

elemento di trasparenza e efficienza nell'assegnazione concreta delle risorse, sia per la possibilità di rendere le valutazioni oggettive e comparabili, sia per la possibilità di ricorrere a forme più agevoli di scorrimento della graduatoria che riducessero il rischio della immobilizzazione delle risorse finanziarie assegnate.

Il Programma è stato oggetto di due assegnazioni di risorse FAS¹⁴⁶ - di cui una di rifinanziamento deliberata dal Cipe a seguito di specifica decisione parlamentare ed un'altra assunta dal Cipe in sede di ripartizione annuale del FAS 2006 con destinazione vincolata¹⁴⁷ - ed è configurabile operativamente in due tranches corrispondenti alle due deliberazioni assunte dal Cipe¹⁴⁸ con cui sono stati approvati gli elenchi delle opere. Complessivamente sono stati destinati 2.350 milioni di euro a carico delle risorse FAS e ulteriori 200 milioni di euro a carico della dotazione finanziaria della Legge-Obiettivo, consentendo il finanziamento di progetti per un valore totale di circa 4.051 milioni di euro.

Sono stati complessivamente ritenuti eleggibili 38 progetti¹⁴⁹, 12 dei quali approvati e finanziati dal Cipe per un totale di 2.309 a valere sulle risorse stanziato per l'accelerazione del Programma Infrastrutture Strategiche che sono state così integralmente impegnate, salvo le quote di premialità per un totale di 40,85 meuro¹⁵⁰.

Il monitoraggio
sull'avanzamento
delle opere

Su tali interventi viene svolta un'azione continuativa di monitoraggio che consente di avere una informazione periodicamente aggiornata sull'impiego delle risorse FAS e sullo stato d'avanzamento di quella parte di opere della

2) un indice di *anticipazione*, che valuta i progetti in base alla "prossimità" nel tempo della spesa generata; 3) un indice di *spesa*, che tiene conto della dimensione assoluta della spesa prevista come approssimazione della importanza strategica del progetto.

¹⁴⁶ Con la delibera 29 settembre 2004, n. 19 il Cipe ha ripartito le risorse stanziato, a valere sul FAS, dalla legge n. 350/2003 ed ha, in particolare, destinato 1.130 milioni di euro alla prima manovra di accelerazione del Programma Infrastrutture Strategiche.

¹⁴⁷ Decreto-legge 14 marzo 2005 n. 35 (cd. *decreto sulla competitività*), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 5 comma 1, che prevede che "per le finalità di accelerazione della spesa in conto capitale di cui al comma 1 dell'art. 60 della legge n. 289/2002, come modificato dall'art. 4, comma 130 della legge n. 350/2003, il Cipe finanzia prioritariamente gli interventi inclusi nel PIS, selezionati secondo i principi adottati dalla delibera n. 21/2004" cui hanno fatto seguito le delibere 18 marzo 2005 n. 19 e 27 maggio 2005 n. 34, di ripartizione del FAS per l'anno 2005. Con la delibera 22 marzo 2006 n. 1 il Cipe, nel ripartire le risorse FAS specificate nella delibera stessa, ha riservato 328,182 milioni di euro ad integrazione del finanziamento del megalotto n. 4 dell'autostrada Salerno Reggio Calabria.

¹⁴⁸ Rispettivamente la n. 21/2004 e la n. 98/2005.

¹⁴⁹ Delibere Cipe n. 21/2004 e n. 98/2005.

¹⁵⁰ Alla data di chiusura del Rapporto, risultano finanziati con le risorse FAS otto interventi inseriti nella delibera n. 21/2004 (sedute Cipe del 20/12/2004 e 02/12/2005) e quattro nella delibera n. 98/2005 (sedute Cipe 2/12/05 e 29/03/2006).

determinano una interruzione dell'iter realizzativo, cui corrisponde il rallentamento della spesa.

Lo stesso atteggiamento prudentiale è dimostrato dai soggetti attuatori in relazione a problemi connessi al funzionamento del circuito finanziario. Nel ciclo del progetto degli investimenti infrastrutturali pubblici, sovente si lamentano da parte degli attuatori criticità di natura finanziaria. Tuttavia non sempre tali criticità sono imputabili a problemi effettivi (mancanza totale di copertura dei costi del progetto), ma derivano piuttosto da difficoltà, o anche solo ambiguità, nei meccanismi di formazione della provvista finanziaria in capo all'ente attuatore, anche quando vi sia disponibilità e sufficienza di risorse. Anche nel caso del Programma di accelerazione, così, la mancata erogazione delle provviste finanziarie (determinata dalla ritardata pubblicazione delle delibere che ne costituiscono il necessario presupposto giuridico e aggravata da incertezze di tipo procedurale e istituzionale, anche conseguenti al riassetto istituzionale che ha interessato il CIPE) ha determinato la sospensione dell'aggiudicazione definitiva di alcune opere, vanificando le premesse del Programma. Questi ritardi nell'avvio dei lavori si ripercuotono, amplificandosi, nelle tempistiche relative alla loro conclusione e conseguentemente nello slittamento dei profili di spesa.

Altre criticità si sono però rivelate intrinseche alla natura e alla qualità dei progetti valutati, in modo tale addirittura da smentire, di fatto, il giudizio sul grado di maturazione progettuale che era assunto alla base della valutazione di eleggibilità. In particolare si è evidenziato un fattore critico rappresentato dalla necessità di adeguare la redazione della progettazione esecutiva delle opere alle prescrizioni dettate dal Cipe in sede di approvazione del progetto definitivo. Tale adeguamento si rivela spesso imprevedibilmente complesso, implicando ulteriore dilatazione dei tempi necessari nell'avvio concreto dei lavori¹⁵⁵.

meno nell'assetto istituzionale precedente al D.L. 181/2006. In particolare da una rilevazione effettuata dall'UVFR sulla documentazione del CIPE, risultano necessari mediamente 176 giorni per la pubblicazione in G.U. di delibere relative a progetti preliminari e ben 217 per delibere inerenti a progetti definitivi.

¹⁵⁵ Si cita ad esempio il progetto di adeguamento del macrolotto n. 3 della Salerno – Reggio Calabria, le cui attività (eliminazione delle interferenze e redazione progettazione) sono state consegnate il 21/04/2005. In base a quanto previsto contrattualmente la progettazione esecutiva doveva essere resa il 21/09/05 e nei due mesi successivi essere approvata da ANAS. Alla fine del 2006 tale approvazione non è ancora intervenuta, con uno slittamento già maturato di tredici mesi rispetto alle originarie previsioni, corrispondente al 185% di incremento temporale. Non ancora quantificato ma sicuramente non marginale sarà anche l'incremento del costo derivante dalla progettazione esecutiva.

Legge obiettivo finanziate dal Programma accelerazione.¹⁵¹ Ciò ha fornito anche elementi utili per evidenziare il manifestarsi di ostacoli politico-amministrativi nella conclusione delle istruttorie tecniche¹⁵² e consentire così, attraverso riassegnazioni, che le risorse fossero utilmente reimpiegate.

Dal monitoraggio è emerso però un dato generale di “disallineamento strutturale” fra le previsioni procedurali e le effettive tempistiche rilevate. Il dato di sintesi, che vede oggi nel Programma attivato un solo intervento e un altro sostanzialmente completato¹⁵³, rivela una persistente difficoltà nell’effettivo rispetto delle previsioni, anche quando queste si riferiscano ai segmenti finali dell’iter preliminare alla realizzazione. Ciò sembra discendere da diverse cause che tendono spesso a cumularsi generando ritardi di rilievo.

Le cause dei
ritardi
rilevati

In primo luogo vanno segnalati ritardi politico-amministrativi a monte che si ripercuotono in modo ancor più rilevante sui tempi delle fasi procedurali a valle, anche a causa dell’inerzia dei soggetti attuatori. Questi ultimi, infatti, non si adoperano – se non eccezionalmente – per anticipare, con risorse proprie, i fondi necessari all’avanzamento procedurale. Ciò appare discendere da comportamenti amministrativi restii ad assumersi rischi e oneri, se non a finanziamento effettivamente ottenuto, anche quando le istruttorie delle decisioni centrali siano trasparenti e cooperative e quindi ragionevolmente prevedibili nelle conclusioni e nonostante la presenza di un incentivo premiale (che però non ha determinato l’effetto positivo sperato).

In tal modo, pur a fronte di decisioni politico-amministrative pubblicamente assunte, i ritardi che si verificano nella traduzione in delibera delle istruttorie compiute (come nel caso del ritardo accumulato nell’approvazione da parte del CIPE della delibera n. 21/2004) e nel perfezionamento e pubblicazione delle singole delibere di finanziamento¹⁵⁴

¹⁵¹ L’UVER ha presentato al CIPE quattro relazioni (nel marzo e nel giugno 2005 e nel febbraio e luglio 2006) e una nota informativa intermedia (nel novembre 2005).

¹⁵² Con la delibera 75 del 29 marzo 2006, avente ad oggetto la ricognizione delle risorse disponibili per il finanziamento del programma infrastrutture strategiche, il CIPE ha, tra l’altro, revocato il finanziamento dei “lavori di costruzione dell’impianto di potabilizzazione delle acque derivate dall’invaso di Conza della Campania e del serbatoio di testata dell’acquedotto dell’Ofanto” per il mancato rispetto del termine per la aggiudicazione dei lavori previsto dall’originaria delibera di finanziamento. Con la stessa delibera sono stati, altresì, esclusi o stralciati dal finanziamento ulteriori 17 interventi.

¹⁵³ Si tratta dei lavori di completamento dell’autostrada Messina -Palermo il cui ente attuatore è infatti l’unico ad aver titolo alla premialità.

¹⁵⁴ Le delibere di specifica concessione del finanziamento sono state pubblicate in G.U. in diversi casi anche con nove mesi di ritardo rispetto alla seduta del CIPE che aveva assunto la decisione, ciò per ritardi in alcuni adempimenti dell’istruttoria da parte del Ministero delle Infrastrutture, ma anche per ragioni strutturali collegate al tortuoso procedimento di perfezionamento tecnico delle delibere, quanto

La procedura di approvazione delle opere definita dalla Legge Obiettivo per il Programma Infrastrutture Strategiche in generale non evita il rischio di ammettere al finanziamento opere non ben delineate dal punto di vista progettuale e con una definizione dei costi spesso inadeguata. La velocizzazione dell'iter procedimentale è poi di fatto realizzata a costo di una centralizzazione che riduce i momenti di condivisione preventiva tra le Amministrazioni (sia che queste siano interessate come rappresentative degli interessi territoriali, sia che lo siano tecnicamente) scaturendo in approvazioni di progetti gravati da una entità tale di prescrizioni tecniche da inficiare ogni possibilità di credibili previsioni temporali ed economiche.

Anche l'istituto, previsto dalla Legge Obiettivo, del *General Contractor* non ha dato i risultati sperati sul piano dell'accelerazione. Al previsto vantaggio di trasferire sull'aggiudicatario oneri e rischi connessi alla progettazione sollevandone specularmene l'ente attuatore, non è infatti sempre corrisposto un adeguamento organizzativo delle stazioni appaltanti tale da consentire una proficua gestione dei rapporti con il soggetto privato.

La seconda
tranche del
Programma
accelerazione

Con la seconda tranche del Programma, realizzata con la delibera del 2005 prima citata, sulla base dell'esperienza si è cercato di recuperare sul piano dell'efficienza allocativa, riassegnando risorse da progetti approvati nel 2004 ma "incagliati" ad altri con migliori probabilità di completamento. Sono state così anche definite alcune regole imperniate su principi consolidati di funzionamento del FAS, che prevede il riutilizzo delle economie all'interno dello stesso strumento¹⁵⁶. Grazie a questo meccanismo è stato possibile ridestinare alcune risorse del Programma accelerazione al finanziamento del Macrolotto n. 2 della Autostrada Salerno-Reggio Calabria, assicurando così copertura finanziaria all'ultima grande tranche di lavori, fra quelli urgenti e necessari per l'ammodernamento dell'arteria autostradale¹⁵⁷.

Inoltre, con la delibera del 2005, in virtù dei citati meccanismi, sono stati finanziati quattro progetti, tutti di competenza dell'ANAS, di cui tre con procedimenti di gara in corso. La pubblicazione delle delibere di finanziamento ha così consentito la chiusura dei suddetti procedimenti con l'aggiudicazione definitiva dei lavori e per il quarto la pubblicazione del bando di gara.

¹⁵⁶ Come per esempio i ribassi d'asta conseguiti dagli interventi finanziati.

¹⁵⁷ Delibera CIPE n. 116 del 29/03/2006.

Sebbene i criteri di selezione alla base del Programma risultino confermati dalle successive scelte effettuate dal Cipe con la delibera 75 del 2006¹⁵⁸, per il raggiungimento degli obiettivi del Programma di accelerazione delle infrastrutture strategiche nelle aree del Mezzogiorno permangono comunque le difficoltà attuative prima illustrate. Molte di esse corrispondono a caratteri “di sistema” e quindi la loro risoluzione dev’essere il frutto non solo di modifiche regolamentari, ma anche di comportamenti e prassi amministrative. L’esperienza del Programma di accelerazione consente comunque di trarre alcune conclusioni di metodo.

La Legge Obiettivo, in quanto strumento attraverso cui programmare, finanziare e facilitare la realizzazione degli interventi infrastrutturali strategici per il Paese conserva una sua validità intrinseca. La selezione delle opere esige però una sistematica e dettagliata valutazione ex ante di carattere economico e territoriale. La selezione sperimentata con il Programma di accelerazione ha permesso di utilizzare più efficientemente le risorse, ma non ha garantito di per sé gli obiettivi sostanziali che ci si poneva.

Per quanto riguarda la tempistica delle realizzazioni, appare innanzitutto determinante poter anticipare e consolidare quanto più possibile la progettazione, responsabilizzando nella validazione del progetto anche il soggetto esecutore, per ridurre sul nascere i numerosissimi e costosissimi contenziosi. Diventa anche essenziale far emergere “prima” della decisione di finanziamento le eventuali prescrizioni di cui deve essere determinato l’impatto temporale ed economico.

Per quanto riguarda la gestione delle risorse economiche destinate alla realizzazione delle opere strategiche, è necessario adottare sistemi (come quello seguito nel Programma accelerazione e sopra illustrato sommariamente) che riducano i rischi di allocare risorse su progetti che non riescono a produrre spesa in tempi ragionevoli e predeterminati, a danno di opere che potrebbero invece avanzare e generare spesa immediata se opportunamente finanziate.

¹⁵⁸ Cfr. nota 152.

Tavola IV.17 - PROGETTI FINANZIATI CON IL PROGRAMMA ACCELERAZIONE PIS - ITER REALIZZATIVO*

N	Regione	Titolo	Delibera CIPE	Livello della progettazione all'atto del finanziamento	Modalità di affidamento	Consegna attività/consegna lavori	Note	Importo progettuale in Meuro	Finanziamento FAS in Meuro
1	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 2 Catanzaro per Km. 23,000	106/2004	definitivo	contraente generale	consegna delle attività intervenuta il 6/06/2005	progettazione esecutiva approvata dicembre 2006	740,000	77,440
2	Sicilia	Asse Autostradale Palermo Messina	108/2004	esecutivo	affidamenti vari		lavori ultimati	135,600	85,600
3	Molise	Acquedotto Molisano centrale	110/2006	definitivo	appalto integrato		bando di gara pubblicato sulla GURI il 19/12/06	92,960	92,588
4	Calabria	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - - Macrolotto n. 6 dal Km. 423+300 (svincolo di Scilla incluso) al Km. 442+900	95/2004	definitivo	contraente generale	consegna delle attività intervenuta il 21/04/2005	progettazione esecutiva in corso di approvazione	674,980	331,262
5	Basilicata	Conturizzazione completa utenze civili, industriali, agricole e misurazione acqua fornita dalle principali reti di distribuzione della regione Basilicata -	110/2004	definitivo	appalto integrato/fornitura		bando di gara delle opere pubblicato sulla GURI l'18/07/06 / la fornitura è in corso	59,515	59,515
6	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 5- lotto 2 - variante all'alibato di Palizzi per Km. 5,000	106/2004	definitivo	appalto integrato	consegna lavori parziale 13 aprile 2006 / consegna definitiva 30/08/2006	lavori in corso	134,000	116,580
7	Calabria	Completamento dello schema idrico sulla diga sul torrente Menta: condotte di distribuzione e di potabilizzazione - 3° lotto	154/2005	preliminare	contraente generale		la progettazione definitiva è stata predisposta ma non ancora sottoposta al CIPE	100,194	79,655
8	Molise	Acquedotto Molisano destro	152/2005	definitivo	appalto integrato		bando di gara del 19/12/2006	30,475	30,284
9	Campania	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - lotto dal km 47+800 al km 53+800	155/2005	esecutivo	licitazione privata		contratto sottoscritto/ la consegna lavori è subordinata all'esito di un ricorso al TAR	300,006	300,006
10	Calabria	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - lotto dal km 222+000 al km 225+800	155/2005	definitivo	appalto integrato		progettazione esecutiva in corso di approvazione	150,123	150,123
11	Sicilia	Itinerario Agrigento-Caltanissetta-A19, adeguamento a quattro corsie della SS 640, tratto dal Km 9+800 al Km 44+400	156/2005	definitivo	contraente generale		bando di gara pubblicato sulla GURI il 20/09/06	594,583	205,583
12	Campania / Basilicata	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - - Megalotto n. 4 dal km. 108+000 al km. 139+000	116/2006	definitivo	contraente generale	consegna delle attività intervenuta il 1/12/2006	aggiudicazione definitiva 09/08/2006	1.038,987	781,183
Totali								4.061,423	2.309,819

* Le ipotesi di tiraggio riportate nella tabella sono formulate non conoscendo con certezza gli effettivi trasferimenti di fondi disposti dalla Segreteria CIPE nello scorso anno, per i quali si rimanda ai dati effettivi risultanti sul capitolo di competenza. All'importo complessivo dei finanziamenti FAS occorre sommare le somme accantonate a titolo di riserva di premialità, pari a 23,00 Meuro per la delibera n. 21/2004 e 17,85 Meuro per la delibera n. 98/2005.

Fonte: elaborazioni DPS

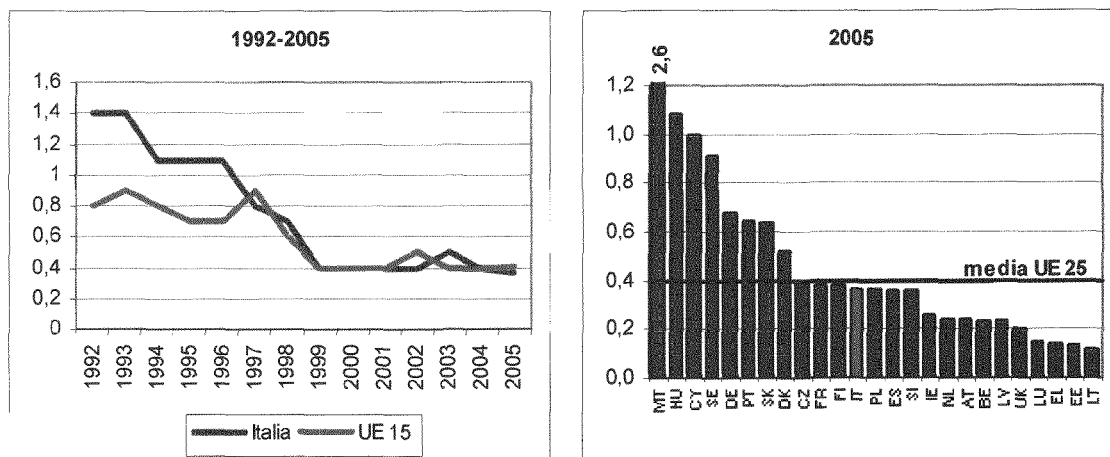
IV.3.3 Politiche di incentivazione per le imprese

Gli aiuti di Stato
in Italia e nell'UE
nel 2005

Le agevolazioni al sistema produttivo nelle diverse forme in cui sono concesse (contributi in conto capitale o in conto interessi, sgravi fiscali ecc.) e per le varie finalità che perseguono (innovazione, creazione d'impresa, internazionalizzazione ecc.) costituiscono uno strumento di policy comunemente utilizzato.

In Italia, gli aiuti¹⁵⁹ di Stato al settore produttivo ammontano a 5,3 miliardi nel 2005, pari allo 0,37 del PIL, leggermente al di sotto della media europea pari a 0,42. L'Italia prosegue dunque l'impegno nel rispetto degli obiettivi posti in questa direzione dal Consiglio Europeo riducendo, seppure solo in misura lieve negli ultimi anni, l'incidenza sul Pil degli aiuti alle imprese (cfr. Figura IV.40).

Figura IV.40 – AIUTI DI STATO¹ IN PERCENTUALE DEL PIL



¹ Aiuti di Stato al netto di agricoltura, pesca e trasporti.

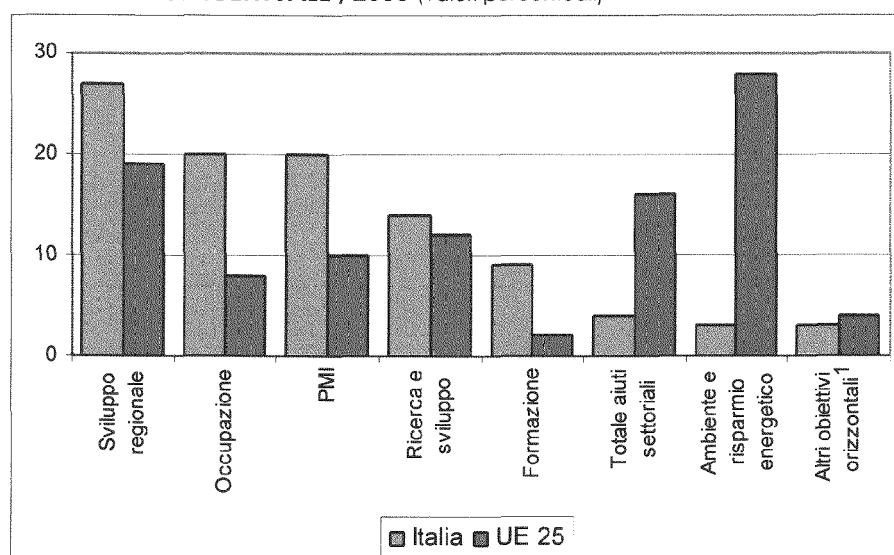
Fonte: elaborazioni DPS su dati DG Concorrenza – State Aid Scoreboard, autunno 2006

Tra i Paesi dell'Europa a 25, la diversità nei valori della spesa registrata nel 2005 è da considerarsi determinata più dal venir meno di singoli aiuti di ingente consistenza e, per alcuni Stati membri, dal progressivo esaurirsi di misure di sostegno pre-adesione, piuttosto che da effettivi cambiamenti di passo nelle politiche

¹⁵⁹Ci si riferisce all'aggregato degli aiuti di Stato al netto di agricoltura, pesca e trasporti, State Aid Scoreboard, Autumn 2006. Secondo l'art. 87(1) del Trattato della Comunità Europea, una misura costituisce aiuto di Stato se è garantita da uno Stato Membro o attraverso risorse statali, se distorce o minaccia di distorcere la concorrenza, se favorisce determinate imprese o la produzione di determinati beni o se ha effetti sugli scambi commerciali tra Stati Membri. L'aggregato degli aiuti di Stato non coincide con quello degli incentivi così come rilevati dai dati del Ministero dello Sviluppo Economico presentati più avanti nel paragrafo. Alcune differenze si riferiscono all'universo rilevato, laddove ad esempio l'aggregato degli aiuti comprende anche aiuti concessi "una tantum" per il salvataggio di imprese e non comprende invece aiuti non notificati alla Commissione Europea. Inoltre, i dati dello State Aid Scoreboard non sempre si riferiscono alla spesa effettiva, ma talvolta utilizzano dati relativi alle assegnazioni o agli impegni (laddove non è possibile avere informazioni sulle erogazioni). Per un approfondimento metodologico sugli Aiuti di Stato si rimanda allo State Aid Scoreboard, Spring 2005, pag. 11.

nazionali. In Italia, sebbene gli effetti non si siano ancora pienamente manifestati nei dati di spesa, l'indirizzo volto alla decisa riduzione del sostegno al sistema produttivo basato su misure di incentivazione di carattere generalista¹⁶⁰, risulta evidente, con riferimento soprattutto alle aree svantaggiate, nella dinamica delle assegnazioni delle risorse a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate. Negli ultimi anni, esse tendono infatti a privilegiare gli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali.

Figura IV.41 – AIUTI DI STATO PER OBIETTIVI ORIZZONTALI E AIUTI SETTORIALI IN PERCENTUALE, 2005 (valori percentuali)



¹ Ad es. commercio, cultura, catastrofi naturali, capitali di rischio, innovazione e sostegno sociale.
Fonte: elaborazioni DPS su dati DG Concorrenza – State Aid Scoreboard, autunno 2006

Aiuti di Stato a finalità orizzontale

Quanto all'obiettivo di riorientare gli aiuti a finalità orizzontali¹⁶¹, l'Italia destina a obiettivi trasversali il 96 per cento degli interventi di sostegno alle imprese, quota che appare tanto più significativa, a fronte dei risultati di paesi come la Spagna con soltanto il 66 per cento degli aiuti indirizzati a finalità trasversali o Francia e Germania, che ancora destinano quote superiori al 10 per cento ad aiuti settoriali¹⁶². Nell'ambito degli obiettivi orizzontali, l'Italia predilige gli interventi con finalità regionali, cui destina la quota maggiore di aiuti (27 per cento), seguiti da occupazione e piccole e medie imprese, entrambi al 20 per cento. Di rilievo appare la scarsa percentuale di aiuti indirizzata dall'Italia all'ambiente e al risparmio

¹⁶⁰ Questa scelta strategica è stata da ultimo ribadita nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 per la programmazione della politica regionale con fondi nazionali e comunitari.

¹⁶¹ Le finalità orizzontali sono occupazione, sviluppo regionale, piccole imprese, formazione, ricerca e sviluppo, ambiente e risparmio energetico.

¹⁶² Rispettivamente il 12 per cento la Francia ed il 19 per cento la Germania