per quanto presa a livello parlamentare, è in linea con il principio di allocazione flessibile governata dal Cipe delle risorse finanziarie destinate alle aree sottoutilizzate. Il fine che ci si propone è infatti quello di realizzare una significativa accelerazione della spesa e di dare impulso all'andamento del ciclo economico del Mezzogiorno. Tale fine è perseguito prevedendo di concentrare risorse su interventi in grado di produrre un'anticipazione nella capacità di spesa, individuando priorità nei settori della sicurezza, dei trasporti, della ricerca, dell'acqua e del rischio idrogeologico.

Selezione
degli
interventi

L'aspetto innovativo più rilevante del Programma accelerazione attiene alle modalità con cui sono individuati gli interventi destinatari delle risorse e alla creazione di un sistema che, attraverso una stringente e continua azione di monitoraggio, consente una rapida reazione all'insorgere di fattori di arresto dei processi di attuazione.

La selezione degli interventi è effettuata in modo cooperativo dal Dipartimento e dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, amministrazione titolare del Programma Infrastrutture Strategiche e delle procedure della Legge-Obiettivo.⁵⁰

Il mandato ricevuto dalle strutture coinvolte nel processo si esprime in una valutazione degli interventi basata essenzialmente sul grado avanzato di maturazione progettuale e sul correlato avanzamento dell'iter procedimentale dei singoli interventi.

⁴⁸ L'art. 1 della legge 21 dicembre 2001 n. 443 (c.d. Legge Obiettivo) delega il Governo all'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, sulla base dei criteri e delle procedure in essa contenuti. Sono demandati al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Cipe) l'approvazione del suddetto programma e compiti di vigilanza sulle attività di affidamento da parte dei soggetti aggiudicatari e sulla successiva esecuzione dei lavori.

Con delibera del 21 dicembre 2001, n. 121 il Cipe ha approvato il primo programma delle opere strategiche, presentato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIIT) e parte integrante del DPEF 2004-2007.

⁴⁹ Legge 24 dicembre n. 350, art. 4, comma 130.

⁵⁰ A tal fine il CIPE, con la delibera n. 21/2004, ha istituito un apposito Comitato tecnico interministeriale, costituito dal Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del MEF, dal Capo del Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche territoriali e dal Capo della Struttura tecnica di Missione del MIIT, del quale l'Unità di verifica degli Investimenti pubblici del DPS assicura la segreteria tecnica.

Il programma⁵¹ è stato, infatti, oggetto di due ulteriori assegnazioni di risorse FAS, una, deliberata dal Cipe a seguito di specifica decisione parlamentare di rifinanziarlo, e l'altra assunta dal Cipe in sede di ripartizione annuale del Fondo Aree Sottoutilizzate⁵².

Sono stati complessivamente ritenuti eleggibili 39 progetti⁵³, 13 dei quali approvati e finanziati dal Cipe per un totale di 1.834 milioni di euro a valere sulle risorse stanziato per l'accelerazione del PIS e ulteriori 32 milioni di euro circa a valere su risorse ulteriori della Legge Obiettivo⁵⁴. Su tale complesso di interventi viene svolta un'azione continuativa di monitoraggio. Tale azione⁵⁵ ha consentito così al Cipe di avere un'informazione periodicamente aggiornata e ufficiale sull'impiego delle risorse Fondo Aree Sottoutilizzate e sullo stato d'avanzamento di quella parte di opere della Legge-Obiettivo finanziate dal Programma accelerazione. Ciò, evidentemente, oltre a fornire una rappresentazione esauriente della situazione ha fornito elementi utili per evitare, attraverso riassegnazioni, che le risorse restassero non impiegate a causa di ostacoli politico-amministrativi nella conclusione delle istruttorie tecniche.

Infatti, dal monitoraggio è emerso che la prima fase del programma ha risentito di un disallineamento fra le previsioni procedurali e le tempistiche effettive. Si è scontato soprattutto il ritardo accumulato nell'approvazione da parte dello stesso Cipe della delibera n. 21/2004 e nel perfezionamento e pubblicazione delle singole delibere di finanziamento dovuto ad alcuni ritardi negli adempimenti istruttori da parte del Ministero Infrastrutture e Trasporti.

Si è prodotto per ciò uno stallo nell'iter realizzativo, cui corrisponde un rallentamento della spesa, dovuto all'inerzia dei soggetti attuatori che non si sono

⁵¹ Con la delibera 29 settembre 2004, n. 19 il Cipe ha ripartito le risorse stanziato, a valere sul FAS, dalla legge n. 350/2003 ed ha, in particolare, destinato 1.130 milioni di euro alla prima manovra di accelerazione del Programma Infrastrutture Strategiche.

⁵² Decreto-legge 14 marzo 2005 n. 35 (cd. decreto sulla competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 5 comma 1, che prevede che "per le finalità di accelerazione della spesa in conto capitale di cui al comma 1 dell'art. 60 della legge n. 289/2002, come modificato dall'art. 4, comma 130 della legge n. 350/2003, il Cipe finanzia prioritariamente gli interventi inclusi nel PIS, selezionati secondo i principi adottati dalla delibera n. 21/2004" cui hanno fatto seguito le delibere 18 marzo 2005 n. 19 e 27 maggio 2005 n. 34, di ripartizione del FAS per l'anno 2005.

⁵³ Delibere Cipe n. 21/2004 e n. 98/2005.

⁵⁴ Alla data di chiusura del Rapporto, risultano finanziati con le risorse FAS nove interventi (sedute Cipe del 20/12/2004 e 02/12/2005) inseriti nella delibera n. 21/2004 e tre nella delibera n. 98/2005, ed un ulteriore intervento, di cui alla delibera 21, a valere delle risorse Legge Obiettivo.

⁵⁵ L'UVER ha presentato al CIPE tre relazioni al CIPE (nel marzo e nel giugno 2005 e nel febbraio 2006) e una nota informativa intermedia nel novembre 2005.

La valutazione sull'eleggibilità delle opere localizzate nel Mezzogiorno viene quindi espressa nel concorso delle seguenti condizioni:

- esistenza di risorse proprie degli enti attuatori, tali da configurare quelle FAS come aggiuntive per la completa realizzazione del progetto;
- capacità di garantire un livello significativo di spesa realizzata in un periodo di riferimento ristretto, capacità derivante dalle stime fornite dagli stessi enti ma sostenuta da un giudizio positivo sul loro grado di affidabilità.

Quest'ultima valutazione, evidentemente la più critica, viene condotta ponendo a fondamento del giudizio sulla stima di spesa, essenzialmente:

- lo stato di avanzamento della progettazione relativo al singolo intervento e correlativamente la ragionevole previsione di completamento dell'*iter* amministrativo di approvazione previsto dalla Legge-Obiettivo;
- la coerenza interna dei programmi di spesa presentati dagli Enti attuatori.

Questo processo logico conduce a un ordinamento dei progetti "eleggibili" secondo parametri oggettivi, basato su un numero-indice che riflette rispettivamente:

1. un indice di *redditività*, che stima per ciascun progetto l'efficacia in termini di spesa delle ulteriori risorse richieste;
2. un indice di *anticipazione*, che valuta i progetti in base alla "prossimità" nel tempo della spesa generata;
3. un indice di spesa, che tiene conto della dimensione assoluta della spesa prevista come approssimazione della loro strategicità, ai quali è attribuita una ponderazione in grado di riflettere i profili di maggiore rilevanza.

L'esistenza dell'ordine dei progetti si traduce in un elemento di efficienza nell'assegnazione concreta delle risorse, sia per la possibilità di oggettivizzare ragionevolmente le valutazioni e renderle comparabili, sia per la possibilità di ricorrere a forme di scorrimento che riducano il rischio della immobilizzazione delle risorse finanziarie assegnate.

Assegnazione
di risorse al
Programma

Alle opere che sono state così ricomprese nel programma di accelerazione sono stati destinati finora complessivamente 2.022,50 milioni di euro, a carico delle risorse FAS e ulteriori 200 milioni di euro a carico della dotazione finanziaria della Legge-Obiettivo.

adoperati - tranne che in un unico caso “*Asse autostradale Palermo – Messina*” - per anticipare, con risorse proprie, i fondi necessari all'avanzamento procedurale.

In ciò si riflette un comportamento amministrativo consolidato, restio ad assumersi rischi e oneri se non a finanziamento ottenuto, per quanto le istruttorie delle decisioni centrali siano trasparenti e cooperative e quindi ragionevolmente prevedibili nelle conclusioni, e nonostante la presenza di un incentivo premiale (che, infatti, sarà presumibilmente assegnato all'unico ente attuatore che, avendo anticipato risorse, si appresta a conseguire la soglia dell'80 per cento di realizzato, richiesta per l'assegnazione del premio).

In ragione soprattutto di tale atteggiamento prudenziale dei soggetti attuatori, dalle informazioni allo stato disponibili per gli otto interventi finanziati dal Cipe⁵⁶, risulta un raggiungimento dell'obiettivo di spesa fissato dalla citata delibera pari al 16,94 per cento (cfr. tav. IV.9).

Inevitabilmente, ciò ha in parte vanificato le premesse del programma di accelerazione, che intendeva promuovere il rapido avvio delle opere. Il ritardo nell'avvio dei lavori si ripercuote, spesso amplificandosi, nelle tempistiche relative alla loro conclusione e conseguentemente nello slittamento dei profili di spesa.

In particolare si è evidenziato un fattore critico rappresentato dalla necessità di adeguare la progettazione esecutiva delle opere alle prescrizioni dettate dal Cipe in sede di approvazione del progetto definitivo, attività che si rivela spesso imprevedibilmente complessa e finisce con l'implicare ulteriore dilatazione dei tempi necessari nell'avvio concreto delle lavorazioni.

Con la seconda fase della manovra, sfruttando le informazioni acquisite, si è puntato ad attenuare questi fenomeni consolidando e razionalizzando le procedure sopra illustrate, in modo da ridurre la discrezionalità nell'individuazione dei progetti titolari di assegnazione di risorse e conseguentemente nella decisione di riassegnarle ad altri progetti nel frattempo maturati proceduralmente, aumentando così l'efficienza del sistema di allocazione.

Già con la delibera n. 98/2005, il Cipe è stato messo in condizione di riassegnare risorse non allocate per il mancato completamento delle istruttorie relative a interventi compresi nel riparto dell'anno precedente.

⁵⁶ L'UVER riferisce periodicamente al Cipe sullo stato di avanzamento del Progetto.

Il sistema di regole definito dalle due delibere, imperniato sul principio consolidato del FAS che prevede il riutilizzo delle economie all'interno dello stesso strumento, ha reso possibile verificare con prontezza l'esistenza di economie realizzate, per esempio per ribassi d'asta conseguiti dagli interventi finanziati, e monitorare lo stato di maturazione istruttoria dei singoli progetti, e presentare quindi al Cipe tempestive proposte di riallocazione di risorse non immediatamente impiegabili a favore di progetti invece pronti all'avvio.

Grazie a questo meccanismo è stato possibile ridestinare alcune risorse del Programma accelerazione al finanziamento del Macrolotto n. 2 dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, in via di aggiudicazione, assicurando così copertura finanziaria all'ultima grande *tranche* di lavori, fra quelli urgenti e necessari, per l'ammodernamento dell'arteria⁵⁷.

Tavola IV.9 – PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE - PROGETTI
DELIBERA CIPE N. 21/2004. TEMPISTICA DELLE SPESE 2004-2005

Grad	Regione	Titolo	Spese 2004		Spese 2005		Spese 2004/2005		Effettivo conseguimento obiettivo di spesa anni 2004/2005 %
			Previsione (al gennaio 2004)	Effettive (al dicembre 2005)	Previsione (al gennaio 2004)	Effettive (al dicembre 2005)	Previsione (al gennaio 2004)	Effettive (al dicembre 2005)	
1	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 2 Catanzaro per Km. 23,000	30,00	0,00	200,00	0,00	230,00	0,00	0,00
2	Sicilia	Asse Autostradale Palermo Messina	128,00	99,80	7,60	27,60	135,60	127,40	93,95
4	Molise	Acquedotto Molisano centrale-Delibera CIPE n° 121/2001	10,43	0,49	43,40	0,06	53,83	0,55	1,02
5	Calabria	SALERNO- REGGIO CALABRIA - Macrolotto n. 6 dal Km. 423,300 (svincolo di Scilla incluso) al Km. 442,900	8,35	0,00	216,74	0,00	225,09	0,00	0,00
7	Basilicata	Continuità completa utenze civili, industriali, agricole e misurazione acqua fornita dalle principali reti di distribuzione della regione Basilicata - Delibera CIPE 121/2001 All. 2 PIS n. 66	4,10	1,16	32,00	0,17	36,10	1,33	3,68
8	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 5- lotto 2 - variante all'abitato di Palizzi per Km. 5,000	10,00	0,00	45,00	0,00	55,00	0,00	0,00
11	Puglia	Impianto di potabilizzazione delle acque derivate dall'invaso di Conza della Campania - Delibera CIPE 121/2001 (1)	2,30	0,84	22,00	0,00	24,30	0,84	3,46
15	Basilicata	Ristrutturazione adduttore idraulico S.Giuliano-Ginosa; completamento opere principali di cui al progetto BAS 03 - Delibera CIPE 121/2001 All. 2 PIS n. 66 (2)	0,87	0,87	14,00	0,23	14,87	1,10	7,40
Totali			194,05	103,16	580,74	28,06	774,79	131,22	16,94

(1) Le relative informazioni sono aggiornate al novembre 2005, in quanto nella riunione preliminare del Cipe del 22 novembre 2005 l'Assessore all'Ambiente, in rappresentanza della Regione Campania, ha avanzato osservazioni tecniche e politiche sul progetto definitivo e richiesto che ne fosse rinviata l'approvazione per consentire approfondimenti.

(2) Le relative informazioni sono aggiornate al novembre 2005, in quanto l'intervento è stato finanziato a valere sulla L.O. e non sul FAS. Fonte: DPS.

⁵⁷ Esaminata nella riunione preliminare del CIPE del 24 gennaio 2006 su proposta del Comitato tecnico interministeriale per l'accelerazione.

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

La politica regionale nazionale per le aree sottoutilizzate, sostenuta finanziariamente dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e attuata in larga misura attraverso le Intese istituzionali di programma (Intese) e gli Accordi di programma quadro (APQ), ha confermato anche quest'anno i risultati già emersi a partire dal 2003, ovvero dall'anno in cui hanno iniziato a operare le nuove regole che disciplinano la programmazione, l'impegno e la spesa delle risorse⁵⁸.

Risultati testimoniati dall'incremento delle risorse programmate da parte delle Amministrazioni beneficiarie e dalla tempestività della programmazione, dal buon livello di risorse impegnate da parte delle stazioni appaltanti, dalle stime sempre più favorevoli in merito alla spesa.

Per leggere pienamente le dinamiche che hanno caratterizzato il corso del 2005 e soprattutto per cogliere alcune prospettive e tendenze, occorre però, accanto a questi risultati, sottolineare alcuni aspetti che rendono questo periodo particolarmente importante per la politica regionale nazionale e segnatamente per le Intese e gli Accordi di programma quadro.

Questi elementi possono rintracciarsi: nella considerazione degli effetti virtuosi che ha generato l'applicazione delle regole premiali; nelle innovazioni apportate alla gestione degli strumenti e nella scelta di utilizzare gli Accordi, ulteriormente e opportunamente rinnovati, per l'attuazione dell'intera politica regionale di coesione nella prossima programmazione.

La conferma dello stanziamento nella legge finanziaria del 2005 delle risorse per il Fondo per le Aree Sottoutilizzate e, quest'anno, l'adozione della delibera di riparto entro i tempi previsti⁵⁹ hanno di fatto corrisposto alle attese che gli operatori nutrono nei confronti della politica regionale aggiuntiva.

La Delibera Cipe n. 35 del 27 maggio 2005, in linea con quelle adottate negli anni precedenti, ha assegnato alle Intese Istituzionali di Programma 2.824,6 Milioni di Euro, di cui 2.400,9 per il Sud e 423,7 alle Regioni del Centro-Nord, confermando

⁵⁸ Vedi Rapporti del 2003 e 2004.

⁵⁹ Si rammenta che la Delibera di riparto delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate del 2004 fu adottata solo nel settembre dello stesso anno. Nel rapporto dello scorso si è imputato a questo ritardo la principale causa del rallentamento del ciclo della programmazione delle risorse da parte delle amministrazioni beneficiarie. Tale affermazione sembra essere confermata da quanto accaduto quest'anno.

l'impegno finanziario del Governo a favore delle aree sottoutilizzate del Paese pur in presenza di forti vincoli di bilancio.

Alla regolare e tempestiva attribuzione delle risorse da parte del Cipe, ha fatto seguito la veloce programmazione delle stesse da parte delle Regioni⁶⁰ assegnatarie: come riportato nel paragrafo IV.3.3.1, una quota rilevante di risorse del 2005 risulta già programmata in Accordi di programma quadro, anche grazie alla regolarità e prevedibilità del processo amministrativo che va dall'attribuzione delle risorse da parte del Cipe alla programmazione da parte delle amministrazioni destinatarie.

Il sistema di regole⁶¹ che il Governo, in accordo con le Regioni, ha introdotto con la Delibera Cipe n. 36 del 2002 per garantire il raggiungimento degli obiettivi di accelerazione di spesa incide significativamente sulla programmazione, l'impegno e la spesa delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate, con l'obiettivo di garantirne una celere finalizzazione (cfr. Rapporto Annuale 2004).

L'architettura della delibera ha prodotto un circolo virtuoso tra le Amministrazioni Pubbliche, teso a migliorare i tempi di realizzazione delle opere. Nello specifico, secondo il punto 7.6 della Delibera, le Amministrazioni entro il 31 dicembre 2004 avrebbero dovuto, previa programmazione in Accordi di programma quadro, impegnare le risorse loro attribuite con obbligazioni giuridicamente vincolanti. Le obbligazioni giuridicamente vincolanti a quella data sono risultate pari a 1.658 milioni di euro, ovvero l'88,6 per cento del totale delle risorse assegnate.

Tale quota aumenta al 96,2 per cento delle risorse assegnate, ovvero 1.801 milioni di euro se si considerano gli interventi aggiudicati al 31 marzo 2005 (data di chiusura delle procedure di monitoraggio), anche se va sottolineato come il risultato complessivo sia frutto talvolta di operazioni di rimodulazione che in alcuni casi hanno indebolito la logica della programmazione iniziale⁶².

Un altro fattore riguarda l'istituzione di un tavolo con le Regioni e le Amministrazioni centrali, per rafforzare il governo delle Intese Istituzionali di Programma, ridisciplinandone le modalità così come previsto dal punto 3.7 della Delibera Cipe n. 20/04.

La riforma
delle Intese
istituzionali di
Programma

⁶⁰ Nel termine si intende comprendere anche le Province Autonome di Trento e Bolzano dirette destinatarie di risorse.

⁶¹ Le regole introdotte con la delibera Cipe n. 36 del 2002 sono state ampiamente descritte nel corso dei precedenti rapporti del DPS, a partire dal 2002, e nei rapporti sul Fondo aree sottoutilizzate (2003 e 2005).

⁶² Per un dettaglio sul raggiungimento degli obiettivi e sulle modalità di calcolo cfr. Rapporto Fondo Aree Sottoutilizzate 2005, del Cipe al Parlamento, disponibile nel sito www.dps.tesoro.it.

Il lavoro per la revisione delle regole di funzionamento degli Accordi si è posto quali obiettivi principali lo snellimento delle procedure e il rafforzamento della concertazione. Le innovazioni proposte riguardano diversi aspetti, tra i quali: la *governance*, le modalità di programmazione e riprogrammazione delle risorse, la sottoscrizione di atti integrativi, i criteri e le modalità di calcolo della premialità, principalmente al fine di:

- ottenere una migliore integrazione tra programmi e risorse finanziarie delle Amministrazioni Centrali e Regionali, attraverso un’informativa diffusa dalle prime relativa alla loro programmazione di medio periodo e dalle seconde relativa al riparto settoriale;
- avviare anticipatamente la concertazione degli Accordi di programma quadro, attraverso la stesura di un Quadro Strategico dell’Accordo di programma quadro; (cfr. Riquadro Y);
- semplificare le procedure di stipula, attraverso la previsione di una parte programmatica dell’ Accordo di programma quadro in cui gli interventi vengano inseriti in Accordo con modalità più snelle;
- semplificare la gestione dei flussi finanziari, attraverso la previsione di una procedura per il trasferimento delle risorse;
- accelerare la realizzazione degli interventi e quindi la spesa, sia attraverso la semplificazione delle procedure premiali e sanzionatorie che vengono legate alle nuove fasi di stesura dell’ Accordo di programma quadro, sia attraverso la possibilità, per la Regione, di trasferire premialità e sanzioni alle stazioni appaltanti.

Rafforzamento
della *governance* e
semplificazione
delle procedure

I principali aspetti della riforma delle Intese verranno ripresi nello specifico riquadro Y⁶³. Il primo aspetto da sottolineare riguarda comunque le modalità di gestione degli strumenti, anche perché la delibera Cipe n. 20 del 2004 aveva posto il problema del rafforzamento della *governance* e della semplificazione delle procedure. Un’esigenza resa del resto improrogabile dal fatto che, proprio in virtù delle regole premiali, si rendevano necessari meccanismi più fluidi per effettuare, in corso d’attuazione, eventuali operazioni di riprogrammazione di risorse volte, ad

⁶³ Per esaminare le nuove regole nel dettaglio si rimanda al documento approvato in sede di Conferenza Stato Regioni, 15-12-2005, alla nota informativa approvata nel Pre Cipe del 20-12-2005.

esempio, a sostituire gli interventi più deboli con interventi che garantivano maggiore velocità nella spesa.

In origine, anche per questo tipo di operazioni, si richiedeva un livello di consenso elevato (il ricorso a un Comitato composto da esponenti politici di alto livello – il Comitato Istituzionale di gestione delle Intese - CIG). Con le nuove regole, invece, si è instaurato per ogni Accordo il "Tavolo dei sottoscrittori", composto dai firmatari o da loro delegati, con il compito di assumere tutte le decisioni inerenti i singoli Accordi, e un "Comitato Intesa Paritetico" per ogni Intesa, composto da rappresentanti politici e dall'alta amministrazione, deputato a esaminare unicamente gli aspetti di rango superiore, quali l'andamento dell'Intesa; l'analisi dello sviluppo regionale, la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo.

Intese e
Accordi di
programma
quadro nella
nuova politica
regionale

Il processo di revisione delle Intese è, rientrato, nel 2005 nella più ampia riflessione sulla programmazione dei prossimi fondi comunitari e l'affermarsi del principio dell'unitarietà della politica di coesione regionale, nelle componenti nazionale e comunitaria (cfr. capitolo IV.1.1 e Riquadro V). Secondo le indicazioni delle Linee guida e del Documento Strategico Preliminare Nazionale, l'Accordo di Programma Quadro, ulteriormente riformato - anche sulla base delle nuove regole di *governance* - dovrebbe diventare lo strumento cardine per la programmazione, e le Intese, anch'esse rinnovate, rappresentare il luogo per la definizione di regole attuative comuni fra Amministrazioni centrali e singole Regioni. Questa scelta testimonia i buoni risultati che lo strumento ha maturato negli ultimi anni, non solo in termini quantitativi (programmazione, impegno e spesa delle risorse) ma soprattutto in virtù delle capacità di Intese e Accordi di programma quadro di facilitare la cooperazione interistituzionale. Allo stesso tempo è opportuno, per rispondere a un obiettivo così ambizioso, intraprendere con maggiore convinzione un percorso di rinnovamento degli strumenti, in parte lungo la traiettoria già delineata e in parte affrontando nuovamente alcuni aspetti.

Nel corso del 2005, inoltre, ha avuto luogo un'intensa attività di cooperazione interistituzionale tra Regioni e Amministrazioni centrali, testimoniata anche dalle numerose sedute dei Comitati paritetici delle Intese per l'esame dello stato di attuazione degli Accordi, l'aggiornamento delle strategie, la riprogrammazione delle risorse.

Gli Accordi di
programma quadro
nel 2005

Si conferma il crescente utilizzo dell' Accordo di programma quadro: analizzando il numero di accordi stipulati per anno (tav. IV.10) si registra che la forte

accelerazione iniziata nel 2004 è proseguita anche nel 2005 (146 Accordi sottoscritti dall'inizio dell'anno). In particolare, rispetto al 2004, è rimasto pressoché invariato il numero di accordi stipulati, si è accresciuto il volume delle risorse programmate al Sud (5.398 milioni di euro), mentre si è sensibilmente ridotto il volume di risorse programmato al Centro-Nord (1.742,9 milioni di euro) che si è riassetato sui valori del 2003, sebbene distribuito su un numero maggiore di Accordi.

Tavola IV.10 – ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO STIPULATI PER ANNO, VALORE E AREA GEOGRAFICA⁶⁴ (milioni di euro)

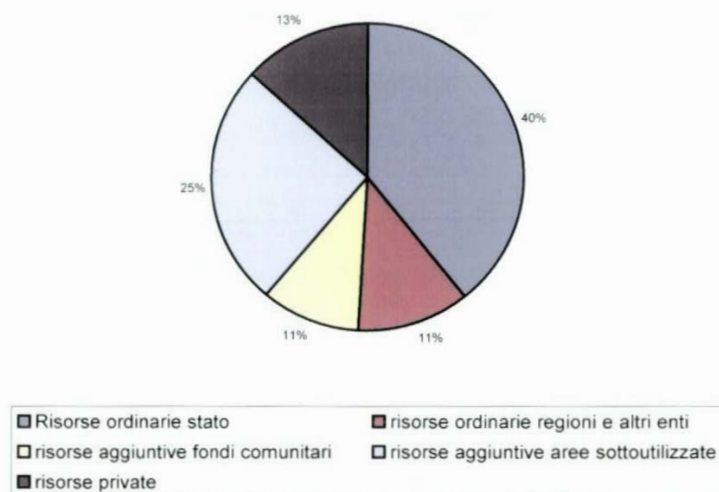
Anno	Centro-Nord		Sud		Totale	
	Valore	numero	Valore	numero	Valore	numero
1999	4.476	10	1.680	4	6.156	14
2000	7.423	9	1.342	9	8.765	18
2001	1.704	13	6.770	11	8.474	24
2002	2.439	22	5.246	13	7.685	35
2003	1.680	36	8.846	32	10.527	68
2004	4.702	60	3.260	52	7.962	112
2005	1.743	77	5.398	69	7.141	146
Totale complessivo	24.168	227	32.542	190	56.710	417

Fonte : DPS

Un ulteriore indicatore dell'efficacia dell'Accordo di programma quadro come strumento di programmazione delle risorse è dato dalla composizione delle fonti finanziarie (Figura IV.14), che comprendono, oltre al Fondo aree sottoutilizzate, anche le risorse pubbliche ordinarie provenienti dai bilanci statali – comprensive di quelle assegnate a grandi Enti gestori di reti come Azienda Nazionale Autonoma Strade Statali e Rete Ferroviaria Italiana – dai bilanci regionali e degli enti locali, risorse comunitarie, comprensive della quota di cofinanziamento nazionale, e risorse private.

Rispetto al 2004, si è mantenuto il positivo trend di crescita della percentuale di risorse private programmate in accordo (che sono passate dal 13,4 per cento al 14 per cento) cresciute soprattutto nel Sud, anche grazie ai cofinanziamenti dei privati nel settore ricerca e nei contratti di localizzazione.

Figura IV.14 – RIPARTIZIONE DELLE FONTI DI COPERTURA AL 31 DICEMBRE 2005

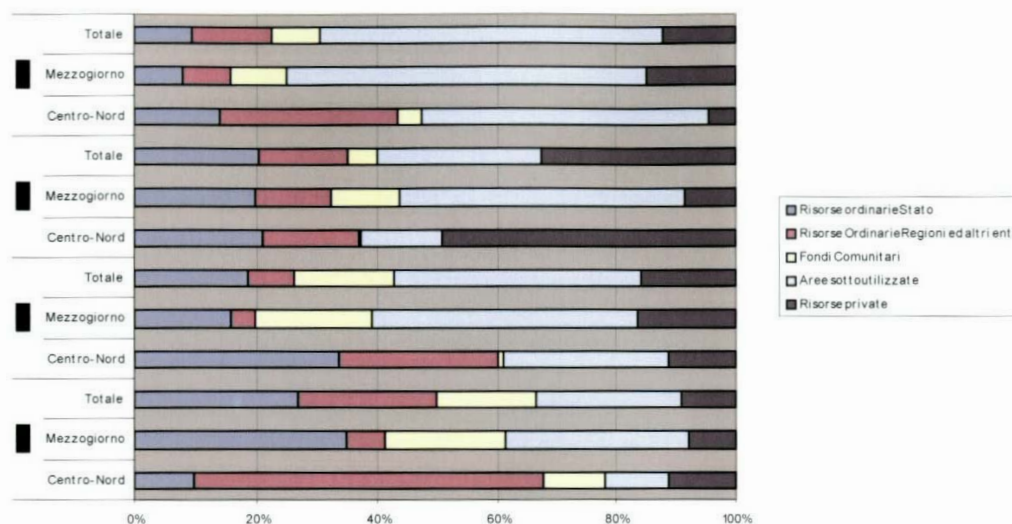


Fonte : DPS.

L'evoluzione della distribuzione delle fonti di copertura (cfr. fig. IV.12) 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. Cresce infatti, rispetto al 2004, l'ammontare delle risorse provenienti da fonti ordinarie regionali e di altri enti, testimonianza che le Regioni utilizzano sempre più l'Accordo di programma quadro per programmare anche i propri fondi.

⁶⁴ La tavola non è confrontabile con la Tavola I del Rapporto 2004, 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.

Figura IV.15 – FONTI DI COPERTURA DEGLI APQ PER ANNO E AREA GEOGRAFICA



Fonte : DPS.

Infine è da sottolineare la rilevante strategicità di alcuni interventi programmati in Accordi di programma quadro nel corso dell'anno e in diversi settori tra i quali, di particolare rilevanza, quello dei trasporti.

Settore
Viabilità e
Trasporti

In Sicilia con l'Atto Integrativo all'Accordo Trasporto Stradale è stato finanziato l'adeguamento a quattro corsie della S.S.640 di Porto Empedocle itinerario Agrigento – Caltanissetta – A19, del valore di 594,6 milioni di euro, quasi interamente finanziati con il Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

Nel settore trasporti rientrano anche altre importanti opere e programmi delle Regioni del Sud. La Sardegna ha finanziato interventi sia nel campo ferroviario sia stradale (ammodernamento e velocizzazione della tratta ferroviaria (F.S.) Oristano - Sassari – Olbia e la costruzione di un primo lotto della SS 125/133bis Olbia-Palau).

In Puglia 43,9 milioni di euro sono stati destinati alla S.S. 96 "Barese" Tronco Gravina-Bari e in Campania sono stati finanziati il completamento del raddoppio della tratta Torre Annunziata - Castellammare di Stabia del sistema metropolitano regionale e rilevanti interventi per gli interporti.

Nel Centro-Nord, la Regione Piemonte ha cofinanziato con 47 milioni di euro della delibera 20/04 interventi del valore complessivo di 164 milioni di euro interventi per il potenziamento delle infrastrutture dei Giochi Olimpici "Torino 2006", la Lombardia ha cofinanziato il potenziamento del servizio ferroviario

regionale per 34,4 milioni di euro e l'Umbria ha finanziato la realizzazione delle piattaforme logistiche di Città di Castello-S.Giustino, Terni-Narni e di Foligno, del valore totale 58,6 milioni di euro, di cui 24,8 a valere sulle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate.

Nel Lazio con il secondo atto integrativo all'Accordo di programma quadro Viabilità è stata finanziata la realizzazione di un lotto della superstrada Sora - Frosinone, inserita nel cosiddetto sistema trasversale del Lazio meridionale per un costo totale di 48 milioni di euro .

Risorse
Naturali

Nel settore delle risorse naturali, "dominato" per numero e dimensione dagli Accordi di programma quadro in materia di risorse idriche e di difesa del suolo, va sottolineata la sottoscrizione del primo Accordo di programma quadro "Difesa del Suolo" con la Regione Campania che si avvale di ben 175 milioni di euro del Fondo per le Aree Sottoutilizzate e finanzia, tra l'altro, interventi per il consolidamento e la bonifica della penisola Sorrentina e delle isole dell'arcipelago campano.

Beni Culturali

Nel settore dei beni culturali va segnalato, in Sicilia, il finanziamento di interventi innovativi per lo sviluppo dell'industria audiovisiva e, in Liguria, la sottoscrizione del primo Accordo "Beni Culturali", che promuove un insieme integrato di interventi a sostegno della conservazione, valorizzazione e qualificata gestione del patrimonio culturale.

Sviluppo Locale

Numerose infine, le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate destinate a interventi per lo sviluppo locale, tra i quali spicca, in Puglia, il nuovo padiglione della Fiera del Levante di Bari del costo di 25 milioni di euro.

IV.3.3.1 Stato di Attuazione degli Accordi di Programma Quadro

Dal 1999 al 2005 sono stati stipulati 417 Accordi di programma quadro, per un ammontare di risorse programmate pari a 56,710 milioni di euro (tav. IV.11).

La maggior parte delle risorse (54 per cento) sono concentrate sugli assi più strategici per lo sviluppo: Reti e Nodi di Servizio, specialmente al Centro-Nord, e nel settore Risorse Naturali (22 per cento) anche se la percentuale, in questo caso, è più alta al Sud. Nel 2005 sono aumentati sensibilmente gli Accordi di programma quadro sottoscritti negli assi Sviluppo Locale (19 nuovi Accordi) e Risorse umane (12 nuovi Accordi), prevalentemente concentrati al Sud.

Tavola IV.11 - ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO STIPULATI PER
ASSE, VALORE E MACROAREA AL 31 DICEMBRE 2005
(milioni di euro)

ASSE_QCS	Valore	Numero	%	Valore	Numero	%	Valore totale	Numero totale	%
1 - Risorse naturali	4.025	61	17	8.306	34	26	12.331	95	22
2 - Risorse culturali	1.036	24	4	1.280	31	4	2.316	55	4
3 - Risorse umane	194	17	1	549	11	2	743	28	1
4 - Sistemi Locali di sviluppo	1.036	28	4	6.381	34	20	7.416	62	13
5 - Città	2.122	17	9	982	20	3	3.104	37	5
6 - Reti e nodi di servizio	15.756	80	65	15.043	60	46	30.799	140	54
Totale complessivo	24.168	227	100	32.542	190	100	56.710	417	100

Nota: classificazione omogenea a quella utilizzata nel Quadro Comunitario di Sostegno.

Fonte: DPS.

Lo stato di attuazione degli accordi può essere misurato considerando le sue quattro principali fasi: (1) la programmazione delle risorse, (2) la concertazione e stipula degli Accordi di cui si è già riferito nei precedenti paragrafi, (3) l'impegno delle risorse e (4) la realizzazione delle opere, ovvero la spesa.

Programmazione

I risultati delle regole introdotte dal 2002 sui tempi di programmazione delle risorse sono ormai un dato acquisito. L'ammontare complessivo delle risorse assegnate dal Cipe alle Intese ammonta a 15.982,7 milioni di euro⁶⁵, dei quali 12.529,5, ovvero oltre il 95 per cento⁶⁶ a dicembre risultano programmati in Accordi di programma quadro (tav. IV.12).

Questo risultato è frutto, tra le altre cose, di una migliore cooperazione istituzionale, in particolare tra Amministrazioni Centrali e Regionali, nella gestione dei processi negoziali e nella programmazione delle attività per la chiusura delle attività istruttorie propedeutiche alla sottoscrizione degli Accordi. Le previsioni in tal senso formulate nel precedente Rapporto si possono oggi considerare realizzate, anche grazie all'effetto positivo dei meccanismi premiali sulla qualità e rapidità dei processi negoziali.

⁶⁵ Al netto delle risorse assegnate per specifiche finalità. Anche gli interventi selezionati nell'ambito di specifiche assegnazioni settoriali del Fondo aree sottoutilizzate 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.).

⁶⁶ La percentuale è calcolata sulle risorse stanziato sino alla delibera CIPE 20/04, in quanto le risorse della Delibera 35/05 saranno programmate in Accordi di programma quadro nel 2006.

Tavola IV.12 – PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE STANZIATE SUL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE (milioni di euro)

<i>Legge Finanziaria per l'anno</i>	<i>Stanzamenti cumulati</i>	<i>Risorse programmate cumulate</i>	<i>% programmato/stanziato</i>
1999	1.715	561	32,7
2001	3.807	825	21,7
2000	5.658	1.856	32,8
2002	7.530	3.586	47,6
2003	10.351	7.890	76,2
2004	13.157	9.798	74,5 ¹
2005	15.983	12.530	95,2

(1) Il motivo per cui si abbassa la quota nel 2004 è riconducibile al fatto che la delibera 20/04 è di fine settembre 2004, contrariamente alle altre che sono tradizionalmente di maggio; per cui vi è stato meno tempo per stipulare Accordi di programma quadro e quindi programmare risorse nel 2004. Le quote dei primi anni, invece, subiscono delle variazioni in ribasso rispetto alla pubblicazione dello scorso anno in quanto tengono conto anche delle riprogrammazione di risorse, dovute soprattutto al generarsi di economie, in Accordi di programma quadro stipulati in anni successivi.

Fonte : DPS.

Impegni

Un importante e significativo indicatore dello stato di attuazione degli Accordi di programma quadro e dell'accelerazione della spesa è rappresentato dall'ammontare degli interventi per i quali è già stato assunto l'impegno giuridicamente vincolante delle risorse. Si sono già evidenziati nel paragrafo precedente i risultati raggiunti con l'attuazione della Delibera n. 36/02. Risultati ancora migliori sono attesi dall'applicazione della Delibera n. 17/03.

Tavola IV.13 – ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: IMPEGNI CONTRATTUALIZZATI SU VALORE TOTALE (milioni di euro)

	<i>Valore APQ</i>	<i>Impegni</i>	<i>%</i>
Centro Nord	28.590,6	14.996,9	52
Mezzogiorno	31.455,3	10.507,4	33
Italia	60.045,9 ¹	25.504,3	42

* Il valore complessivo degli Accordi di programma quadro è aggiornato all'ultimo monitoraggio e pertanto non corrisponde al valore della tavola IV.11, calcolato alla stipula. Inoltre tale valore è stato decurtato dell'importo relativo ad interventi programmatici che non sono dotati di una copertura certa o la cui attuazione è subordinata a specifici adempimenti.

Fonte : DPS.

I dati provvisori di monitoraggio riferiti al 31 dicembre 2005 sembrano mostrare una sensibile crescita della percentuale degli impegni sul valore delle risorse. A tale data è infatti scaduto il termine fissato dal Cipe per la verifica del rispetto dei primi obiettivi di impegno relativi alle risorse della Delibera 17 del 2003. E' ragionevole ipotizzare che, assieme alle risorse della delibera 17/03, sia stata impegnata, entro la