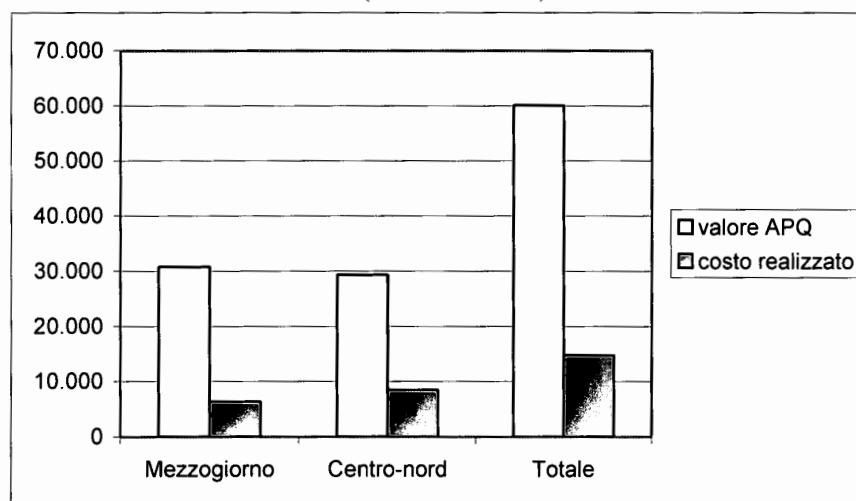


fine del 2005, anche buona parte delle risorse del FAS stanziato dal Cipe prima del 2002.

Spesa

La spesa è un altro importante indicatore dello stato di attuazione degli Accordi di programma quadro. Al 30 giugno 2005, data dell'ultimo monitoraggio delle Intese, l'attuazione dei programmi di opere pubbliche previste dagli Accordi di programma quadro, in termini finanziari, è attestata su un livello pari al 24,5 per cento del volume totale degli investimenti (costo realizzato/valore totale Accordi di programma quadro). Il livello di attuazione è più avanzato al Centro-Nord, dove il costo realizzato⁶⁷ è mediamente il 28,8 per cento del valore complessivo degli Accordi di programma quadro stipulati, mentre al Sud tale percentuale è pari al 20,5 per cento.

Figura IV.16 — ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: RISORSE COMPLESSIVE E SPESA REALIZZATA¹
(milioni di euro)



¹ La spesa realizzata è approssimata nel monitoraggio dalla quota di costo realizzato.

Fonte : DPS.

La lettura di tali valori in termini assoluti va tuttavia corretta tenendo conto di alcuni fattori. In primo luogo, il valore complessivo degli Accordi viene accresciuto ogni anno con la stipula di nuovi Accordi che vanno ad incrementare il denominatore e che, ovviamente, hanno bisogno di tempo per generare costi e quindi alimentare il numeratore del rapporto. In secondo luogo, gli interventi inseriti in Accordi di programma quadro prevedono un tempo di attuazione che si estende fino al 2015; è

quindi improprio rapportare sin dai primi anni – spesso dedicati alla progettazione e aggiudicazione dei lavori - l'ammontare realizzato rispetto al costo totale degli interventi; infine, le previsioni attuative delle Regioni si sono mostrate sino a ora largamente sovrastimate, inficiando ulteriormente l'attendibilità del dato.

Per tenere conto della durata prevista per l'attuazione degli interventi, il dato relativo al costo realizzato deve essere confrontato con il costo che le Regioni hanno programmato di realizzare nel complesso.

Complessivamente il costo realizzato sul programmato fino al 2004 sale così dal 24,4 calcolato sul valore totale degli accordi, al 39,7 per cento⁶⁸ calcolato in rapporto al valore delle risorse programmate. Poiché tale valore programmato è calcolato fino a dicembre 2005, mentre il costo realizzato è calcolato sino all'ultimo monitoraggio disponibile - giugno 2005 - è verosimile che tale percentuale salga sensibilmente con i dati di dicembre.

RIQUADRO Y - IL RAFFORZAMENTO DELLE INTESE

Al fine di garantire una celere finalizzazione delle risorse, di accrescere la qualità degli investimenti e di accelerare la spesa, le Delibere CIPE di assegnazione dei fondi, dal 2002 ad oggi, hanno perfezionato procedure, sistemi di premialità e sanzioni che influenzano tutte e quattro le fasi di attuazione (cfr. fig. Y.1)¹.

⁶⁷ Per costo realizzato si intende il valore delle opere e delle attività progettuali effettivamente realizzate alla data di rilevazione e desumibile dalla contabilità analitica di cantiere e dalle ulteriori spese sostenute dal soggetto attuatore.

⁶⁸ Il dato è comprensivo delle rimodulazioni dell'ultimo monitoraggio.

¹ Per confrontare le nuove disposizioni con quelle precedenti (delibera 36/2002, delibera 17/03 e delibera 20/04) cfr. Rapporto Annuale DPS 2004.

Figura Y.1 – SCHEMA SINTETICO DEI PRINCIPALI VINCOLI INTRODOTTI DALLE DELIBERE CIPE

Fasi	Delibera 35/05	Rafforzamento Intese (la delibera con le scadenze è in via di definizione)
Programmazione Assegnazione programmatica dei fondi da parte delle Regioni	Entro il 30/09/05 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 Entro 31/03/06 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	Presentazione alla Segreteria del CIPE del riparto programmatico per settori Informativa da parte delle Amministrazioni Centrali sulla programmazione Definizione del Quadro Strategico dell'Accordo di programma quadro
Stipula Assegnazione dei fondi a specifici interventi concertati con le Amministrazioni attraverso la programmazione in Accordi di programma quadro	Entro 31/12/05 Comunicazione alla Segreteria del CIPE delle date di stipula concertate Entro 31/12/06 Stipula Accordi di programma quadro finanziati con Delibera 35/05	Entro 30 giorni prima della data di sottoscrizione le Amministrazioni, ciascuna per le rispettive competenze istituzionali e finanziarie, propongono, sulla base delle priorità del Quadro Strategico dell'Accordo, gli interventi per la sezione "attuativa" e per la "sezione programmatica" e li presentano ai sottoscrittori; la proposta è accompagnata da una relazione tecnica del Nucleo di valutazione dell'Amministrazione regionale o centrale Stipula Accordi di programma quadro
Impegno Assunzione obbligazioni giuridicamente vincolanti ⁶⁹	Entro 31/12/08 Assunzione di impegni giuridicamente vincolanti	Assunzione di impegni giuridicamente vincolanti
Spesa Effettiva realizzazione di opere a attività progettuali	Entro 31/12/2008 Rispetto della tempistica del profilo di spesa prevista dal cronoprogramma presentato al 31/03/06. Raggiungimento della percentuale di spesa prevista al raggiungimento, con uno scostamento massimo del 25%, della percentuale della spesa prevista al 31/12/2007 per il complesso degli APQ stipulati tra il 31/12/2003 e il 31/12/2004, secondo i dati desunti dai cronoprogramma previsti negli Accordi di programma quadro al momento della loro sottoscrizione	Le Regioni destinano le risorse premiali alle stazioni appaltanti performanti sulla base di criteri individuati dalle Regioni stesse, condivisi negli Accordi di Programma Quadro, tra i quali va previsto anche un incentivo al raggiungimento di un obiettivo di costo realizzato pari al 35% del costo totale entro il 31 dicembre del terzo anno dalla stipula degli Accordi di programma quadro.

Le regole relative alla programmazione sono finalizzate sia a migliorare i tempi di realizzazione e ad accrescere l'efficacia amministrativa, sia ad impostare una programmazione di cassa.

Con il Tavolo per la revisione delle Intese ci si è posti l'obiettivo di introdurre meccanismi che facilitino la cooperazione istituzionale già dalle fasi di programmazione, al fine di accrescere la qualità degli investimenti.

Uno dei meccanismi previsti a questo scopo è il Quadro Strategico dell'Accordo che consenta di definire:

- a. gli obiettivi che l'azione congiunta Stato – Regioni e PA si propone di conseguire tramite gli interventi che verranno inseriti nell'Accordo di programma quadro;*
- b. la strategia settoriale mediante la quale si intende conseguire i predetti obiettivi;*

- c. la coerenza con le programmazioni di riferimento (comunitarie, nazionali, regionali);*
- d. i criteri e le priorità da utilizzare per la selezione degli interventi da inserire in Accordi di programma quadro;*
- e. il quadro finanziario, ovvero le risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, le risorse ordinarie statali e regionali coinvolte;*
- f. la data prevista di stipula degli Accordi di programma quadro e degli Atti integrativi.*

Il Tavolo per il rafforzamento delle Intese ha previsto inoltre regole specifiche per l'eventuale riprogrammazione delle risorse, che consentono alle Regioni di avere un maggiore controllo sulle stazioni appaltanti e sui soggetti attuatori, nonché un migliore governo dell'intero processo.

Al fine di rendere più agevoli le procedure per la sottoscrizione degli Accordi integrativi, che oggi costituiscono la maggior parte degli Accordi stipulati, il Quadro strategico dell'Accordo consente alle Amministrazioni di definire un insieme di interventi da finanziare solo in un secondo momento, grazie alla disponibilità di ulteriori future risorse, quali ad esempio quelle del Fondo aree sottoutilizzate attribuite negli anni successivi alla stipula. In altri termini, le Regioni potranno delineare un quadro programmatico dell'accordo, costituito da interventi non finanziati ma già "istruiti", impegnandosi a finanziarlo con successive risorse. In tal modo il momento della programmazione necessiterà di tempi estremamente ridotti in quanto gli interventi da finanziare risulteranno già condivisi tra i sottoscrittori.

E' una procedura che va gestita con particolare cura e attenzione per evitare il rischio di "proliferazione" di liste di interventi "programmatici", non coperti finanziariamente, ma che d'altra parte consente una programmazione di carattere pluriennale, oggi limitata dal carattere annuale degli stanziamenti del Fondo aree sottoutilizzate.

Resta confermato anche nelle nuove regole il ricorso al criterio di attribuzione di risorse premiali legate al rispetto della data di stipula: Regioni e Amministrazioni centrali si accordano sulla data entro la quale stipulare gli Accordi di programma quadro e al conseguimento di tale obiettivo è associata una risorsa premiale. E' un criterio che ha contribuito ad accelerare la programmazione, sebbene si corra talvolta il rischio che pur di giungere alla sottoscrizione, si sottovaluti la discussione sulle scelte strategiche. Come si è già messo in evidenza nel Rapporto dello scorso anno, il confronto istruttorio è invece spesso testimonianza di qualità dei processi, in quanto consente la diffusione reciproca di conoscenze e l'esercizio della valutazione. Il nuovo quadro di regole, spostando l'attenzione sulla condivisione del Quadro Strategico, dovrebbe di fatto scongiurare tale rischio, in quanto le Amministrazioni coinvolte definiranno la data di stipula solo dopo aver dichiarato le proprie strategie e fissato i criteri per l'individuazione degli interventi. Si rafforza, in altri termini, la fase a monte del processo, rendendo plausibilmente più agevole la fase decisionale.

Le nuove regole non hanno di fatto modificato l'impianto della premialità. Sono intervenute però su due fronti importanti. Da una parte prevedono un meccanismo che proroga l'applicazione del disimpegno delle risorse nel caso in cui le amministrazioni beneficiarie le riprogrammino entro un tempo predefinito, penalizzando le stazioni appaltanti meno efficienti e indirizzando le risorse liberate su nuovi progetti, prevedibilmente più efficaci.

Dall'altra, per quanto riguarda la premialità sulla spesa, introducono una regola che innesci una "competizione" all'interno del territorio regionale piuttosto

che fra Regioni diverse. Pur senza trascurare l'importante ruolo delle Amministrazioni Centrali e Regionali nelle attività di governance complessiva e nelle attività correlate (finanziarie, regolative, concessorie, ecc.), i principali adempimenti inerenti l'attuazione degli investimenti ricadono infatti in capo alle stazioni appaltanti: ne consegue allora che maggiori risultati possono attendersi da un sistema di premialità che incide direttamente su tali Amministrazioni.

Possono contribuire infine a migliorare le performance di impegno e di spesa due ulteriori opportunità: la possibilità di finanziare, con le risorse del Fondo aree sottoutilizzate, singoli cicli progettuali e la possibilità di utilizzare una quota di risorse per azioni di accompagnamento (azioni di sistema) per la gestione degli Accordi².

Con il primo punto si intende affrontare la spinosa questione della carenza della progettazione, che di fatto sembra essere tra le maggiori cause delle difficoltà che le Amministrazioni, soprattutto nel Mezzogiorno, hanno incontrato per l'attuazione dei programmi. L'argomento va ovviamente trattato con molta cautela, anche con regole mirate nelle pratiche attuative, ma affronta un aspetto delicato, che incide, come rilevato anche nel Documento strategico del Mezzogiorno³, sull'effettiva capacità di portare a termine i programmi.

Il secondo punto riguarda la capacità del sistema, dell'insieme delle Amministrazioni coinvolte nel processo di programmazione e attuazione degli investimenti pubblici di assicurare adeguate competenze e innovazione nei processi.

In tale prospettiva gli strumenti messi in campo sono vari: il Progetto Monitoraggio cui accennato nel precedente Rapporto, le azioni svolte in cooperazione con Sviluppo Italia e le Regioni nell'ambito del programma Committenza Pubblica (cfr. capitolo V) e infine le risorse a disposizione delle Regioni e delle Amministrazioni Centrali per le azioni di sistema volte a rafforzare la governance degli Accordi.

Una delle fasi maggiormente modificate dal processo di revisione delle intese, insieme a quello della programmazione, e' quello della spesa. Per questa fase la gestione della premialità e' stata demandata alle Regioni e alle Province Autonome che potranno prevedere un incentivo per le stazioni appaltanti al raggiungimento di un obiettivo di costo realizzato pari al 35 per cento del costo totale entro il 31 dicembre del terzo anno dalla stipula degli Accordi di programma quadro.

² Entrambi gli aspetti sono trattati nella delibera CIPE n. 20/04.

³ Vedi par. 3.2.2.

IV.3.3.2 Il sistema di previsione della spesa

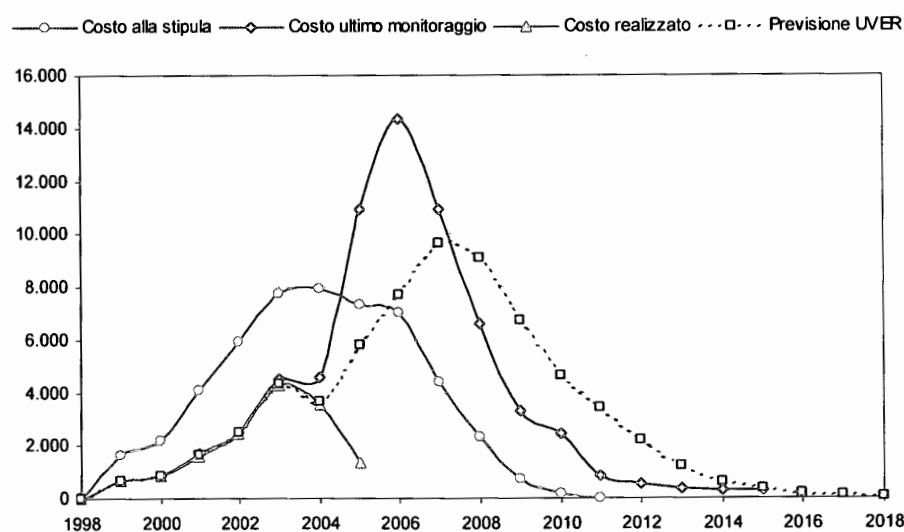
Il sistema di previsione della spesa⁷⁰ consente di stimare una curva di spesa, a livello di singolo intervento, per tutti gli interventi inseriti negli Accordi di programma quadro sulla base del comportamento effettivamente riscontrato da interventi con caratteristiche simili.

Tale strumento si basa sui dati di attuazione degli interventi, rilevati attraverso il monitoraggio semestrale. L'ultima versione tiene conto dei dati alla stipula per gli Accordi di programma quadro stipulati nel corso del 2005, mentre per i rimanenti accordi, pari al 91 per cento del totale, sono disponibili i dati di monitoraggio aggiornati al 30 giugno (corrispondenti all'87 per cento delle risorse).

Nella figura IV.17 vengono riportate le curve di distribuzione annua della spesa, sia secondo i dati alla stipula che secondo gli ultimi dati di monitoraggio. Tali curve sono integrate con la previsione del sistema UVER e con i dati della spesa realizzata.

La
previsione
di spesa

Figura IV.17 -- DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PER GLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO (milioni di euro) * 30.06.2005



* Per il 2005 si riportano i dati del primo semestre.

Fonte: elaborazioni DPS.

⁷⁰ Il Dipartimento si avvale di un modello sviluppato dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER).

Prima di analizzare le previsioni del sistema, è già possibile notare, nel passaggio da stipula ad ultimo monitoraggio, lo slittamento della curva: esso dipende sia dall'avvio in ritardo degli interventi, sia da un andamento più graduale della spesa realizzata: in altre parole i piani di spesa iniziali appaiono troppo ottimistici. Tuttavia il profilo delle ultime dichiarazioni appare più concentrato, come ad indicare una certa aspettativa di recupero.

La curva del sistema di previsione evidenzia un ulteriore slittamento e suggerisce, quindi, che anche le più aggiornate previsioni delle amministrazioni continuano a essere sovrastimate. Inoltre, la spesa appare distribuita su un arco temporale più lungo: secondo le previsioni, infatti, essa non si esaurirà nel 2015, come attualmente previsto dalle Amministrazioni, ma si estenderà fino al 2018 circa. Anche il valore massimo della spesa in un anno è ridimensionato e, da valori previsti superiori ai 14 miliardi di euro nel 2006, non arriva ai 10 miliardi, un anno dopo.

La
stagionalità
dei dati

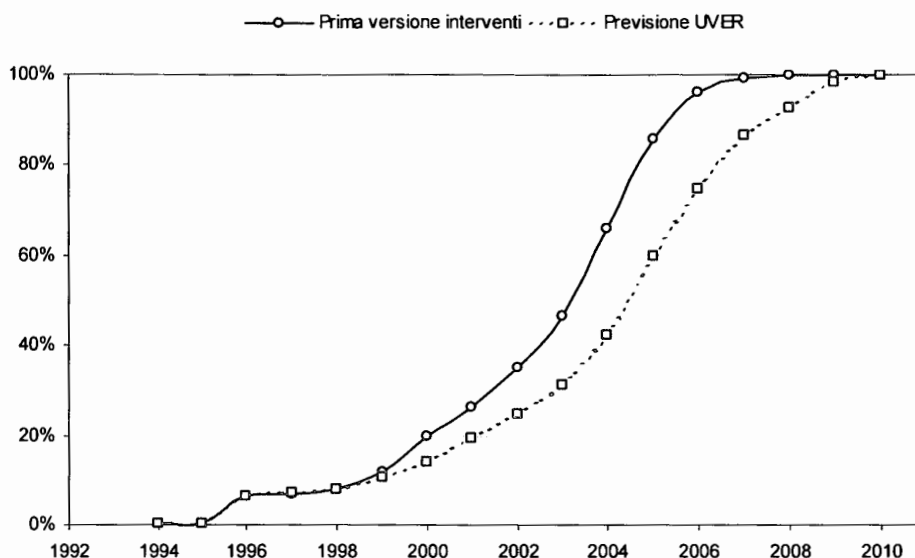
Osservando il dato del costo realizzato nel 2005 (riferito al primo semestre) si nota quanto esso costituisca una percentuale piuttosto limitata del dato previsto per la fine dell'anno. In effetti, il rapporto di stagionalità semestrale (RSS), che indica il rapporto fra una grandezza misurata a giugno e la stessa grandezza misurata alla fine dello stesso anno, per gli Accordi di programma quadro si attesta intorno al 25 per cento: un valore che denota una stagionalità molto più marcata rispetto, ad esempio, a quella osservata per i dati finanziari della Ragioneria generale dello Stato per la spesa in conto capitale per investimenti degli Enti locali (43 per cento medio sugli anni 1999-2004) e quella dei dati dei SAL registrati nella banca dati dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (40 per cento medio sugli anni 2001-2002). La forte stagionalità del dato semestrale degli Accordi di programma quadro rispetto a quello annuale, nettamente superiore a quella riscontrata in contesti analoghi, potrebbe indicare una costante sottostima dei costi realizzati a giugno da parte delle Amministrazioni che forniscono i dati di monitoraggio.

L'avvio
degli
interventi

Oltre alla curva della spesa annuale, il sistema di previsione fornisce una stima dei tempi di avvio degli interventi⁷¹. Nella figura IV.19 viene riportato il confronto fra l'ammontare complessivo degli interventi in funzione della data di avvio secondo quanto previsto alla stipula e secondo il sistema di previsione.

⁷¹ In questo caso l'avvio di un intervento indica la consegna dei lavori.

Figura IV.18 – INTERVENTI OPERATIVI PER ANNO DI AVVIO (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS.

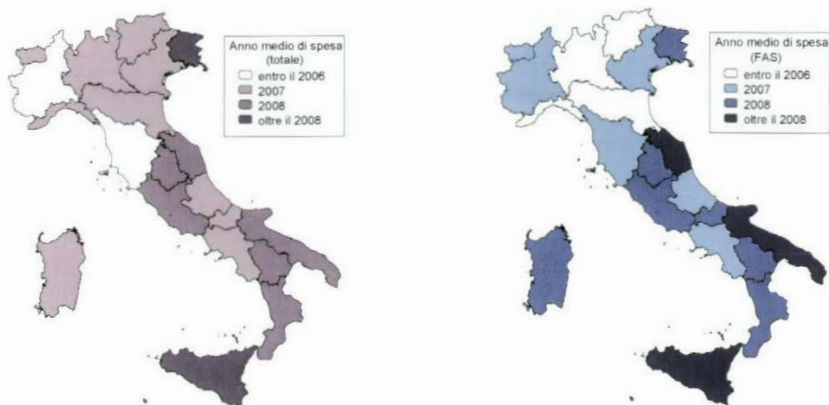
Il sistema di previsione indica che entro il 2005 vengono avviati interventi per un importo corrispondente al 60 per cento delle risorse complessive, anche grazie all'incremento nel 2005, anno in cui viene avviato il maggior ammontare di interventi. Inoltre, si può osservare che gli interventi oggi in Accordi di programma quadro saranno avviati completamente entro il 2010, cioè con circa 3 anni di ritardo rispetto a quanto previsto al momento della stipula.

Le singole
regioni

Nella figura IV.20 viene rappresentato l'anno medio di spesa a livello regionale secondo le previsioni, sia in termini di spesa complessiva che di spesa del Fondo aree sottoutilizzate⁷².

⁷² La distribuzione della spesa FAS viene calcolata considerando, per ciascun intervento, rispetto al dato annuale di spesa, la stessa percentuale del finanziamento con risorse FAS rispetto al finanziamento complessivo.

Figura IV.19 – RAPPRESENTAZIONE GEOGRAFICA DELL'ANNO MEDIO DI SPESA (TOTALE E FAS) PER REGIONE



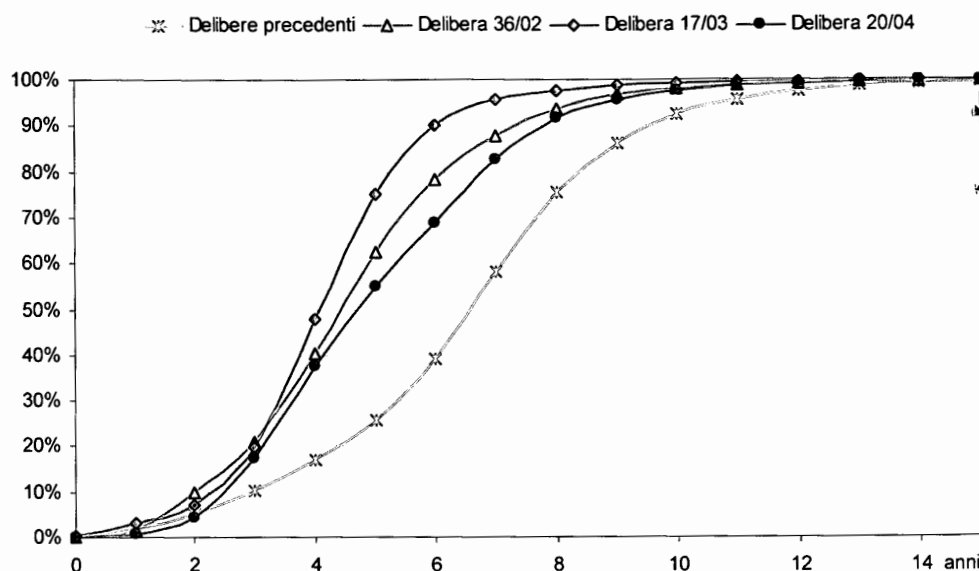
Fonte: elaborazioni DPS.

Si può osservare che sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord le regioni si comportano in modo eterogeneo. In termini di spesa complessiva, le regioni più celeri risultano Piemonte e Toscana, mentre Friuli e Sicilia sono le più lente. Per quanto riguarda la spesa del Fondo aree sottoutilizzate, invece, fortemente concentrata nel Mezzogiorno, i tempi di spesa più lunghi si evidenziano per Marche, Puglia e Sicilia.

Le risorse del Fondo aree sottoutilizzate, a loro volta, hanno comportamenti di spesa diversi a seconda della delibera Cipe con la quale sono state assegnate. Nella figura IV.21 viene riportata la curva della previsione di spesa delle risorse riconducibili alle varie delibere di riparto del Cipe. La scala temporale indica il numero di anni a partire dall'anno di pubblicazione della delibera (per le delibere precedenti alla 36/02, che vengono unificate, si è considerato come anno zero il 2000).

L'effetto
delle nuove
regole

Figura IV.20 – CUMULATE RELATIVE DI SPESA PER LE RISORSE FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE PER DELIBERA CIPE DI ASSEGNAZIONE



Fonte: elaborazioni DPS.

E' evidente che i fondi stanziati a valere sulle delibere precedenti alla 36/02 hanno un comportamento di spesa più lento, e viene confermato che le nuove regole introdotte a partire dal 2002 hanno sortito un effetto positivo sulla spesa. Tuttavia il fenomeno di accelerazione progressiva della spesa si riscontra solo fino alla delibera 17/03 in quanto, fra le 3 delibere più recenti, la 20/04 ha la velocità minore. In effetti, fra le possibili cause, si può includere il ritardo nell'attività del CIPE: a differenza del 2002 e del 2003, la delibera di riparto del 2004 è stata approvata a settembre invece che a maggio.

IV.3.4. Programmi di settore

La politica per lo sviluppo, nelle due componenti ordinaria e regionale⁷³, si concretizza in accordi, programmi e piani, attraverso i quali, a valle delle scelte di politica economica e di leggi specifiche di spesa, le Amministrazioni competenti definiscono gli strumenti, la modulazione temporale e la destinazione a progetti specifici delle risorse ricevute.

⁷³ Cfr. Paragrafo IV.1.1 L'articolazione della politica regionale.

La programmazione degli interventi e delle risorse ordinarie è definita “complementare”, in quanto collegabile, alla politica regionale e viene considerata quale “cornice” e condizione imprescindibile per l’efficacia delle politiche regionali⁷⁴.

Nel tenere presenti solo i programmi che richiedono l’approvazione del Cipe, quindi il passaggio in una sede di alta Amministrazione della politica economica, si ha un panorama della programmazione che abbraccia settori importanti (cfr. Riquadro Z).

Per tali settori, che costituiscono priorità della politica ordinaria, la possibilità di intervento della politica regionale resta subordinata all’esistenza di una rigorosa pianificazione nazionale strategico-operativa, che fissi selezionate priorità e realistici tempi di attuazione. Per questa ragione in sede di esame dei programmi da parte del Cipe si è spesso segnalata l’esigenza di rafforzare la capacità progettuale degli enti gestori di rete (RFI, ANAS), assicurando meccanismi di selezione delle priorità e concentrando su questi risorse e obiettivi operativi in grado di velocizzare i tempi di realizzazione. Ritardi sono stati riscontrati anche nei percorsi di miglioramento nell’offerta dei servizi e nel processo di apertura alla concorrenza e di riorganizzazione del settore. Mentre al fine di ridurre la disparità tra le aree del Paese è necessario che l’accento venga posto non solo sull’erogazione o accessibilità dei servizi, ma anche sulla loro qualità e per tale via contribuire alla crescita del settore terziario che rappresenta larga parte del valore aggiunto nazionale.

RIQUADRO Z - I PIANI DI SETTORE NEL DISEGNO DI POLITICA ECONOMICA

La coerenza fra politica regionale e politica ordinaria per lo sviluppo si persegue, anche attraverso i documenti di programmazione dei diversi livelli di governo, e attraverso i loro atti strategico-operativi, nonché monitorandone i distinti valori finanziari, sia negli impegni giuridici, sia nella spesa.

In questa ottica assumono rilevanza i piani di settore i quali rappresentano strumenti di pianificazione e di coordinamento delle progettazioni e delle attività. La programmazione economica degli ultimi anni ha infatti trovato attuazione anche attraverso una serie di piani che in differenti settori hanno provveduto a delineare finalità, strumenti e potenzialità della politica finalizzata allo sviluppo.

Luogo di concertazione e definizione di questi piani è – tra gli altri – il Cipe al quale spetta - nell’ambito della sua attività deliberativa - l’approvazione dei piani o dei contratti di programma predisposti e proposti dalle singole amministrazioni

⁷⁴ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale per il 2007 – 2013.

coinvolte nel processo decisionale. Di concerto con le Amministrazioni centrali e con gli Enti competenti “sono passati” dal Cipe negli ultimi anni numerosi piani (cfr. tav. V.1).

Il Piano generale dei trasporti e della logistica, ha l'obiettivo di ridurre nel lungo periodo la quota della modalità stradale, sottolineando l'esigenza di incidere sulla stessa domanda di mobilità, e si incentra sullo sviluppo dell'intermodalità nella più ampia logica della promozione della logistica e nel contesto dell'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile e della tutela della sicurezza, affrontando altresì le tematiche delle liberalizzazioni e della tariffazione, concepita anche quale strumento per ovviare alla congestione soprattutto nel comparto stradale.

Il Piano, che rappresenta il punto di riferimento dei singoli piani di settore relativi alla mobilità, risulta configurato come piano-processo in grado di adeguarsi alle evoluzioni della domanda di trasporto. La natura “dinamica” del Piano ha consentito, pertanto un continuo lavoro di aggiornamento e di approfondimento di alcune tematiche specifiche, in una opportuna attività di monitoraggio e di verifica delle azioni di policy proposte.

Il Programma delle infrastrutture strategiche¹, in un'ottica di equilibrio socio economico delle varie macroaree, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

Obiettivo del Programma - e della legge obiettivo di cui è attuazione - è di accelerare lo sviluppo economico del Paese, attraverso un significativo rilancio della politica infrastrutturale di sostegno della domanda globale interna, nel rispetto del patto di stabilità.

In capo al Cipe, nella composizione allargata al Presidente della Regione o Provincia autonoma interessate, è prevista la concentrazione delle competenze in materia sia di approvazione dei progetti preliminari e definitivi delle singole opere sia di assegnazione di finanziamenti e di vigilanza sulla esecuzione degli interventi.

Nel corso del periodo di riferimento 2001-2005 sono stati approvati (con circa 150 delibere) progetti per un valore di circa 72.000 Meuro e sono stati assegnati 7.400 Meuro circa a carico della legge n. 166/2002 e successivi rifinanziamenti.

Il Piano delle priorità degli investimenti ferroviari² e concepito per modulare nel tempo la realizzazione delle opere di cui al contratto stesso, è con il tempo divenuto il documento di riferimento per la programmazione nazionale nel settore ferroviario, con riferimento a

- Investimenti relativi al predetto Contratto di programma 2001-2005;³
- Sistema AV/AC Torino-Milano-Napoli e “resto del sistema” (Milano-Venezia, 3° Valico dei Giovi)⁴;
- Nuovi progetti di legge obiettivo⁵.

¹ Predisposto in attuazione dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. “legge obiettivo”).

² Predisposto da RFI ai sensi dell'art. 6, punto 3, del Contratto di programma 2001-2005.

³ Nell'ambito del CdP 2001-2005 sono inclusi investimenti infrastrutturali per un importo di circa 53.000 Meuro e sono stati conseguiti finanziamenti – nel periodo 2001-2005 – tramite apporto al capitale sociale di FS, pari a circa 21.700 Meuro.

⁴ Finanziati tramite ISPA per un importo pari a 36.000 Meuro a decorrere dal 1/1/2003, essendo stati in pregresso disposti finanziamenti nell'ambito del Contratto di programma con RFI.

⁵ Già inclusi nel Programma delle infrastrutture strategiche.

Il Piano decennale della viabilità 2003-2012⁶, rappresenta il fabbisogno complessivo di infrastrutture viarie del Paese nel periodo di riferimento, in coerenza con il Piano Generale dei trasporti e della logistica, ed individua sia gli interventi di diretta competenza attuativa dell'ANAS che quelli da realizzare sulla rete autostradale in concessione.

Correlato al Piano decennale è il Contratto di programma ANAS 2003-2005 che funge da consuntivo per i primi due anni e individua per il 2005 gli interventi da realizzare prioritariamente, integrando in tal senso il contenuto del citato Piano pluriennale.

Il contratto prevede di destinare il 53 per cento dell'importo destinato alla viabilità ordinaria al Sud, mentre per il settore autostradale l'importo riguarda sia la rete in concessione con opere già inserite nei piani finanziari delle concessionarie e "opere nuove" sia la rete in gestione diretta (per le dimensioni degli importi, cfr. tav. V.1)⁷.

Il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) è finalizzato principalmente a definire il quadro di contesto, gli obiettivi generali, le opportunità per la ricerca italiana nell'ambito internazionale e i possibili interventi alla cui realizzazione sono chiamati a concorrere, con risorse disponibili sui loro stati di previsione e bilanci, le pubbliche amministrazioni centrali e regionali, ivi comprese, con le specificità dei loro ordinamenti e nel rispetto delle loro autonomie ed attività istituzionali, le università e gli enti di ricerca.

Gli obiettivi del PNR 2005-2007, sono quelli di:

- definire gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi alla cui realizzazione concorrono, con risorse disponibili sui loro bilanci, le pubbliche amministrazioni;*
- analizzare le principali prospettive e campi di intervento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica nel Paese, approfondendone le caratteristiche e aggiornando le necessità di intervento nei settori strategici definiti nelle "Linee Guida";*
- presentare il quadro complessivo degli interventi previsti in questo settore, e le scelte del Governo in merito alle priorità da attivare;*
- fornire alle amministrazioni dello Stato, alle regioni, alle istituzioni, ai docenti, ai ricercatori e agli altri operatori del settore, pubblici e privati, un quadro di riferimento complessivo.*

Il Piano nazionale per la ricerca è essenzialmente un documento di programmazione, diretto a definire il quadro di riferimento, gli obiettivi generali, le opportunità per la ricerca italiana nel contesto internazionale e gli interventi necessari.

Il Programma nazionale degli interventi nel settore idrico ha il fine di garantire il necessario coordinamento nella realizzazione di tutte le opere del settore idrico con

⁶ Sottoposto al Cipe ai sensi della convenzione di concessione MIT-ANAS del 19.12.2002, che ne prevede l'approvazione con decreto del Ministro delle infrastrutture su conforme parere del Comitato.

⁷ Il contratto, per quanto concerne la parte gestionale, supera la sistematica della corresponsione di contributi in conto esercizio e configura i trasferimenti dello Stato esclusivamente in funzione sinallagmatica con le prestazioni rese, fissando corrispettivi e modalità di prestazione, nonché penali da applicare in caso di mancata rispondenza ai requisiti previsti. Per il 2003 ed il 2004 detti servizi sono remunerati nei limiti delle risorse a suo tempo stanziare, mentre per il 2005 vengono remunerati sempre nei limiti delle risorse finanziarie, ma sulla base di "corrispettivi stimati", in relazione alla mancanza di una contabilità analitica che consenta di rilevare i costi di produzione dei servizi stessi. E' comunque fatto obbligo all'ANAS di attivare tale forma di contabilità in modo che con il prossimo contratto sia possibile conferire piena efficacia alla nuova sistematica che concorre a porre l'ANAS fuori del perimetro della P.A. e che del contratto rappresenta la parte più qualificante.

l'obiettivo dell'utilizzo sostenibile di tali risorse. In particolare esso definisce la gerarchia delle priorità dei singoli interventi, tenuto conto dello stato di avanzamento delle relative progettazioni.

Nel Programma rientrano:

- a- le infrastrutture strategiche di cui alla legge 443/2001;*
- b- gli interventi previsti dal Ministero dell'ambiente;*
- c- gli interventi del comparto irriguo definiti dal Ministero delle politiche agricole e forestali;*
- d- gli interventi inseriti negli Accordi di programma di cui all'articolo 17 della legge 36/94.*

I Programmi inerenti le tematiche ambientali sono tendenzialmente a medio termine ed hanno un carattere di "trasversalità" legata al fatto che interagiscono con la quasi totalità dei settori produttivi, caratteristica che necessita di un coordinamento e di un monitoraggio collegiale (Cipe).

Il Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas serra 2002 – 2012 (in attuazione del Protocollo di Kyoto) ha individuato misure e interventi atti al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 6,5 per cento delle emissioni - prendendo come base di partenza le emissioni al 1990 - da realizzarsi nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012.

Il Piano individua interventi in grado di ridurre le emissioni, principalmente nei settori energetico, civile e trasporti, sia sul territorio nazionale che all'estero tramite iniziative di partenariato con economie emergenti. Infatti il Protocollo di Kyoto ha previsto – e quindi il Piano nazionale ha stabilito - che possano essere conteggiati negli obiettivi "nazionali" di riduzione anche investimenti esteri che permettano di acquisire certificati di emissione tramite il finanziamento di progetti internazionali di riduzione di emissioni di gas serra. Anche lo stato di attuazione degli interventi e il relativo aggiornamento delle misure, deve essere approvato dal Cipe.

La "Strategia d'azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia 2002-2010" individua gli strumenti, gli obiettivi e le azioni prioritarie per favorire la trasformazione dell'attuale modello di sviluppo nella direzione di uno sviluppo economico "sostenibile" e si presenta come un insieme di linee guida strategiche cui le amministrazioni centrali e locali devono attenersi per orientare i propri comportamenti al fine di realizzare gli obiettivi di sostenibilità ambientale in essa individuati.

L'Italia ha determinato la propria azione ambientale in stretta connessione con gli orientamenti dell'Unione. La Strategia è strutturata nelle stesse quattro aree prioritarie d'azione del VI programma europeo di azione ambientale: cambiamenti climatici, natura e biodiversità, qualità dell'ambiente e qualità della vita negli ambienti urbani, uso sostenibile delle risorse naturali e produzione di rifiuti.

La Strategia definisce un insieme di obiettivi strategici, sia a livello centrale che locale, cui far riferimento al fine di realizzare gli obiettivi generali di sostenibilità nazionale che integrano le strategie ambientali con quelle economiche e sociali.

Il Programma d'azione nazionale per la siccità e la desertificazione⁸ individua cinque settori prioritari di intervento quali: protezione del suolo, gestione sostenibile

⁸ Adottato dal Cipe con delibera n. 299/1999, in seguito alla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alla siccità e alla desertificazione, adottata a Parigi nel 1994.

delle risorse idriche, riduzione dell'impatto delle attività produttive, riequilibrio del territorio, informazione formazione e ricerca.

Per quanto concerne l'attuazione è previsto che le regioni e le autorità di bacino individuino le aree vulnerabili del proprio territorio e che — attraverso specifici programmi — adottino le misure finalizzate alla lotta alla siccità e alla desertificazione secondo le indicazioni previste dalla delibera Cipe.

L'attuazione del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno, definito e reso operativo, nel 1988 ha proceduto molto lentamente, man mano che si rendevano disponibili le risorse finanziarie e, di conseguenza, il Cipe ha approvato le relative delibere di riparto solo dopo che tali risorse venivano stanziare con legge finanziaria.

Tra le attività del Cipe rientra anche l'esame dei Programmi triennali delle Amministrazioni centrali che vengono sottoposti al Comitato, ex art. 14 della legge n. 109/1994 e s.m.i., per una valutazione di compatibilità con i documenti programmatori generali: tali programmi recano l'elenco annuale dei lavori, che dovrebbe trovare copertura negli ordinari stanziamenti annuali di bilancio, e vengono aggiornati annualmente⁹.

Tra questi programmi assume particolare rilevanza il Programma triennale opere marittime che viene sottoposto annualmente al Cipe per il parere di competenza.

La copertura finanziaria dell'ultimo programma approvato, relativo al triennio 2004-2006, è posta a carico dello stanziamento ordinario di bilancio (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti — Opere marittime e portuali — cap. 7841) per un importo di 752,020 Meuro, con autorizzazione alla copertura della quota di programma relativa agli interventi con codice "0" mediante le risorse che si renderanno via via disponibili.

Comunque per quanto concerne i profili di programmazione infrastrutturale nel settore portuale e marittimo, il riferimento generale per la politica nel settore è tuttora il citato Piano generale dei trasporti che, tra l'altro, riporta il fabbisogno espresso dalle Autorità portuali nell'ambito dei propri Programmi operativi triennali redatti ai sensi della legge n. 84/1994, fabbisogno pari a circa 5.016 miliardi di lire (2.590 Meuro).

Il programma triennale pertanto, per la parte più significativa, che concerne gli investimenti delle Autorità portuali, assume coerenza non tanto se valutato isolatamente, quanto se considerato nel contesto delle altre misure per i porti (programmi di finanziamento autorizzati ai sensi dell'art. 9 della legge 413/1998, progetto "autostrade del mare).

Il volume di finanziamenti complessivamente stanziati a carico della legge n. 413/1998 e successivi rifinanziamenti ammonta a circa 3.241 Meuro, di cui il 42 per cento destinato ai porti del Mezzogiorno; per contro le risorse destinate ai porti sedi di Autorità portuale dai Programmi triennali (elenchi annuali 2001, 2002, 2003, 2004 interventi finanziati alle Autorità portuali) sono pari a circa 803 Meuro, di cui il 37 per cento destinato ai porti del Mezzogiorno, per un totale complessivo di circa 4.044 Meuro.

⁹ Transita per il Cipe un sempre minor numero di programmi del genere, che oltretutto non vengono trasmessi tempestivamente; mentre il loro esame da parte del Comitato potrebbe acquisire specifica pregnanza se riferito contestualmente ai Programmi di tutte le Amministrazioni, perché consentirebbe di conoscere in concreto se e come vengono attuate le indicazioni programmatiche - ad esempio - sulla riserva di una quota determinata di risorse al Mezzogiorno e sul ricorso alla finanza di progetto.

Tavola Z.1 – PIANI DI SETTORE IN CORSO DI ATTUAZIONE APPROVATI DAL CIPE (importi in Meuro)

Piano/Programma	Settore	Delibera CIPE	Durata	Dimensione finanziaria	Fonte di finanziamento
Piano generale dei trasporti e della logistica	Infrastrutture	n.1 del 01/02/2001			
Programma infrastrutture strategiche	Infrastrutture	n.121 del 21/12/2001	decennale	125.858	Pubbliche (legge obiettivo e altri) e private
Piano di priorità degli investimenti ferroviari	Ferrovie	n.91 del 20/12/2004	decennale	164.409	Fonti proprie (limitatamente ai progetti inclusi nel CdP): apporti al capitale sociale di RFI (tab. D della legge finanziaria)
Contratto di programma ANAS 2003-2005	Viabilità	n.72 del 27/05/2005	triennale	Viabilità ordinaria: 7.724 Meuro. Viabilità autostradale: 12.492	Viabilità ordinaria: L. 289/2002; Residui passivi; L. 166/2002-art. 15. Viabilità autostradale: Concessionarie autostradali.
Piano pluriennale viabilità nazionale 2003-2012	Viabilità	n.4 del 18/03/2005	decennale		
Programma nazionale degli interventi nel settore idrico	Idrico-irriguo	n.74 del 27/05/2005	non fissata	1.122,4	Legge 350/2003 art. 4, comma 31
Programma nazionale della ricerca	Ricerca	n.16 del 18/03/2005	Triennale		Fonti pubbliche (leggi varie) e private
Piano Nazionale per la riduzione dei livelli di emissioni gas serra 2002-2012	Ambiente	19/12/2002	decennale	162,5	Fonte pubblica (L. 120/2002 e L.F.2006) e privata (non quantificabile)
Strategia d'azione ambientale 2002-2010	Ambiente	02/08/2002	decennale	0	
Programma nazionale lotta alla siccità e alla desertificazione	Ambiente	21/12/1999	pluriennale	non quantificabile	Regioni e Autorità di Bacino
Programma generale metanizzazione mezzogiorno	Ambiente-energia	11/02/1998 e successive	ventennale	2.000	Pubblica: L. 784/80 e 266/97 MEF e Con
Programma triennale opere marittime	Porti	n.18 del 18/03/2005	triennale	752,019	Fonti proprie: capitolo di bilancio Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Nota: La ripartizione non corrisponde ai settori Conti Pubblici Territoriali utilizzati nel presente Rapporto.

Fonte: DPS.

Alcuni dei piani citati nel Riquadro Z sono strategici per il raggiungimento degli obiettivi di convergenza e competitività dei territori. L'intervento pubblico sul territorio contempera le esigenze del Paese con quelle delle sue regioni e dei comuni e fissa, in accordi di lungo periodo, le scelte di base per le infrastrutture strategiche materiali e immateriali, su cui si fondano le prospettive di crescita del Paese. Nei paragrafi che seguono, mantenendo l'angolo visuale delle politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale, si osserverà l'evoluzione attesa sia per la viabilità sia per la ricerca con riferimento agli strumenti con i quali si vuole garantire lo sforzo teso a perseguire gli obiettivi di servizio cui si è fatto riferimento nel secondo capitolo (cfr. par. II.2.1).