

di assicurare a tale programma risorse finanziarie adeguate, il rifinanziamento è stato operato per complessivi 300 milioni di euro, di cui 140 milioni di euro a carico del Fondo aree sottoutilizzate in sede di riparto generale, e per 160 milioni di euro a carico delle risorse di cui alla legge 208/1998;

- l'avvio di progetti, sempre del Ministero dell'Interno, per interventi per la sicurezza nazionale a sostegno dello sviluppo tecnologico nelle aree di Palermo (30 milioni di euro), Sassari (10 milioni di euro) e Olbia (2 milioni di euro);
- la prosecuzione di alcuni progetti già avviati quali: l'infrastrutturazione della larga banda nel Mezzogiorno (60 milioni di euro al Ministero delle Comunicazioni); l'attrazione di capitali e risorse umane, a supporto dei sistemi turistici regionali e interregionali (5,7 milioni di euro al Ministero delle Attività Produttive<sup>101</sup>); le azioni volte a ridurre il disagio sociale femminile (5 milioni di euro al Dipartimento delle pari opportunità);
- il sostegno di iniziative di carattere artistico-culturale a Palermo e per la creazione di un distretto turistico-nautico nella provincia di Trapani, con l'assegnazione di 5 milioni di euro al Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale.

Completa il quadro degli investimenti pubblici finanziati con risorse FAS, l'assegnazione di:

- 63 milioni di euro per l'avvio dello speciale "Programma Calabria", di cui 30 milioni di euro al Ministero dell'Interno per interventi nei comparti sociale, della sicurezza e dell'istruzione e 20 milioni di euro al Ministero dell'ambiente per azioni nei settori idrico e fognario. E' stato poi disposto un accantonamento mirato di 13 milioni di euro, da destinare ad interventi urgenti di metanizzazione nella città di Reggio Calabria, non appena sarà completata l'istruttoria del relativo progetto da parte del Ministero per lo Sviluppo Economico.
- 15 milioni di euro al Dipartimento per la Protezione Civile per finanziare interventi diretti a prevenire, contenere e ridurre situazioni di rischio a cui sono esposte le popolazioni residenti in alcune aree della Regione Sicilia,

---

<sup>101</sup> Nel corso del 2006 il Ministero delle Attività produttive è conferito nel Ministero per lo Sviluppo Economico (DL 181/2006 convertito nella legge 233/2006).

nonché altri interventi necessari a seguito di eventi calamitosi per i quali è stata dichiarata l'emergenza.

#### Incentivi

L'assegnazione di risorse agli incentivi, per un totale di 1.894 milioni di euro, ha riguardato solo alcuni strumenti tra quelli tradizionalmente finanziati dal FAS. Si è rifinanziato per 1.064 milioni di euro il credito d'imposta investimenti in modo che tale assegnazione, unitamente a quelle disposte sul 2006 negli esercizi precedenti (1.054 milioni di euro), potesse consentire di soddisfare l'ammontare delle compensazioni, per le quali i soggetti beneficiari hanno acquisito diritto nel corso dell'anno. Il complesso delle risorse così assegnate ha permesso di assicurare il puntuale rispetto delle percentuali di compensazioni previste dall'art. 62 della legge n. 289/2002 per coloro che avevano ottenuto l'assenso al beneficio dopo il 1° gennaio 2003 (30 per cento il primo anno, 40 per cento il secondo anno, 30 per cento il terzo anno) nonché l'impegno assunto dal Cipe nella delibera n. 34/2005 di completare il percorso delle compensazioni entro quattro anni dalla conclusione degli investimenti, a favore dei soggetti che li avevano avviati prima del 7 luglio 2002<sup>102</sup>.

Sono state poi destinati: 230 milioni di euro ai contratti di programma, da avviare secondo i criteri della nuova disciplina riformata, successivamente sospesi<sup>103</sup>; 250 milioni di euro ai contratti di localizzazione nel Mezzogiorno per consolidare e accelerare il programma di attrazione degli investimenti nelle aree sottoutilizzate; 350 milioni di euro all'imprenditorialità e all'autoimpiego che hanno continuato a mostrare notevoli esigenze di finanziamento e capacità di erogazione, riservando su tale assegnazione 40 milioni di euro finalizzati a sostenere il cofinanziamento dello start-up di nuove iniziative imprenditoriali nell'ambito dei cd.distretti tecnologici, previste dall'art. 6 comma 5 della legge 14 maggio 2005, n. 80.

Si è disposto, infine, un accantonamento di 5,72 milioni di euro, da ripartire successivamente per specifiche assegnazioni in relazione "allo stato di attuazione degli interventi finanziati, alle esigenze espresse dal mercato in

<sup>102</sup> Data in cui la possibilità di godere del beneficio nei termini originari previsti dalla legge finanziaria per il 2001 era stata sospesa.

<sup>103</sup> La sospensione dei criteri di riforma degli incentivi è stata disposta fino al 31 dicembre 2006, ai sensi dell'art. 2, comma 74 del D.L. 3 ottobre 2006, n. 262 convertito con modificazioni nella L. 24 novembre 2006, n. 286.

merito alle singole misure di incentivazione e alle finalità di accelerazione della spesa in conto capitale<sup>104</sup>.

Per completare il quadro degli interventi, va precisato che la legge finanziaria per il 2006 (alla tabella F, settore di intervento n. 4) aveva integrato le disponibilità del Fondo aree sottoutilizzate di 300 milioni di euro, per le esigenze espresse dalle Amministrazioni centrali di completare alcune iniziative già in corso ai sensi della legge n. 64/1986, relativa all'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Il Cipe con la delibera n. 4 del 22 marzo 2006, accogliendo solo parzialmente alcune richieste, ha assegnato oltre 202 milioni di euro, riservandosi la copertura degli oneri residui attraverso successive assegnazioni.

#### IV.3.2.1 Gli Accordi di Programma Quadro attuativi delle Intese istituzionali di programma

Il sistema di  
regole

L'evoluzione degli Accordi di programma quadro (APQ)<sup>105</sup>, nel corso degli ultimi anni, ha visto affermarsi gli obiettivi e le caratteristiche più operative dello strumento, che ha via via attenuato la sua funzione "programmatica" - svolta inizialmente in assenza di altri strumenti settoriali - e si è invece focalizzato soprattutto sui profili attuativi e gestionali degli investimenti pubblici.

Ciò si è tradotto soprattutto nel consolidamento di alcune regole "minime" per la sottoscrizione degli Accordi: l'individuazione delle singole iniziative che fanno parte del programma (escludendo riferimenti a linee programmatiche), la definizione delle modalità e dei tempi per l'attuazione di ciascun intervento, la certezza delle risorse finanziarie (attraverso gli stanziamenti in bilancio) per l'ammissibilità delle proposte.

Sullo sfondo di tali regole vige una modalità di gestione fondata sulla cooperazione interistituzionale, diretta non solo al confronto e alla condivisione delle diverse strategie, ma anche a qualificare la gestione degli

<sup>104</sup> Questi sono i criteri che devono ispirare l'azione di flessibilità sul FAS, ai sensi dell'art. 60, comma 1 della L. n. 289/2002 e successive modificazioni.

<sup>105</sup> L'APQ è lo strumento di natura negoziale attraverso il quale, ai sensi della legge 662/96, si attuano le Intese istituzionali di programma. Attraverso la stipula degli APQ, infatti, le Regioni, le Amministrazioni Centrali ed altri soggetti pubblici e privati attuano le strategie di interesse comune individuando singoli interventi ai quali destinare le risorse. L'APQ, infine, rappresenta anche lo strumento ordinario per la programmazione delle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate assegnate alle Intese.

interventi, potendo contare su energie e competenze di diversa natura per la risoluzione di eventuali problematiche e criticità (finanziarie, procedurali, ecc.) che possono manifestarsi nel corso dell'attuazione degli investimenti (cfr. capitolo V).

Questo percorso è stato reso possibile dalla maturazione, nel corso degli ultimi anni, degli strumenti di programmazione che hanno costituito la cornice di riferimento per la selezione degli investimenti finanziati dal FAS<sup>106</sup>. La coerenza programmatica degli interventi finanziati con il FAS deve trovare infatti un riscontro sia con quanto disposto dagli strumenti di programmazione di contenuto settoriale (es. piani di ambito territoriale nel settore idrico) sia con quelli finalizzati all'utilizzo delle risorse comunitarie 2000 – 2006 (POR, DOCUP, PON).

Non sempre la disponibilità di tali strumenti di programmazione è riuscita a compensare la non piena incisività delle Intese istituzionali di programma di cui gli APQ costituiscono strumento di attuazione. Le Intese infatti, anche a causa del mancato aggiornamento dei loro contenuti<sup>107</sup>, hanno solo parzialmente assicurato un quadro di riferimento per l'allocazione delle risorse all'interno delle priorità e per le decisioni sugli investimenti.

A spingere lo strumento verso un taglio maggiormente operativo ha contribuito anche il nuovo sistema di regole introdotte sul funzionamento delle risorse del FAS assegnate alle Intese: premialità e sanzioni in relazione ai tempi della programmazione, dell'impegno e della spesa, ma anche in relazione alla capacità delle amministrazioni coinvolte di assolvere agli impegni comuni (ad esempio concertazione delle date di stipula degli Accordi e relativo rispetto delle date prefissate).

Nel caso delle opere più significative, dove il ricorso alla cooperazione fra Amministrazioni centrali e regionali è più importante, gli Accordi costituiscono l'alveo naturale per il comune lavoro istruttorio, anche sugli aspetti procedurali, per l'assunzione di impegni reciproci, per il monitoraggio, per la verifica e la certificazione delle disponibilità finanziarie e per la definizione delle regole per i trasferimenti. Di questi aspetti, anche riportando alcune esperienze significative, si dirà nel seguito del testo.

---

<sup>106</sup> La delibera n. 36/02 nel fissare i criteri per la selezione degli interventi, in merito alla coerenza programmatica, fa esplicito riferimento agli strumenti di programmazione comunitaria e alle programmazioni di carattere settoriale nazionale e/o regionale.

<sup>107</sup> Le Intese sono state infatti siglate tra il 1999 e 2000.

La lettura dei dati dà evidenza di tali tendenze e degli effetti delle regole premiali, in quanto mostra la crescita del numero di atti sottoscritti<sup>108</sup>, l'ulteriore incremento delle risorse programmate, con maggiore tempestività rispetto ai primi anni, i miglioramenti sul fronte degli impegni giuridicamente vincolanti. Di tali fenomeni, complessivamente molto positivi, si è dato ampiamente riscontro nelle precedenti edizioni del Rapporto e nel prosieguo del testo si evidenzieranno i risultati del 2006, in cui sono stati sottoscritti 127 Accordi che hanno stabilito nuovi investimenti per circa 10 miliardi di euro, di cui circa 2,6 di risorse FAS. Al 31 dicembre 2006, inoltre, gli impegni maturati in APQ sono pari a quasi la metà delle risorse programmate (vedi oltre).

Non mancano interventi di significativa dimensione, anche grazie al vincolo di destinazione di parte delle risorse del FAS a opere di carattere strategico (preferibilmente del programma di Legge Obiettivo) ma non esclusivamente per questa condizione. Il 76 per cento delle risorse sono destinate ad interventi superiori ai 10 milioni di euro, per quanto permanga elevato il numero di progetti di modesta dimensione.

Resta tuttavia il problema delle capacità/possibilità dei soggetti attuatori (nazionali, regionali, locali) di imprimere una reale accelerazione all'attuazione degli investimenti. Le continue rimodulazioni dei cronoprogrammi dei progetti sembrano inoltre testimoniare una scarsa attenzione al management del ciclo di attuazione dei progetti e una bassa capacità di valutare i tempi di realizzazione da parte degli attuatori.

Come nei precedenti Rapporti, questi aspetti sono interpretati anche grazie agli strumenti di previsione della spesa sviluppati dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici. Il modello utilizzato segnala il permanere di criticità sul fronte della capacità di programmazione (ad esempio riguardo la stima dei tempi di attuazione) e di realizzazione degli investimenti.

Al 31 dicembre 2006 la spesa complessiva, calcolata sugli APQ sottoscritti sino al 2005, ammonta a circa il 30 per cento del costo totale, il 23 per cento con riferimento alle sole risorse FAS<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> La maggior parte riguardano accordi integrativi di Accordi vigenti che vengono sottoscritti per programmare, individuando nuovi interventi, nuove risorse rese disponibili.

<sup>109</sup> Tale percentuale dipende ovviamente sia dal costo realizzato nei singoli progetti sia dal valore delle risorse programmate negli Accordi. A tal proposito è opportuno ricordare che sino ad oggi le attribuzioni del FAS avvenivano con cadenza annuale e quindi le risorse risultavano di fatto attivabili

Va comunque rilevato che la performance degli Accordi e del FAS che a tali strumenti è indirizzato va interpretata in relazione alla capacità di portare a termine, nei tempi previsti, investimenti scelti ex ante, al momento della sottoscrizione<sup>110</sup>. Le riprogrammazioni finanziarie, volte esclusivamente al raggiungimento degli obiettivi di spesa, ovvero il ricorso ai “progetti coerenti”, è complesso e comunque limitato agli interventi programmati nell’ambito dello stesso Accordo o, nel rispetto di specifiche condizioni, nell’Intesa istituzionale di programma. La misura della spesa, calcolata attraverso il costo realizzato, restituisce pertanto informazioni sull’avanzamento attuativo di singoli e ben individuati interventi.

Il tema dell’avanzamento della spesa degli Accordi si riconduce pertanto alla questione complessiva dell’attuazione degli investimenti pubblici nel Paese. La strumentazione messa in atto dagli Accordi (regole, partenariato, monitoraggio, ecc.) non può ovviamente incidere sui procedimenti inerenti l’attuazione delle opere (*normativa delle opere pubbliche*), consente però di accelerare le fasi della programmazione, di qualificare il momento della scelta, di rafforzare il sistema del project management e del monitoraggio.

E’ nel complesso di queste regole e di questa strumentazione, anche alla luce dei risultati ottenuti con modalità ordinarie di gestione degli investimenti, che vanno quindi lette le “performance” degli Accordi di programma quadro e del FAS.

Sul piano delle regole di gestione degli accordi, Il CIPE con delibera n. 14/06 ha ratificato il lavoro svolto tra le Regioni e le Amministrazioni centrali per la revisione e la semplificazione delle procedure, secondo le caratteristiche riferite nel Rapporto DPS del 2005 (cfr. paragrafo IV.3.3). Il nuovo quadro per la programmazione regionale unitaria (QSN) anticipa

---

non prima della legge finanziaria di stanziamento e, a meno di casi limitati, a seguito della deliberazione di riparto del CIPE e della successiva sottoscrizione degli Accordi. Nell’ambito del periodo 1999 – 2005, la maggior parte delle risorse FAS finalizzate alle Intese sono state attribuite nel triennio 2003 – 2005, circa 8,5 miliardi di euro con una media di circa 2,8 miliardi annui. Nel 2005, ad esempio, la delibera CIPE di riparto che “sblocca” le risorse assegnate con la legge finanziaria è del mese di maggio. Il modesto livello della spesa va di conseguenza letto tenendo conto che molte risorse di riferimento sono state “immesse” nel sistema in tempi relativamente recenti.

<sup>110</sup> Come evidenziato nel paragrafo IV.2.1 tale caratteristica degli APQ – quella di strumento di finanziamento di un insieme individuato ex-ante di progetti – differenzia notevolmente lo strumento APQ dai programmi operativi collegati alla programmazione dei Fondi comunitari. Tale rilevante diversità pregiudica la significatività di un confronto fra i livelli di impegno e spesa dei due strumenti.

inoltre un'ulteriore riforma degli strumenti, delineandone gli indirizzi di massima, come descritto nel paragrafo IV.1.1 e capitolo V<sup>111</sup>.

#### **Lo stato della programmazione negli APQ**

Valore degli  
APQ

Il valore complessivo degli APQ, stipulati a partire dal 1999 ammonta, considerando i dati alla stipula di ciascun accordo, a 65,9 miliardi di euro, corrispondenti a 551 accordi e protocolli aggiuntivi stipulati, di cui 284 nel Centro-Nord (per un valore di circa 26 miliardi) e 267 nel Mezzogiorno (per un valore di quasi 40 miliardi). (Cfr. Tavola IV.11 e Tavola a.III.2.d).

**Tavola IV.11 - ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO STIPULATI PER ANNO ED AREA GEOGRAFICA, VALORE ALLA STIPULA<sup>(1)</sup>** (Valori in milioni di euro, rilevazione 31 dicembre 2006)

| Anno                        | Centro-Nord   |            | Mezzogiorno   |            | Italia        |            |
|-----------------------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
|                             | 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         | 6.947         | 11         | 8.651         | 24         |
| 2002                        | 2.438         | 22         | 5.244         | 14         | 7.682         | 36         |
| <b>Subtotale 1999-2002</b>  | <b>16.041</b> | <b>54</b>  | <b>15.213</b> | <b>38</b>  | <b>31.254</b> | <b>92</b>  |
| 2003                        | 1.682         | 36         | 7.939         | 34         | 9.621         | 70         |
| 2004                        | 4.683         | 59         | 3.260         | 52         | 7.943         | 111        |
| 2005                        | 1.865         | 81         | 5.189         | 70         | 7.054         | 151        |
| 2006                        | 1.960         | 54         | 8.092         | 73         | 10.052        | 127        |
| <b>Subtotale 2003-2006</b>  | <b>10.190</b> | <b>230</b> | <b>24.480</b> | <b>229</b> | <b>34.670</b> | <b>459</b> |
| <b>TOTALE<sup>(2)</sup></b> | <b>26.231</b> | <b>284</b> | <b>39.693</b> | <b>267</b> | <b>65.924</b> | <b>551</b> |

<sup>1</sup> I valori riportati fanno riferimento alle attribuzioni fissate in fase di stipula per anno, senza tener conto di annullamenti e rimodulazioni di Accordi e riprogrammazioni di risorse intervenuti nel corso degli anni successivi. Cfr. Tavole di Appendice a.III.2.b e a.III.2.d. Nelle note a margine della tavola a.III.2.d sono riportate le principali rimodulazioni degli Accordi intervenute successivamente alla fase di stipula.

<sup>2</sup> A seguito delle variazioni intervenute nelle dotazioni di risorse e di alcuni accorpamenti, gli accordi attualmente rilevati dal sistema di monitoraggio (Banca Dati Applicativo Intese) sono 547 per un valore complessivo quasi 74 miliardi di euro

L'osservazione dei dati alla stipula consente di rilevare l'entità dell'attività amministrativa attraverso il numero di atti sottoscritti annualmente e le relative risorse attivate<sup>112</sup>. Tuttavia, i valori degli accordi possono subire

<sup>111</sup> La declinazione operativa degli indirizzi e dei principi del QSN, riguardo appunto l'attuazione, spetterà a prossime decisioni del CIPE. In tale contesto si apporteranno quelle innovazioni volte a qualificare il ruolo dell'Intesa nel quadro della programmazione regionale unitaria, nonché a rivedere gli strumenti di attuazione al fine di rafforzare il valore della cooperazione istituzionale per l'attuazione degli investimenti, per tradurre operativamente la pluriennalità delle risorse del FAS (cd. settennalizzazione), per definire diverse tipologie di interventi, delineare la struttura del monitoraggio unitario degli interventi della politica regionale.

<sup>112</sup> Si tratta anche di risorse in Accordo ai fini di un quadro unitario e del monitoraggio. In alcuni casi, infatti, ad esempio per alcuni interventi promossi da ANAS o da RFI e finanziati con risorse proprie, è possibile che l'attivazione dell'investimento sia avvenuta prima della sottoscrizione

variazioni nel corso del tempo a causa di modifiche dei costi in fase di attuazione<sup>113</sup>, di eventuali annullamenti di accordi o di accorpamenti in un unico atto, ai fini della gestione, di accordi diversi e di successivi atti integrativi. Pertanto, per esaminare le risorse attualmente destinate e il numero di accordi vigenti vanno considerati i dati come rilevati dal sistema di monitoraggio.

Alla rilevazione di dicembre 2006, a seguito di variazioni nella dotazione di risorse e di alcuni accorpamenti, il numero degli APQ vigenti è pari a 547, di cui 284 al Centro-Nord e 263 al Mezzogiorno. Il valore complessivo degli accordi, per le ragioni indicate è cresciuto nel corso del tempo e pari attualmente a 73,8 miliardi di euro<sup>114</sup>, dei quali 32,5 (il 43,6 per cento) relativi a progetti del Centro-Nord e 41,6 (il 56,4 per cento) a progetti promossi nel Mezzogiorno<sup>115</sup>.

E' evidente l'incremento del numero di accordi, per lo più costituiti da atti integrativi di accordi siglati in precedenza, nel corso degli ultimi quattro anni. Al contempo le risorse programmate non sono cresciute al medesimo ritmo; sono moderatamente aumentate nel Mezzogiorno, ma hanno subito un deciso ridimensionamento al Centro-Nord: 16 miliardi attivati nel periodo 1999 – 2002 a fronte di 10,2 miliardi del ciclo 2003 – 2006. In assenza dell'atto integrativo in materia di viabilità sottoscritto dalla regione Emilia Romagna nel 2004, che comprendeva un ingente ammontare di risorse ordinarie, il valore sarebbe ancora più ridotto.

In realtà, nel Centro-Nord già a partire dal 2001, escludendo il citato dato del 2004, il valore degli Accordi sottoscritti si attesta annualmente tra 1,7 e 2,5 miliardi di euro. Il valore del 1999 e del 2000 nel Centro-Nord è infatti principalmente attribuibile alla sottoscrizione di soli tre Accordi: due in

---

dell'APQ. La scelta dei soggetti sottoscrittori di riportare questo tipo di interventi nell'ambito dell'APQ è per lo più dettata dalla volontà di rappresentare un quadro unitario degli investimenti in corso sul territorio e monitorarne l'avanzamento.

<sup>113</sup> Ad esempio economie derivanti dagli appalti ma anche aumento dei costi rilevati, dovuti, in alcuni casi a effettivi incrementi del costo degli interventi in fase di attuazione, in altri casi dovuti alle modalità di registrazione degli "accantonamenti" di risorse. Ciò avviene in particolare per il finanziamento dei regimi di aiuto e ha interessato soprattutto la gestione delle risorse della delibera CIPE 138/2000 destinate al cofinanziamento dei contratti di programma. In tali casi infatti, al momento della sottoscrizione veniva imputata esclusivamente la quota accantonata. Solo a seguito dell'attivazione dei singoli contratti di programma sono state registrate anche le altre quote pubbliche e private, per un valore di circa 4 miliardi di euro.

<sup>114</sup> Tale valore corrisponde alla somma dei costi rilevati alla stipula per gli APQ sottoscritti nel corso del 2006 e dei costi rilevati all'ultimo monitoraggio disponibile (30 giugno 2006) per gli interventi compresi in APQ sottoscritti precedentemente.

<sup>115</sup> Vedi Tavola all.2c dell'Appendice.