

Lombardia - accessibilità a Malpensa e sistema autostradale della grande viabilità regionale - per 3,5 miliardi di euro e uno in Toscana sul sistema dei trasporti per 6,3 miliardi di euro.

Nel Mezzogiorno, al contrario, la finalizzazione di risorse tramite APQ è stata più modesta nei primi due anni, anche perché molte Intese (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia e Basilicata) sono state sottoscritte solo nel 2000. Dal 2001 in poi il valore complessivo degli accordi supera sempre i cinque miliardi di euro per ciascun anno, ad eccezione del 2004, quando il dato si è attestato su valori più bassi¹¹⁶.

Al di là di tali considerazioni, dai dati emerge un notevole progressivo ridimensionamento del valore finanziario medio degli accordi stipulati. Ciò va letto considerando sia la circostanza che le risorse del FAS sono state talvolta destinate a interventi di rilevanza locale/regionale, di più modesta dimensione, sia considerando che il carattere annuale degli stanziamenti in connessione con vincoli temporali di destinazione impone alle amministrazioni regionali una programmazione annuale delle risorse non sempre compatibile con la selezione di interventi di rilievo.

Inoltre gli atti sottoscritti negli ultimi anni riguardano in gran parte protocolli aggiuntivi di accordi vigenti. Tali atti sono per lo più diretti a formalizzare il finanziamento di nuovi interventi che si aggiungono ai programmi già esistenti. E' questa la ragione per cui molti protocolli aggiuntivi ad APQ vigenti sono composti di pochissimi interventi e attivano limitati volumi di risorse¹¹⁷.

Fonti finanziarie

L'evoluzione degli accordi va letta anche considerando la composizione delle fonti finanziarie impiegate e la dimensione media degli Accordi e degli interventi. Con riferimento al profilo finanziario i dati mostrano la varietà delle fonti di finanziamento degli interventi compresi negli Accordi (Figura

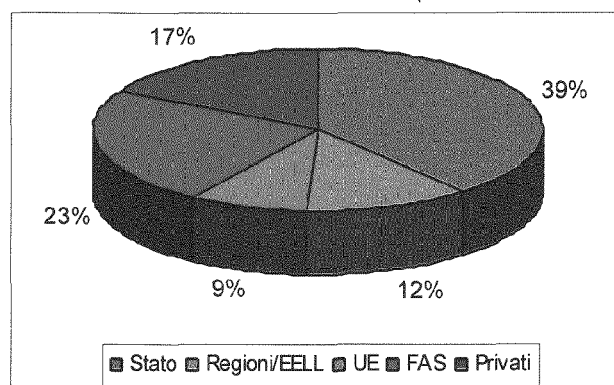
¹¹⁶ Il minore valore può essere imputato al fatto che nell'anno precedente (2003), per raggiungere le dimensioni di programmazione cui erano collegati incentivi premiali, le Regioni hanno programmato tutte le risorse precedentemente assegnate.

¹¹⁷ La circostanza si ripercuote, però, negativamente sul costo amministrativo della programmazione. Ciascun atto integrativo, infatti, richiede istruttorie ad hoc, valutazioni specifiche, approvazioni degli organi regionali, ecc. La citata delibera CIPE n. 14/2006 tenta di ovviare a questo problema introducendo la possibilità di prevedere liste di interventi "programmatici", determinando così un quadro programmatico dell'Accordo, accanto al quadro attuativo, che si compone degli interventi completamente finanziati e immediatamente attivabili. Gli interventi del quadro programmatico, in quanto soggetti ad istruttoria al momento della sottoscrizione, una volta accertata la disponibilità finanziaria saranno iscritti negli Accordi con procedure più semplici.

Il problema però potrà essere superato grazie alla settennalizzazione del FAS che consentirà di programmare le risorse con un orizzonte temporale più esteso.

IV.29). Le risorse prese in considerazione ammontano a 73,8 miliardi di euro, corrispondenti non al costo degli interventi ma alla dotazione finanziaria degli Accordi¹¹⁸.

Figura IV.28 - FONTI DI COPERTURA DEGLI APQ (dati al 31 dicembre)



Fonte: Elaborazioni DPS

Oltre il 50 per cento è costituito da risorse pubbliche ordinarie: del bilancio dello Stato (39 per cento) e Regioni ed Enti locali (12 per cento). Le risorse aggiuntive pesano per poco più del 30 per cento, segnatamente per il 23 per cento provengono dal FAS e per il 9 per cento dai programmi comunitari. Il 17 per cento proviene dai privati, trattandosi per lo più di tariffe, risorse dei concessionari di infrastrutture e cofinanziamento dei privati nei regimi di aiuto nell'ambito della programmazione negoziata.

Tale architettura finanziaria induce a ritenere che le Amministrazioni non ricorrano agli APQ esclusivamente per programmare le risorse del FAS. La significatività della componente statale ordinaria rafforza la convinzione che le Amministrazioni, soprattutto in alcuni settori, continuino a puntare sugli Accordi per utilizzare le previste prassi negoziali e partenariali nella gestione degli interventi, in ciò favorendo l'integrazione delle fonti finanziarie.

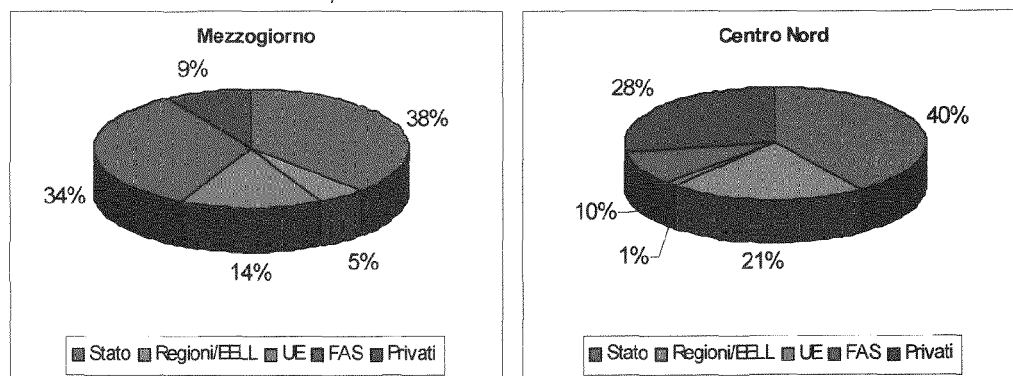
Va evidenziato comunque, che l'attuazione del Titolo V della Costituzione, e la nuova distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni che ne deriva, ridimensiona il volume delle risorse attivate dalle Amministrazioni centrali in alcuni settori/Accordi.

¹¹⁸ La differenza tra finanziamento e costo degli interventi è spiegata principalmente dalla presenza di economie di attuazione che la voce del costo non rileva (ad esempio dato un finanziamento pari a 100 a seguito dell'appalto e del manifestarsi di economie il costo potrebbe ridursi a 80 e la differenza viene imputata a economie che saranno solo successivamente riprogrammate).

La composizione delle risorse è ovviamente molto diversa fra Mezzogiorno e Centro-Nord. Nel primo caso, infatti, il peso delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, è di gran lunga più rilevante che nel Centro-Nord. Gli interventi compresi negli accordi del Mezzogiorno, ai quali sono assegnati oltre 41 miliardi di euro, sono finanziati dalle risorse aggiuntive per il 48 per cento (14,1 miliardi dal FAS e 5,9 miliardi dai programmi comunitari). Il peso delle risorse ordinarie statali nel Mezzogiorno non si discosta molto dai valori del Centro-Nord, mentre è notevolmente più ridotto il peso e il valore delle risorse regionali e locali (2,1 miliardi a fronte di 6,7 nel Centro-Nord). Anche le risorse dei privati sono meno rilevanti nel Mezzogiorno. Nel Centro-Nord pesano per circa il 28 per cento e sono soprattutto riconducibili agli interventi di Autostrade S.p.A. in Toscana ed Emilia Romagna, mentre al Mezzogiorno le risorse private si riferiscono prevalentemente al cofinanziamento dei Contratti di programma.

Nel Centro-Nord, di contro, pesano meno le risorse aggiuntive, soprattutto quelle dei programmi comunitari, raramente riportate in APQ (solo l'1 per cento, pari a 350 milioni di euro). Nel Mezzogiorno si ricorre maggiormente all'impiego delle risorse comunitarie negli Accordi, in primo luogo ovviamente per il peso che queste rivestono in tale area, ma anche per il rispetto di alcune condizioni di ammissibilità (ad esempio il QCS Ob. 1 2000-2006, in assenza dei Piani di Ambito, ha ammesso il finanziamento di interventi nel settore idrico esclusivamente se compresi in APQ) o per favorire l'integrazione delle fonti finanziarie e la loro gestione all'interno di un unico strumento.

Figura IV.29 – FONTI DI COPERTURA DEGLI APQ PER MACRO AREA (dati al 31 dicembre 2006)

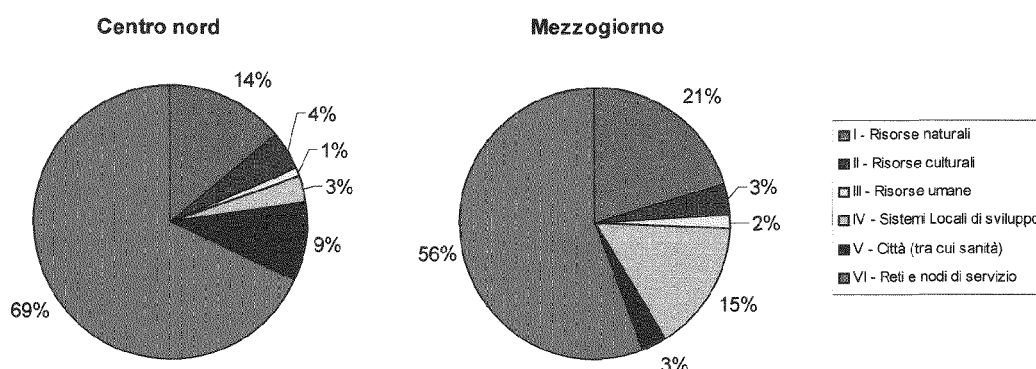


Fonte: Elaborazioni DPS

Destinazione
per asse di
intervento

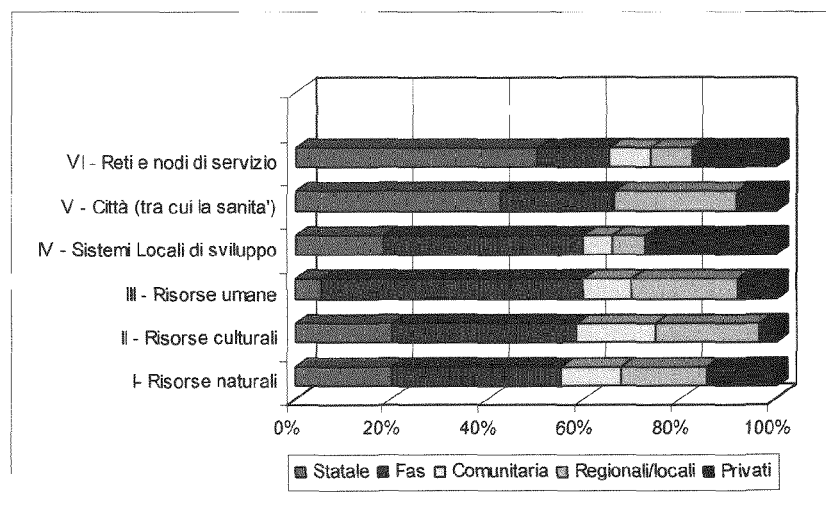
Sul piano settoriale la maggior parte delle risorse, circa 50 miliardi pari al 61 per cento del totale, è concentrata nelle misure dei trasporti. L'insieme degli interventi nel campo ambientale (ciclo integrato delle acque, difesa del suolo, rifiuti e bonifiche, rete ecologica) assorbe il 18 per cento (13 miliardi di euro in termini assoluti) delle risorse degli APQ, mentre lo sviluppo locale (grazie soprattutto ai contratti di programma) pesa per il 10 per cento e gli interventi relativi a sistemi urbani (asse Città) per il 6 per cento. Quest'ultimo dato però è influenzato dal valore degli Accordi in materia di sanità (inclusi in tale ambito) che determinano investimenti per oltre 2,4 miliardi di euro, quasi esclusivamente nel Centro-Nord.

Figura IV.30 – APQ – DESTINAZIONE RISORSE PER ASSE* (dati al 31 dicembre)



* Gli APQ sono classificati anche sulla base degli assi prioritari del QCS Ob. 1 2000-2006 per consentire una lettura congiunta della programmazione.
Fonte: elaborazioni DPS

L'asse dei trasporti si caratterizza per una più articolata composizione delle fonti di finanziamento e per la prevalenza delle risorse statali. Nel settore sono coinvolti importanti soggetti investitori di rango nazionale - l'ANAS, le Ferrovie, l'ENAC e l'ENAV - che sottoscrivono e partecipano attivamente alla gestione degli accordi.

Figura IV.31 - FONTI DI COPERTURA DEGLI APQ PER ASSE PRIORITARIO*

* Gli APQ sono classificati anche sulla base degli assi prioritari del QCS Ob. 1 2000-2006 per consentire una lettura congiunta della programmazione.
Fonte: elaborazioni DPS

La dimensione media degli interventi compresi negli Accordi si attesta a circa 4,7 milioni di euro, con una concentrazione più elevata negli interventi relativi all'asse VI "Reti e nodi di servizio", che presenta 2667 interventi, il cui valore medio è di 17,6 milioni di euro, e una maggiore dispersione sugli altri assi, in particolare l'asse II "Risorse culturali", i cui 2675 interventi hanno un valore medio di circa un milione di euro.

La maggior parte delle risorse programmate in APQ (57,8 miliardi, pari al 76 per cento di quelle complessive) è destinata a interventi di valore superiore a 10 milioni di euro, mentre il 14 per cento delle risorse è relativo a interventi di media dimensione (tra 2,5 e 10 milioni di euro). Solo la restante parte delle risorse (10 per cento) è finalizzata a interventi di piccola dimensione, per quanto molto numerosi in termini assoluti e percentuali (80 per cento degli interventi degli APQ).

Molto spesso, però, questi interventi costituiscono lotti funzionali, o soprattutto nel settore idrico, segmenti di rete che compongono interventi più articolati. E' il caso, ad esempio, della rete idrica di Palermo o di diversi interventi nei beni culturali (ad esempio la Reggia di Caserta): il sistema informativo, in questi casi, rileva la pluralità dei lotti e non l'intervento unitario, sovrastimando così il fenomeno della dispersione delle risorse tra interventi diversi.

Utilizzo delle
risorse FAS

Sono numerosi infatti gli interventi di rilevante dimensione finanziaria anche recentemente finanziati negli Accordi, con il concorso parziale o totale delle risorse del FAS. Tra questi molti ricadono nel settore dei trasporti, nei vari segmenti: stradale, ferroviario, portuale e aeroportuale.

Nel 2006, la Sicilia ha utilizzato il FAS per finanziare l'ammodernamento del collegamento viario Palermo – Agrigento (costo pari a 420 milioni di euro) mentre nel 2005 aveva assegnato risorse per l'adeguamento della S.S. 640 di Porto Empedocle itinerario Agrigento – Caltanissetta (594,6 milioni di euro). Di pari tenore, sempre nel segmento stradale, la decisione del 2004 della Regione Calabria di cofinanziare la realizzazione del cd. megalotto 2 della superstrada 106 Ionica, il finanziamento in Sardegna dell'ammodernamento della Cagliari-Tortolì (296,33 milioni di euro) e la realizzazione di un lotto della SS 131 Cagliari-Sassari (278,6 milioni di euro). Anche al Centro-Nord sono stati finanziati alcuni interventi rilevanti nel settore stradale, ad esempio, nell'ambito degli interventi infrastrutturali per i giochi olimpici di "Torino 2006", è stato realizzato l'adeguamento di una parte della SS24 del Monginevro.

Gli accordi nel settore dei trasporti prevedono interventi significativi, cofinanziati dal FAS, anche nel segmento ferroviario e metropolitano: l'estensione della metropolitana di Genova; parte del sistema metropolitano regionale in Campania; il potenziamento del sistema ferroviario regionale in Lombardia, il raddoppio ferroviario Decimomannu - San Gavino (215 milioni) in Sardegna.

Tra gli interventi più rilevanti nel settore aeroportuale si annovera l'adeguamento delle infrastrutture di volo e degli impianti dell'aeroporto di Taranto-Grottaglie (118 milioni di euro), che consentirà allo scalo tarantino di svolgere il ruolo leader per i movimenti Air Cargo del sistema aeroportuale pugliese.

Vi sono inoltre interventi programmati in APQ interessanti più che per la loro dimensione finanziaria, per la funzionalità intrinseca allo sviluppo di un territorio o alla loro funzione di completamento di altri interventi/programmi strategici. E' il caso, in Abruzzo, del collegamento della Val Vibrata con la vallata del Tordino, afferente al sistema della "Pedemontana Abruzzo-Marche" (Corridoio plurimodale Adriatico) e, in Basilicata, del 3° lotto

Rionero Venosa Bradanica finalizzato a favorire il collegamento della Potenza-Melfi (SS 658) con la Bradanica (SS 655).

La cooperazione
istituzionale

La dimensione degli interventi e la loro rilevanza sovraregionale, sono una delle chiavi per spiegare il ricorso delle amministrazioni all'Accordo per favorire l'efficacia della governance in fase di attuazione, ma non l'unica. I meccanismi di cooperazione che gli Accordi garantiscono si riflettono in diversi ambiti settoriali, si esprimono su vari profili (programmatico o attuativo), coinvolgono diversi soggetti.

Ad esempio, in alcuni Accordi si perseguono forme di coordinamento con i Commissari governativi deputati a fronteggiare specifiche emergenze territoriali: negli APQ del settore del ciclo integrato delle acque e dell'ambiente, infatti, sono numerosi gli interventi gestiti dai Commissari, che talvolta sottoscrivono anche gli Accordi (per esempio in Sicilia).

In altri casi gli Accordi garantiscono forme di coordinamento dirette fra le Amministrazioni centrali e regionali e i soggetti attuatori degli interventi: è il caso dell'APQ risorse idriche della Sicilia che prevede il finanziamento dei Piani di Ambito (per 2.485 milioni di euro), sottoscritto anche dai nove ATO della Regione.

Nel sistema dei beni culturali la cooperazione tra le Amministrazioni centrali e regionali, anche grazie al ruolo svolto dalle direzioni regionali del Ministero dei beni Culturali, ha contribuito a qualificare la programmazione e spesso ha portato a definire strumenti volti a rendere più rapida l'attuazione degli interventi. E' recente, ad esempio, l'Accordo del 2006 sottoscritto nel Lazio, che ha portato all'individuazione di tre attrattori culturali, coniugando interventi infrastrutturali e azioni immateriali.

Ulteriori ambiti che recentemente hanno visto importanti esperienze di cooperazione riguardano la società dell'informazione e la ricerca: nel corso degli ultimi tre anni sono state programmate risorse del FAS nel settore per un valore di oltre 1,4 miliardi di euro, anche finanziamento i distretti tecnologici nel Mezzogiorno.

Esperienze significative di cooperazione istituzionale si riscontrano anche nell'ambito dello sviluppo locale: è il caso dell'APQ Sviluppo locale della Regione Puglia che ha visto un'innovativa forma di cooperazione fra

Amministrazioni centrali e regionali nella gestione dei contratti di programma.

Nell'ambito delle politiche urbane è stata avviata la programmazione delle risorse assegnate dalla delibera 35/2005 (cd. riserva aree urbane). La riserva, come illustrato nei precedenti Rapporti, prevede un meccanismo di governance allargato in fase di programmazione. Il Tavolo di programmazione, che coinvolge anche il partenariato economico e sociale nonché le Città, ha fissato nel marzo del 2006 i criteri per la selezione degli interventi e sono in corso le istruttorie per la sottoscrizione degli Accordi in molte regioni. La riserva, nel 2005, è stata assegnata anche al Centro-Nord (cfr. il punto 2.1 della Delibera CIPE 35/2005).

Sono stati inoltre stipulati APQ finalizzati all'attrazione degli investimenti e al sostegno alla localizzazione di imprese. Tra questi rientrano gli APQ collegati a Contratti di Localizzazione promossi in Calabria, Sicilia, Basilicata e Sardegna.

Nel corso dell'ultimo anno sono stati, inoltre, stipulati tre APQ Multiregionali finalizzati a sperimentare metodologie innovative, procedure e strumenti di cooperazione tra le istituzioni interessate: l'APQ Multiregionale Sensi Contemporanei, del valore di 15 milioni, ha visto la partecipazione, oltre che delle Amministrazioni centrali e delle Regioni, anche della Biennale di Venezia; l'APQ Mediterraneo e l'APQ Balcani, sottoscritti tra i Ministeri dello Sviluppo, degli Esteri e le Regioni per sostenere ed accrescere le capacità di governance nei processi di cooperazione internazionale (cfr. paragrafo VI.3.3).

La programmazione delle risorse del FAS nel 2006

Risorse FAS 2006

Nel 2006 sono state programmate in APQ nuove¹¹⁹ risorse FAS assegnate alle Intese (al netto delle quote assegnate dal CIPE a specifici ambiti di intervento) per 2,6 miliardi di euro, delle quali oltre 2 miliardi di euro a valere sulle risorse FAS del 2005 (delibera CIPE n. 35/2005), pari al 73,7 per cento del totale assegnato dalla delibera, mentre solo marginale è ancora la quota programmata delle risorse assegnate nel 2006 (delibera CIPE n. 3/2006).

¹¹⁹ Al netto di economie relative a risorse assegnate da precedenti delibere e maturate e riprogrammate per nuovi interventi.