

Il dato conferma l'efficacia di meccanismi premiali (introdotti dalla delibera CIPE n. 17/2003) volti ad accelerare la programmazione e che favoriscono decisioni più tempestive sulla allocazione delle risorse assegnate a specifici progetti.

La tavola IV.12 confronta il valore delle risorse annualmente disponibili per le Intese (sommate sulla base delle attribuzioni annuali della legge finanziaria e secondo le relative ripartizioni delle delibere CIPE) con le risorse complessivamente programmate. Alla fine del 2002, anno precedente l'introduzione delle regole premiali per la programmazione, a fronte di 7,5 miliardi di FAS attribuiti alle Intese, ne risultavano finalizzati in Accordi solo 3,6 miliardi (47,6 per cento delle risorse). Dal 2003 la situazione è significativamente cambiata. Al 31 dicembre 2006 le risorse del FAS programmate erano pari a 15,1 miliardi di euro (80 per cento delle risorse disponibili). Nel periodo 2003 – 2006 sono stati complessivamente programmati oltre 12 miliardi di euro, realizzandosi così anche la finalizzazione dell'intero ammontare delle risorse del precedente periodo.

La programmazione delle risorse della delibera 3/2006 ha invece subito significativi ritardi a causa della tardiva pubblicazione della delibera CIPE n. 14/2006 che innova le procedure di gestione degli Accordi e fissa nuove modalità anche per la programmazione¹²⁰.

Tavola IV.12 - PROGRAMMAZIONE IN APQ DELLE RISORSE STANZIATE SUL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE – REGIONI (valori in milioni di euro)

Legge finanziaria di riferimento	Assegnazioni cumulate ⁽¹⁾	Risorse programmate cumulate ⁽²⁾	% programmato / assegnato ⁽³⁾
1999	1715	561	32,7
2001	3807	825	21,7
2000	5658	1856	32,8
2002	7530	3586	47,6
2003	10351	7890	76,2
2004	13157	9798	74,5
2005	15983	12530	78,4
2006	18855	15124	80,2

⁽¹⁾ Cfr Tabella alil.2.a in Appendice, e le relative note.

⁽²⁾ I dati sono riferiti alle sole quote assegnate in via ordinaria per la programmazione regionale in APQ, con il riparto annuale del FAS operato dal CIPE, al netto delle quote premiali. Non sono considerate le quote FAS assegnate a programmi promossi da altre Amministrazioni o le risorse che non sono da programmare con APQ. La serie del FAS programmato presentata nel Rapporto annuale 2005 è stata mantenuta inalterata e integrata con il dato complessivo al 2006. (rilevazione 31 dicembre 2006).

⁽³⁾ La relazione programmato/assegnato per il quadriennio 2003/2006 pone in relazione l'andamento delle assegnazioni annuali e l'andamento della programmazione complessiva. Il valore del FAS programmato eccede l'assegnazione dello stesso periodo per effetto della programmazione nel periodo 2003-2006 di assegnazioni precedenti, riferite al periodo 1999-2002, originariamente non programmate.

Fonte: elaborazioni DPS

¹²⁰ La delibera CIPE n. 14 del 22 marzo 2006 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale solo il 3 novembre 2006. Le date fissate per la programmazione, nonché quelle relative agli altri adempimenti disciplinati dalla delibera, sono quindi slittate e il CIPE stesso, nella seduta del 22 dicembre 2006, ha definito formalmente una proroga dei termini della delibera iniziale stabilendo un nuovo calendario.

La capacità di programmare celermente le risorse sembra comunque un risultato consolidato in gran parte delle Amministrazioni regionali, anche nel Mezzogiorno, dove il volume di risorse è più rilevante, testimoniando che l'effetto delle regole di cui il sistema si è dotato, incide non solo sul funzionamento dell'amministrazione, ma anche sulle decisioni politiche necessarie per finalizzare gli accordi.

D'altro canto, però, va segnalato il rischio che l'incentivo al conseguimento della premialità possa limitare eccessivamente il processo istruttorio, e ridurre i tempi necessari per la valutazione e l'approfondimento progettuale¹²¹.

La delibera Cipe n. 14/2006 introduce alcune nuove regole: viene abbandonato il criterio premiale legato alla concertazione della data di stipula fra Amministrazioni centrali e regionali, ma rimane un termine fisso entro il quale sottoscrivere gli Accordi. Viene inoltre eliminata la disposizione che prevedeva l'invio al CIPE, entro una data prestabilita, dell'elenco dei progetti proposti per il finanziamento. Sulla base delle nuove disposizioni, la decisione sugli interventi dovrà maturare, sempre sulla base delle proposte delle amministrazioni beneficiarie, solo al momento dell'avvio effettivo delle attività istruttorie per la sottoscrizione degli accordi.

L'obiettivo di tali innovazioni è conservare tempi certi per il completamento delle attività istruttorie (entro la fine di ciascun anno) per evitare veti e inerzie, ma allo stesso tempo consentire valutazioni migliori, favorendo, nell'ambito della cooperazione interistituzionale, comportamenti virtuosi dei soggetti coinvolti (diffusione e condivisione delle conoscenze, efficaci divisioni del lavoro, assunzione delle responsabilità reciproche).

Gli impegni giuridicamente vincolanti

A partire dalle risorse assegnate dalla delibera CIPE n. 36 del 2002, sono state introdotte specifiche regole per l'accelerazione della spesa del FAS. Tra

¹²¹ La frequenza con la quale, nel corso dei monitoraggi, vengono ridefiniti i cronoprogrammi di spesa può essere un segnale di questo fenomeno anche se va sottolineato che, spesso, al momento della stipula degli Accordi gli interventi non hanno raggiunto un grado di maturità progettuale tale da consentire raffinate previsioni di spesa (la progettazione preliminare è di norma il requisito minimo per l'inserimento dei progetti in APQ).

queste l'individuazione di una data prefissata entro la quale gli interventi finanziati devono maturare obbligazioni giuridicamente vincolanti, ovvero completare la fase dell'appalto, pena il disimpegno delle risorse.

In questi anni, è stata registrata una tendenza molto positiva al maggior rispetto della tempistica prevista per l'assunzione di impegni giuridicamente vincolanti in relazione ai progetti inseriti negli APQ¹²².

Impegni
contrattualizzati

Il valore degli impegni contrattualizzati si attesta su livelli particolarmente significativi in relazione al complesso delle risorse programmate in APQ al 31 dicembre 2006. Gli impegni rilevati sugli Accordi in corso (ovvero quelli sottoscritti prima del gennaio 2007) ammontano a circa 36 miliardi di euro, ovvero il 48,5 per cento delle risorse complessive¹²³.

Tavola IV.13 - IMPEGNI CONTRATTUALIZZATI AL 30 GIUGNO 2006* (valori in milioni di euro)

Macro Area	Valore Intese	Impegni Contrattualizzati	%
Centro-Nord	32.155,50	18.978,40	59,0
Mezzogiorno	41.599,00	16.756,20	40,3
ITALIA	73.754,50	35.734,60	48,5

* Il dato si riferisce agli impegni maturati al 30 giugno per gli APQ stipulati prima del dicembre 2006 (in quanto già sottoposti a monitoraggio) e a eventuali impegni rilevati in APQ stipulati nel corso del 2006, che ancora non sono stati oggetto di monitoraggio.

Fonte: elaborazioni DFS

Il raggiungimento della fase contrattuale segna un passo importante nell'attuazione di un investimento, anche perché da quel momento in poi, a differenza delle fasi di progettazione che spesso ricadono esclusivamente all'interno della pubblica amministrazione, le condizioni di attuazione sono rafforzate da un contratto tra quest'ultima e i fornitori di servizi.

L'amministrazione, per arrivare alla fase di attuazione deve quindi aver compiuto importanti fasi del "ciclo del progetto", quali la progettazione, l'espletamento della gara, l'affidamento dei lavori: la durata di questi tempi è un indicatore dell'efficienza della pubblica amministrazione.

¹²² I primi risultati dell'applicazione della regola sono infatti particolarmente confortanti: al 31 dicembre 2004 le risorse della delibera CIPE 36/2002 sono state impegnate per l'88,6 per cento, al 31 dicembre 2005 le risorse della delibera 17/2003 impegnate ammontano all'89 per cento del totale. Il limite per l'impegno delle risorse della delibera CIPE n. 20/2004 è fissato al 31 dicembre 2007, al 31 dicembre 2006 il livello di impegno sulle stesse risulta pari al 32,4 per cento del totale.

¹²³ Va inoltre tenuto conto che gli interventi compresi negli Accordi più recentemente sottoscritti, a meno di eccezioni, probabilmente non avevano ancora raggiunto la fase attuativa alla data di rilevazione del Rapporto.

Il valore percentuale degli impegni (valore degli impegni in rapporto al valore complessivo delle risorse programmate) è però un dato estremamente variabile. Il valore complessivo delle risorse programmate in accordo, che costituisce il denominatore di tale rapporto, cresce continuamente in relazione ai documenti via via sottoscritti, con tassi maggiori di quelli del numeratore, che misura il livello di impegni che, ovviamente, maturano solo dopo un certo lasso di tempo rispetto alla fase della programmazione.

Al contempo, nel corso degli anni, il sistema nel suo insieme mostra miglioramenti, anche grazie all'evoluzione degli strumenti di monitoraggio, alla crescita delle competenze degli attori coinvolti, al ricorso alla valutazione e alla promozione di specifiche azioni di accompagnamento. In prospettiva, pertanto, ci si attende il consolidamento del trend di crescita degli impegni, a partire dalla performance nell'utilizzo delle risorse della delibera CIPE n. 20/2004, che dovranno conseguire impegni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2007.

Il trend positivo registrato in questi ultimi anni sul versante degli impegni dovrebbe, inoltre, maggiormente consolidarsi con l'attuazione della programmazione unitaria della politica regionale e della corrispondente settennalizzazione del FAS, che consentiranno di operare in un quadro di riferimento strategico più lineare e con un orizzonte temporale più profondo e quindi più idoneo a decisioni di investimento rilevanti.

In tale prospettiva potrà pertanto essere ancor più valorizzata l'esperienza sinora maturata dalle Amministrazioni nella gestione degli APQ - in un quadro procedurale che tenderà ad essere ulteriormente razionalizzato - e che ha portato a significativi miglioramenti nella capacità di gestione dei singoli progetti di investimento, attraverso la definizione di efficienti assetti organizzativi, l'efficace e tempestiva gestione dei flussi informativi, il rafforzamento del partenariato orizzontale (tra i diversi dipartimenti e uffici regionali) e verticale (con lo Stato, i grandi enti nazionali e con gli Enti locali).

L'andamento della spesa

Spesa in APQ

La spesa negli Accordi di programma quadro è approssimata dal valore del cd. "costo realizzato", ovvero dal valore economico delle attività svolte in

relazione a ciascun progetto¹²⁴. La spesa viene normalmente certificata dal responsabile dell'intervento, che nella maggior parte dei casi corrisponde al responsabile unico di procedimento.

Il trend positivo che caratterizza la programmazione delle risorse e il livello degli impegni non sembra ancora aver del tutto inciso sul livello della spesa. Il costo realizzato degli interventi in APQ stipulati fino 31 dicembre 2005 – escludendo quindi gli APQ sottoscritti nel 2006 in quanto includono interventi per lo più in fase progettuale - si attesta infatti a circa il 30 per cento del costo totale, il 23 per cento con riferimento alle sole risorse FAS.

Va rilevato, che il livello di realizzazione delle opere è comunque raddoppiato da quando sono state introdotte le regole premiali: i costi realizzati tra il 1999 e il 2002 sono stati l'11 per cento del totale APQ sottoscritti nello stesso periodo, mentre tra il 2003 e il primo semestre del 2006 tale valore è raddoppiato giungendo al 22 per cento del totale degli APQ sottoscritti nel suddetto periodo (cfr. paragrafo IV.2).

L'incremento è ascrivibile sia al miglioramento complessivo del sistema, sia alla naturale circostanza che molti dei progetti finanziati negli anni iniziali, ormai distanti, sono entrati nella fase realizzativa e quindi producono spesa.

L'avanzamento e le previsioni

Il sistema di previsione della spesa degli Accordi di Programma Quadro (APQ)¹²⁵ offre la possibilità di considerare le prospettive di "comportamento" degli interventi inclusi negli Accordi, sulla base di ipotesi statistiche che tengano conto dell'informazione disponibile, in una situazione in cui le previsioni effettuate dalle Amministrazioni responsabili non mostrano ancora un adeguato livello di affidabilità.

Lo strumento si basa sui dati di attuazione degli interventi, rilevati attraverso il monitoraggio semestrale e sulle diverse caratteristiche associate agli interventi, quali costo, settore, tipologia, Amministrazione responsabile, ecc.. Il fatto che il comportamento dell'intervento dipenda anche

¹²⁴ La spesa considerata pertanto non corrisponde a un'effettiva erogazione finanziaria, ma è un indicatore economico quantificato in base ai costi rilevati, in particolare per le opere pubbliche, nella contabilità di cantiere, per quanto molto spesso sembra essere assimilato al valore degli stati di avanzamento lavori.

¹²⁵ Il Dipartimento si avvale di un sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici predisposto dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER), cfr. Materiali UVAL n. 8, 2006.

dall'Amministrazione responsabile suggerisce la possibilità di misurare le performance delle Amministrazioni, in funzione dei risultati ottenuti per i rispettivi interventi, controllando sia le possibili differenze fra interventi di Amministrazioni diverse, sia una serie di variabili che descrivono il contesto dell'Amministrazione stessa¹²⁶.

La versione più aggiornata delle previsioni considera un universo che comprende i dati di stipula per gli APQ fino a quasi tutto il 2006; per le evidenze di monitoraggio sugli accordi sono disponibili dati aggiornati al 30 giugno per l'86 per cento dei casi (corrispondenti al 74 per cento delle risorse)¹²⁷. Il sistema di previsione fornisce innanzitutto una stima dei tempi di avvio degli interventi¹²⁸ (Figura IV.22) consentendo il confronto fra l'ammontare complessivo degli interventi in avvio per ciascun anno secondo quanto previsto alla stipula dalle Amministrazioni e secondo il sistema statistico di previsione.

¹²⁶ L'Unità di verifica degli investimenti pubblici ha avviato lo sviluppo di un sistema di procedure volto a rappresentare le performance dei livelli di governo coinvolti nel processo di realizzazione, al fine di costruire un *ranking* dei soggetti, sia in termini di affidabilità che di efficacia.

Sono in via di costruzione indicatori e modelli economico-statistici adatti sia a misurare i tempi di realizzazione delle opere, sia a valutare i comportamenti dei diversi livelli di governo impegnati nelle opere stesse e a stimarne la performance.

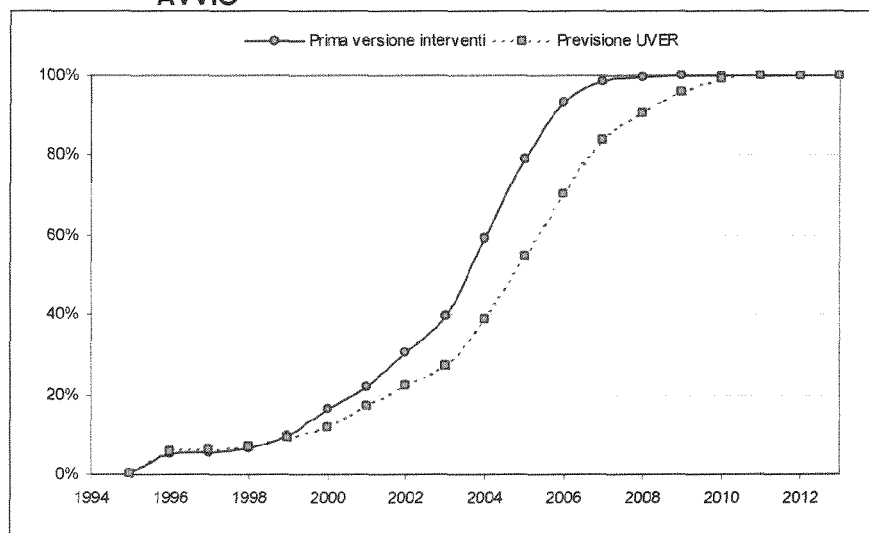
I modelli utilizzati tengono conto dei fattori di contesto e delle caratteristiche degli interventi. Per la costruzione degli indicatori, la ricostruzione dei tempi di realizzazione degli interventi verrà effettuata per ciascuna delle fasi procedurali in cui essi si dipanano; per la stima della performance, si procederà in due step:

- stima dell'efficienza: depurate le durate effettive dagli elementi indipendenti dall'azione dei livelli di governo, verrà misurata l'influenza del singolo soggetto sulla durata degli interventi che vi fanno capo;
- stima dell'affidabilità: mettendo in relazione i ritardi realizzativi con il livello di efficienza stimato dei soggetti, verrà misurato il peso dell'efficienza dei soggetti sulla loro capacità di prevedere la durata degli interventi.

La caratterizzazione più precisa dei livelli di governo, cioè del contesto amministrativo nel quale gli interventi vengono ideati e realizzati, e la conseguente analisi delle differenze realizzative tra interventi ascrivibili a diversi livelli di governo, si propone come un ulteriore strumento conoscitivo attraverso il quale migliorare l'efficacia predittiva del sistema.

¹²⁷ Il numero dei casi aggiornati (86 per cento) è ottenuto considerando il numero degli interventi in APQ aggiornati rispetto al totale; il dato sulle risorse (74 per cento) è ottenuto considerando il valore degli stessi interventi rispetto al totale.

¹²⁸ In questo caso l'avvio di un intervento coincide con la consegna dei lavori, che segue la progettazione e l'affidamento e sancisce l'inizio della realizzazione dei lavori stessi.

Figura IV.32 – IMPORTO PERCENTUALE DEGLI INTERVENTI AVVIATI PER ANNO DI AVVIO

Fonte: elaborazioni DPS

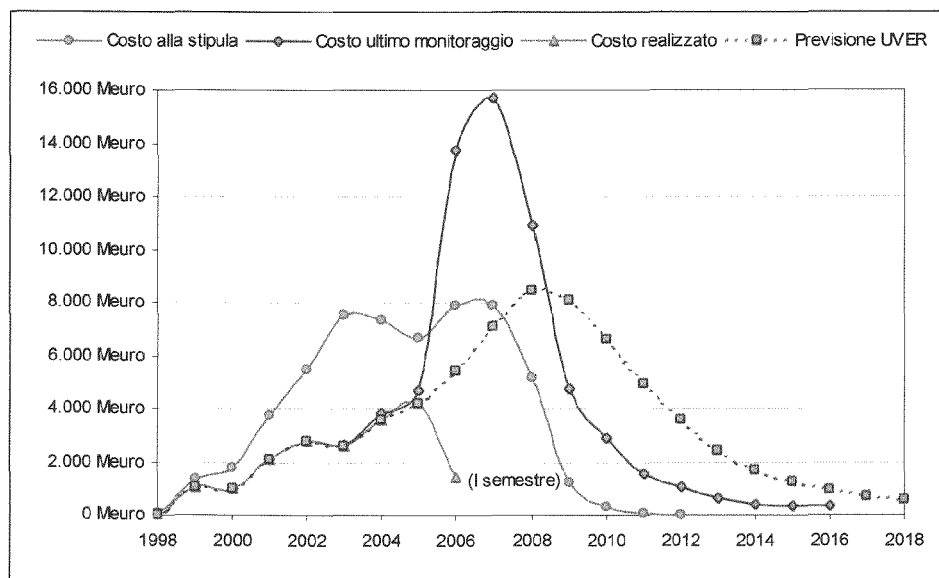
Le previsioni indicano che entro il 2006 verrebbero avviati interventi per un importo corrispondente al 70 per cento delle risorse considerate, grazie ai rilevanti incrementi registrati nel biennio 2005-2006. L'analisi dei dati e le elaborazioni del modello, segnalano però che, pur a fronte di miglioramenti, le tempistiche di avvio risultano ancora mediamente superiori a quanto ufficialmente dichiarato. Gli interventi esaminati e oggi inseriti in APQ dovrebbero essere avviati per la gran parte entro il 2008, come previsto alla stipula degli accordi, ma una parte di essi, pari a circa il 10 per cento del valore, sarà avviato solo tra il 2009 e il 2011.

La
previsione
di spesa

Per le prospettive di spesa, possono essere esaminate le curve di distribuzione annua della spesa complessiva, sia secondo i dati alla stipula, sia secondo gli ultimi dati di monitoraggio (Figura IV.33). Tali curve sono, inoltre, integrate con la previsione del sistema UVER e con i dati della spesa realizzata.

Il costo annuale realizzato passa da circa 2 miliardi del 2001 a oltre 4 miliardi nel 2005. Il primo semestre 2006 con una spesa inferiore ai 2 miliardi è in linea con quanto realizzato nel primo semestre dell'anno precedente.

Figura IV.33 – DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PER GLI APQ



Fonte: elaborazioni DPS

Il dato più evidente è costituito dal picco della curva della spesa prevista dalle Amministrazioni per il triennio 2006-2008 (Figura IV.33), che non si riscontra però nei risultati del sistema di previsione, la cui buona performance previsiva segnala che le Amministrazioni sono probabilmente troppo ottimistiche sulla capacità di recupero di una spesa che finora si è andata sempre realizzando in modo più graduale rispetto alle aspettative iniziali¹²⁹.

Confrontando le nuove previsioni con quelle di un anno fa (quindi escludendo gli APQ stipulati nel 2006, presenti solo nei dati più recenti) a parità di metodologia di stima, si registra comunque un'anticipazione media della spesa di circa 3 mesi, sintomo di un andamento effettivo lievemente superiore al passato.

Rispetto ai dati di monitoraggio, secondo cui nel 2006 si prevede una forte concentrazione della spesa nel Mezzogiorno e una conseguente diminuzione della relativa quota negli anni successivi, il sistema di previsione indica una crescita più lenta della quota stessa, più sostenuta nel biennio 2007-2008. Sarà interessante verificare in futuro se l'andamento della spesa per investimenti nel Mezzogiorno degli APQ, che oggi rappresentano ancora una piccola parte del totale, anche se in crescita, può costituire un'anticipazione

¹²⁹ La valutazione di "eccessivo ottimismo" di quanto affermato dalle Amministrazioni discende dall'osservazione di dichiarazioni di spesa per il 2006 che ammontano complessivamente a quasi 14 miliardi di euro, laddove nel primo semestre dell'anno il valore realizzato non arriva ai 2 miliardi.