

Con riferimento alla suddetta riconfigurazione, hanno fatto parziale eccezione, rispetto alle altre Regioni del Mezzogiorno, l'Abruzzo e il Molise che, come le Regioni del Centro-Nord, hanno anche proseguito nel percorso attuativo dei singoli programmi regionali (PAR).

Nel corso del periodo, una quota importante delle risorse originariamente assegnate (al netto dei tagli) per la programmazione regionale di investimenti è stata però anche destinata alla copertura di ordinanze di protezione civile e di altri interventi⁶⁹, nonché a parziali ripiani dei disavanzi sanitari⁷⁰.

Una parte delle risorse ancora formalmente da destinare a interventi specifici dovrebbe essere indirizzata a interventi in campo ambientale per superare così alcune delicate situazioni oggetto di procedura d'infrazione comunitaria in particolare in materia di depurazione nelle regioni Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna. La necessità di selezione attenta degli interventi potenzialmente finanziabili è stata anche occasione di sperimentare una modalità partecipata tra amministrazioni di valutazione ex-ante della solidità e utilità delle proposte progettuali (Riquadro IV.I).

RIQUADRO IV.I – ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SPERIMENTALE FINALIZZATA ALLA SELEZIONE DEGLI INTERVENTI IN CAMPO AMBIENTALE

Allo scopo di garantire una maggiore qualità degli interventi che vengono finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione è stata promossa in via sperimentale una più puntuale attività istruttoria ex ante. Con riferimento agli interventi del settore ambiente connessi con la risoluzione di procedure di infrazione comunitaria il DPS ha predisposto attraverso gli uffici competenti, l'UVER ed in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente un piano di lavoro finalizzato all'esecuzione di una campagna di verifiche da effettuarsi sia in forma desk, sia in loco presso le amministrazioni regionali e alla presenza dei soggetti attuatori.

Le verifiche condotte dall'UVER hanno considerato:

*la coerenza degli interventi con i settori e le categorie prioritarie (interventi finalizzati al superamento delle procedure di infrazione comunitaria);
la loro maturità progettuale;*

⁶⁹ Le somme destinate a copertura finanziaria di varie ordinanze di protezione civile per fronteggiare situazioni di emergenza sono pari a 554 meuro (che includono anche i 45 meuro per l'emergenza rifiuti del Comune di Palermo). Le somme preallocate per effetto di disposizione di legge sulla programmazione regionale 2007-2013 riguardano 432 meuro ex d.l. 196/2010 su compensazioni ambientali in Campania; 111 meuro ex D.L. 162/2008 per il G8 in Sardegna. Inoltre circa 200 meuro sono stati destinati all'Accordo di programma per Termini Imerese in Sicilia.

⁷⁰ L'art. 2 comma 90 della legge n. 191/2009 ha attribuito alle Amministrazioni Regionali, che fossero a ciò interessate, la facoltà di utilizzare parte delle risorse del FAS 2007- 2013 di rispettiva titolarità per finanziare il proprio eventuale piano di rientro del deficit sanitario. Di tale facoltà, debitamente autorizzate dal CIPE, si sono inizialmente avvalse: per il Mezzogiorno, la Regione Siciliana (per 686 milioni di euro), l'Abruzzo (160 milioni di euro) e la Campania (322 milioni di euro); per il Centro-Nord, la Regione Lazio (796 milioni di euro), che, così facendo, ha esaurito l'intera dotazione spettante del FAS, rinunciando, dunque, alla relativa programmazione per spese di investimento. Da ultimo, anche la Regione Molise è stata autorizzata a destinare una quota del proprio PAR (55 milioni di euro) per tale finalità (seduta CIPE del 20 gennaio 2012).

*i dati economici e finanziari attraverso l'esame dei quadri economici;
i cronoprogrammi procedurali fino alla conclusione dell'intervento, al fine di testare la loro attendibilità (tramite VISTO¹);*

i risultati attesi, per esplicitare e valorizzare i benefici per i cittadini attraverso indicatori di realizzazione e di risultato.

Alla conclusione dell'attività istruttoria, a fronte di 180 interventi inizialmente proposti ne sono stati stralciati 34 ed inseriti 51 nuovi, per pervenire all'individuazione di 197 interventi finanziabili.

Tale attività, condotta in collaborazione con le amministrazioni regionali ha quindi certamente contribuito al miglioramento della selezione iniziale e pone le basi per l'attuazione di interventi utili al completo superamento delle procedure di infrazione in corso.

L'attività, di approfondimento ex ante sulla sussistenza dei requisiti di finanziabilità, prefigura una possibile metodologia da applicare in ulteriori procedimenti di selezione degli interventi.

¹ VISTO è un'applicazione sviluppata dall'UVER e disponibile sul sito del DPS (www.dps.tesoro.it/VISTO) che fornisce indicazioni sulla durata di ciascuna fase procedurale di un'opera pubblica a partire da alcune caratteristiche identificative e di contesto.

L'attuazione concreta degli interventi FSC 2007-2013, al netto di quelli di quota nazionale previsti dai Fondi dedicati già avviati, è pertanto largamente ancora in fase di avvio. In questo contesto si dovrà sperimentare la tenuta dei diversi strumenti attuativi e incrementare la capacità di monitoraggio del rispetto degli obblighi che le amministrazioni destinatarie delle risorse si assumono.

IV.2.3.2 Attuazione dei programmi e interventi finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la coesione assegnato dal 2000 al 2006

Precedentemente la programmazione 2007-2013, le risorse del FSC (allora FAS) sono state assegnate per lo più annualmente dal CIPE sulla base degli incrementi del Fondo disposti, sempre annualmente, dalle leggi finanziarie. Nei paragrafi che seguono si dà conto dello stato di attuazione delle assegnazioni di quel periodo.

Amministrazioni centrali

Nel periodo dal 2000 al 2006 erano state progressivamente assegnate alle Amministrazioni centrali 42.699 milioni di euro, destinati prevalentemente ad incentivi alle imprese cui era destinata gran parte delle assegnazioni al Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca (Tavola IV.10)

Dalla ricognizione realizzata dal DPS con riferimento allo stato degli impegni sulle risorse assegnate alla data del 31 maggio del 2008, sono risultate impegnate (o programmate in Accordi di Programma Quadro) risorse per 37.488 milioni di euro⁷¹.

Le risorse accertate come non oggetto di impegno (oltre 4 miliardi di euro) sono state impiegate per 1.500 milioni di euro per finanziare i cosiddetti ammortizzatori in deroga e per 626 milioni per misure di sostegno dei settori industriali in crisi (D.L. n. 5/2009); il residuo importo, pari a 1.918 milioni di euro, è stato utilizzato nelle operazioni di copertura ai tagli alle risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione operati con i provvedimenti succedutisi fra il 2008 e il 2011 (612 milioni di euro con delibera CIPE n. 112/2008, 1.200 milioni a seguito del D.L. n. 78/2010 e 106 milioni a seguito delle manovre finanziarie di luglio e agosto 2011).

L'aggiornamento della verifica sugli impegni in essere, condotta in occasione della delibera CIPE del 20 gennaio 2012, ha condotto alla conferma delle assegnazioni che, all'epoca della citata rilevazione, erano state censite come risorse impegnate (sebbene in parte ancora da trasferire alle amministrazioni assegnatarie) a meno di circa 369 milioni di euro considerati, in tale sede, per disporre assegnazioni ulteriori (ma con diversa destinazione) a favore delle Amministrazioni centrali medesime.

Tavola IV.10 - RICOGNIZIONE SULLE RISORSE FSC ASSEGNATE ALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI NEL PERIODO 2000-2006 [euro]

Amministrazioni Centrali	Assegnazioni originarie	Impegni o programmazione in APQ	Risorse accertate come non impegnate o programmate alla data del 31/05/2008 ⁽¹⁾
Ministero dell'Interno	953.294.333	953.294.333	0
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del	508.577.677	493.867.810	3.532.190
Ministero degli Affari Esteri	28.000.000	28.000.000	0
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti	3.318.297.017	2.700.474.300	183.708.485
Ministero per le Politiche agricole alimentari e forestali	671.120.000	594.029.000	77.091.000
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	291.828.276	291.828.276	0
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	3.262.014.108	2.883.637.424	121.436.823
Ministero dello Sviluppo Economico	15.499.514.830	14.656.604.830	842.910.000
Ministero dell'Economia e delle Finanze	15.962.992.707	12.798.517.159	2.700.868.977
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	1.206.640.404	1.206.640.404	0
Presidenza del Consiglio dei Ministri	996.330.915	881.563.972	114.194.173
di cui			
- Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie	638.391.209	530.573.209	107.818.000
- Dipartimento Funzione Pubblica	159.939.706	159.939.706	0
- Dipartimento per le Pari Opportunità	18.000.000	11.051.057	6.376.173
- Dipartimento per gli Affari Regionali	7.000.000	7.000.000	0
- Dipartimento Protezione Civile	173.000.000	173.000.000	0
Totale	42.698.610.266	37.488.457.509	4.043.741.648

(1) La data del 31/5/2008 era quella di riferimento per la ricognizione secondo l'art.6 quater del d.l. n. 112/2008 che l'aveva disposta. Il dato sulle risorse non impegnate/programmate non coincide necessariamente con la differenza fra assegnazioni e impegni per la mancata comunicazione, al momento della realizzazione della rilevazione, del valore preciso degli impegni per alcune linee progettuali.

Fonte: elaborazioni DPS

Al netto delle risorse accertate come non oggetto di impegno e destinate pertanto ad altri utilizzi, quasi l'intera somma delle assegnazioni originarie è stata nel

⁷¹ Come già prima indicato nel testo, tale ricognizione era stata disposta dall'art. 6 quater del d.l. n. 112/2008, come convertito con l. n. 133/2008.

tempo trasferita alle Amministrazioni destinatarie. Rimangono da trasferire ancora solo 1.690 milioni di euro relativi agli impegni oggetto di conferma nella delibera CIPE del 20 gennaio 2012 (prima citata).

Nel periodo 2000-2006, benché fossero in vigore obblighi di comunicazione al CIPE sugli impieghi effettivi delle risorse assegnate e trasferite alle Amministrazioni centrali, solo la parte che queste hanno utilizzato all'interno dello strumento dell'Accordo di programma quadro (APQ) è stata oggetto di un puntuale monitoraggio di progetto.

Amministrazioni territoriali

A fronte dei 23 miliardi di euro assegnati a Regioni e Province Autonome programmazione nel corso del periodo 2000-2006 (di cui l'85 per cento al Mezzogiorno), circa 18,6 miliardi (di cui 14,9 nel Mezzogiorno) sono stati nel tempo programmati tramite lo strumento negoziale dell'Accordo di Programma Quadro (APQ)⁷².

Programmazione del
FSC tramite APQ

Tali risorse hanno consentito di finanziare (o co-finanziare o solo attivarne il finanziamento per complementarietà funzionale) oltre 23.000 interventi (di cui 13.400 nel Mezzogiorno), per un valore complessivo di investimenti attivati pari a circa 87 miliardi di euro (di cui 48,8 nel Mezzogiorno). In tal modo lo strumento dell'APQ ha permesso di far convogliare ulteriori risorse finanziarie, diverse dal FSC - soprattutto ordinarie statali, regionali e degli EE.LL, nonché comunitarie e, in alcuni casi, anche private - verso un comune obiettivo di finanziamento di opere pubbliche e altri interventi per lo sviluppo dei territori definito in ciascun accordo. A detto riprova di ciò va segnalato che, degli oltre 23.000 interventi inclusi in APQ, 9.100 (di cui 4.200 nel Mezzogiorno) sono finanziati esclusivamente da risorse diverse dal FSC.

Tale funzione di aggregazione finalizzata di risorse è stata svolta più incisivamente nel Centro-Nord, in cui la percentuale di cofinanziamento al FSC è stata superiore al 90 per cento del valore complessivo delle opere finanziate direttamente dal Fondo (contro il 70 per cento del Mezzogiorno). Nella maggior parte delle Regioni del Centro-Nord, infatti, si è costantemente utilizzato l'APQ come strumento per attuare propria anche la programmazione ordinaria, includendovi interventi finanziati esclusivamente da risorse diverse dal FSC. Nel Mezzogiorno (dove peraltro le risorse proprie e ordinarie erano minori), invece, l'utilizzo dello strumento APQ appare aver seguito maggiormente una logica di fonte finanziaria ed è stato utilizzato per lo più per la sola programmazione delle risorse FSC assegnate (per cui l'uso dell'APQ è comunque obbligatorio).

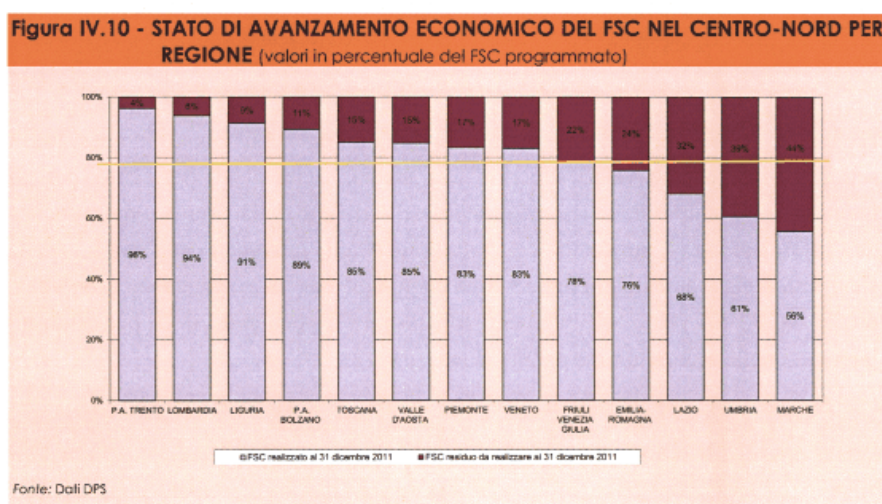
⁷² La differenza per circa 4,5 miliardi di euro è dovuta alla presenza di risorse a) programmate con strumenti alternativi a quello dell'APQ, non presentandosi sempre l'obbligo dell'utilizzo di tale strumento; b) destinate al finanziamento di OPCM di natura emergenziale, in deroga all'utilizzo ordinario dell'APQ; c) destinate a dare copertura ai disimpegni automatici maturati a proprio carico per la mancata assunzione di obbligazioni giuridicamente rilevanti nei termini indicati dal CIPE; d) rimaste ancora da programmare.

Analizzando le scelte settoriali di programmazione delle Regioni nel loro complesso, le risorse FSC sono state allocate prevalentemente su interventi afferenti al settore delle infrastrutture di trasporto (38 per cento), delle risorse idriche (17 per cento), dello sviluppo locale (14 per cento), della riqualificazione urbana (8 per cento) e della difesa del suolo (6 per cento).

Lo stato di avanzamento delle opere finanziate, in termini di costo realizzato a valere su risorse FSC a fine 2011, è del 54 per cento su base nazionale⁷³ con, però, notevoli differenze tra le Regioni.

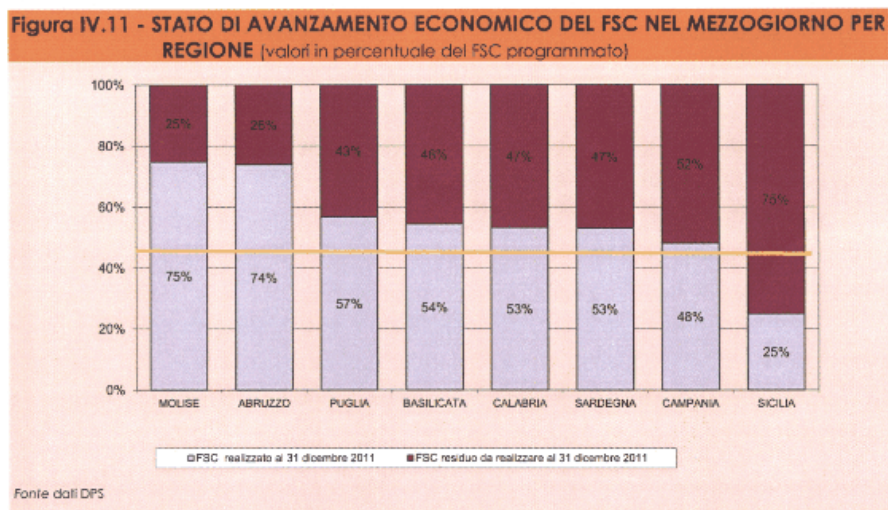
Nel Centro-Nord, infatti, tale percentuale è pari al 79 per cento, con punte pari o superiori al 90 per cento per Lombardia, Liguria e per le Province Autonome di Trento e Bolzano, mentre presenta percentuali minime più ridotte, vicine o inferiori al 60 per cento, per Marche, Umbria e Lazio (Figura IV.10).

Avanzamento per
Asse tematico e
Regione della spesa
a valere sul FSC in
APQ

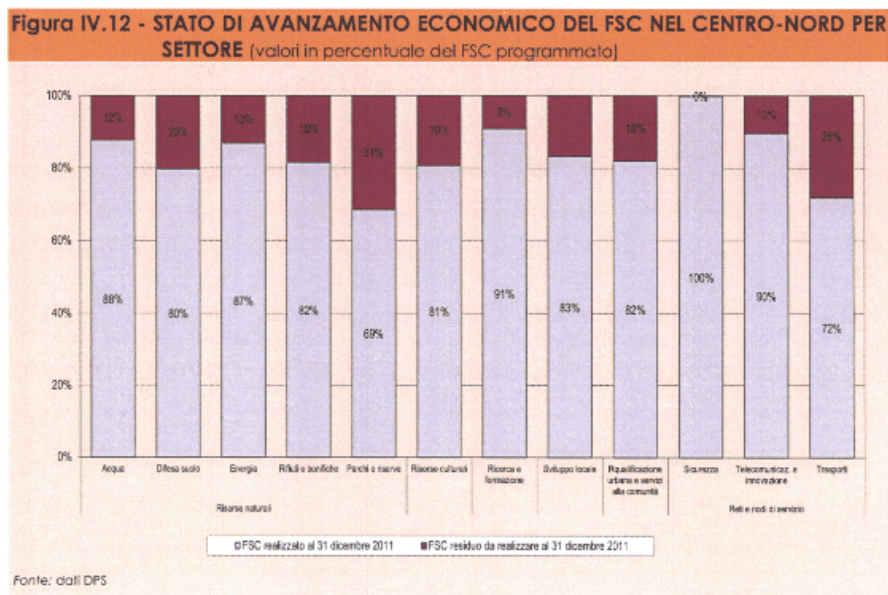


Nel Mezzogiorno, invece, lo stato di avanzamento medio è pari al 47 per cento (valore che risente però del dato molto basso registrato nei dati di monitoraggio dalla Sicilia e, in parte, della Campania i cui dati non sono aggiornati). Si registrano, infatti, punte superiori al 70 per cento per Molise e Abruzzo e, in generale, valori superiori al 50 per cento per le altre Regioni (Figura IV.11).

⁷³ Si deve infatti notare che la percentuale per il Mezzogiorno risente del mancato aggiornamento dei dati nel sistema di monitoraggio da parte delle Regioni Sicilia e Campania (per cui l'aggiornamento dei dati nel sistema è sostanzialmente fermo al 31 dicembre 2009) che da sole assorbono quasi il 40 per cento delle risorse FSC assegnate alle regioni nel periodo precedente il 2007. La percentuale effettiva di costo realizzato sul FSC è quindi presumibilmente più elevata; tuttavia in assenza di informazioni più puntuali, nel testo e nelle tavole di Appendice, con le opportune precisazioni, si riportano i dati presenti nel sistema di monitoraggio.

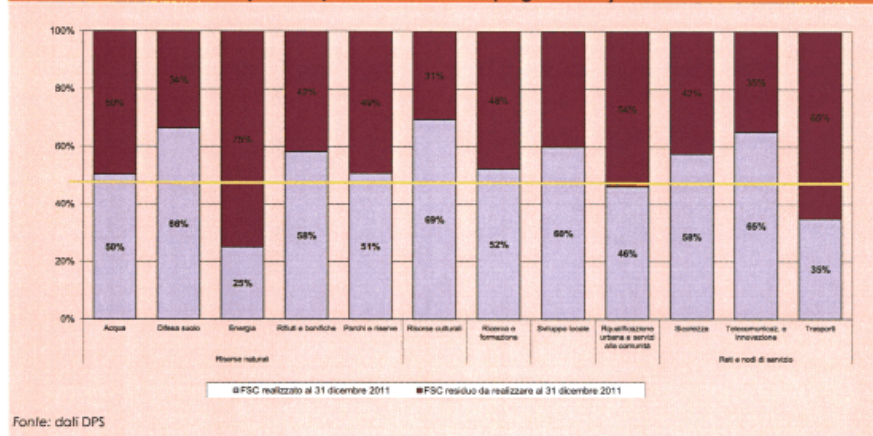


Dal punto di vista settoriale, per il Centro-Nord lo stato di avanzamento economico degli interventi programmati in APQ è in generale buono in quasi tutti i settori e si registrano valori superiori alla media, vicini al 90 per cento, per gli interventi nell'ambito delle risorse idriche, dell'energia, della ricerca e della società dell'informazione. Completati del tutto, sono gli interventi nell'ambito della sicurezza. Relativamente più indietro, ma comunque con un avanzamento economico medio del 72 per cento, gli interventi sui trasporti e poco sotto il 70 per cento gli interventi nelle aree naturali e parchi. (Figura IV.12).



Per il Mezzogiorno, dove comunque l'entità delle risorse FSC complessive è maggiore, gli avanzamenti relativi sono più indietro in quasi tutti i settori. I risultati migliori si riscontrano nei settori dei beni culturali (69 per cento), della difesa del suolo (66 per cento), e della società dell'informazione (cfr. Figura IV.13).

Figura IV.13 - STATO DI AVANZAMENTO ECONOMICO DEL FSC NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE (valori in percentuale del FSC programmato)

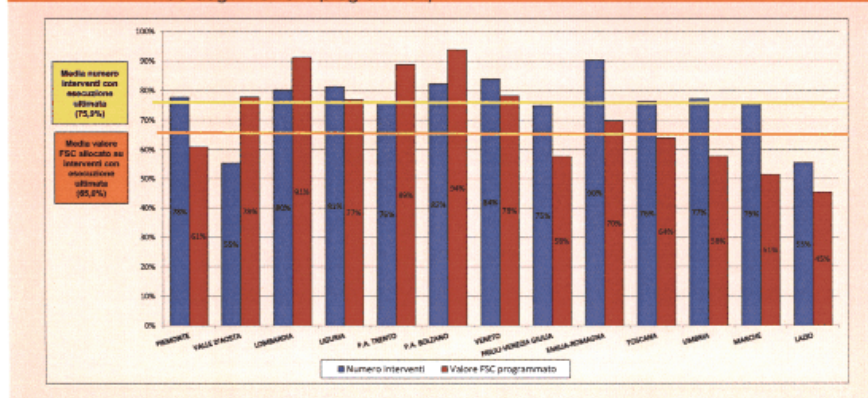


In ogni caso quasi i due terzi degli interventi programmati in APQ è stato ormai ultimato. Al 31 dicembre 2011, il 67 per cento in media (76 per cento nel Centro-Nord e 61 per cento nel Mezzogiorno) degli oltre 23.000 interventi inclusi in APQ risultava aver ultimato l'esecuzione dei lavori o delle forniture di beni e servizi.

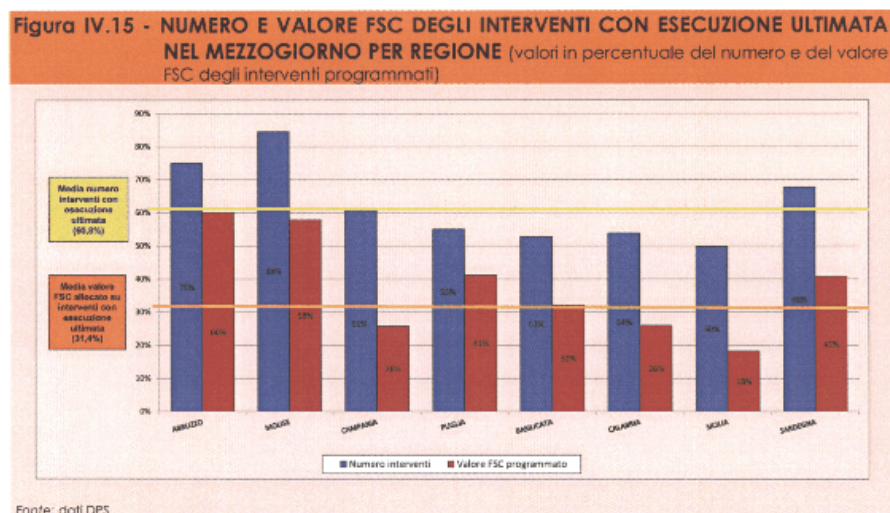
Nel Centro-Nord, le percentuali maggiori, comprese tra l'80 ed il 90 per cento, si registrano, nell'ordine, in Emilia-Romagna, Veneto, P. A. di Bolzano, Liguria e Lombardia. Nelle regioni del Centro Nord a questi interventi completati corrisponde il 65 per cento del FSC assegnato (Figura IV.14).

Interventi con
esecuzione ultimata

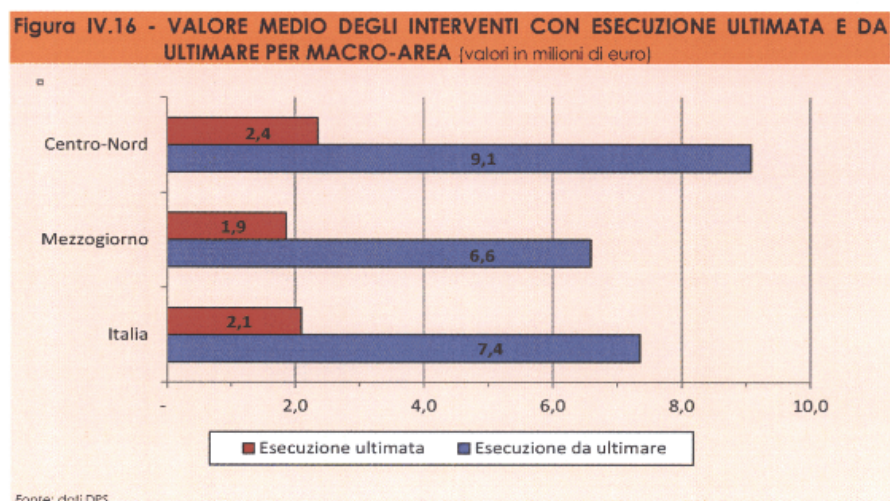
Figura IV.14 - NUMERO E VALORE FSC DEGLI INTERVENTI CON ESECUZIONE ULTIMATA NEL CENTRO-NORD PER REGIONE (valori in percentuale del numero e del valore FSC degli interventi programmati)



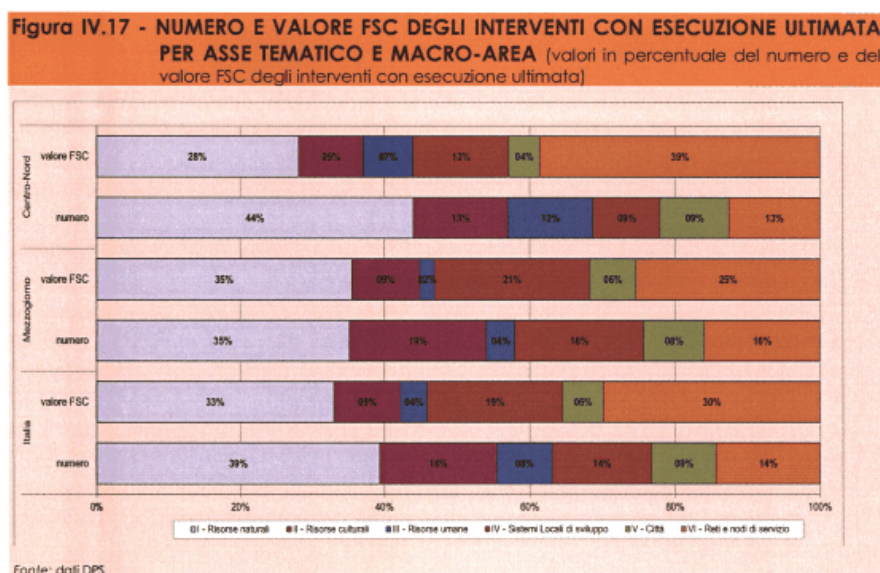
Nel Mezzogiorno, invece, le percentuali maggiori di interventi completati si registrano per Molise (84 per cento), Abruzzo (75 per cento) e Sardegna (68 per cento). Analizzando il peso percentuale delle risorse FSC allocate su tali interventi, si evince, però, che queste rappresentano solamente il 31 per cento di quelle complessivamente programmate tramite APQ nel Mezzogiorno (Figura IV.15).



Se i progetti ormai completati sono comunque numerosi, si deve però sottolineare che i progetti per i quali è stata ultimata l'esecuzione sono quelli di importo meno rilevante e, quindi spesso, meno complessi dal punto di vista realizzativo. La dimensione media in valore degli interventi completati è, infatti, più modesta (2,4 milioni di euro nel Centro-Nord e 1,9 nel Mezzogiorno), di quelli ancora in esecuzione (9,1 nel Centro-Nord e 6,6 nel Mezzogiorno) (Figura IV.16).



La maggior parte degli interventi con esecuzione ultimata, circa il 40 per cento, riguarda l'asse tematico delle risorse naturali, soprattutto risorse idriche e difesa del suolo. Tali interventi assorbono anche la maggior parte delle risorse FSC, pari al 33 per cento, tra quelle allocate su interventi con esecuzione ultimata. (Figura IV.17).



Negli ultimi due anni è stata ultimata l'esecuzione di circa 2.600 interventi (di cui quasi 1.400 nel Mezzogiorno), per un valore complessivo pari a 9,3 miliardi di euro, di cui circa 1,7 a valere su risorse FSC. Nel Centro-Nord sono stati ultimati interventi per 7,2 miliardi di euro (di cui 0,6 a valere sul FSC), nel Mezzogiorno gli interventi ultimati hanno un valore di 2,2 miliardi di euro (di cui 1,1 a valere sul FSC).

RIQUADRO IV.J –INTERVENTI DI RILIEVO IN APQ CONCLUSI NEL BIENNIO 2010-2011

Tra gli interventi più importanti per dimensione (certamente superiori alla media) inseriti negli APQ e giunti a completamento nell'ultimo biennio vi sono sia progetti cofinanziati dal FSC, sia progetti finanziati integralmente sul altre risorse, ma che hanno utilizzato lo strumento dell'APQ per pervenire a una migliore finalizzazione delle risorse.

Nel Centro-Nord, si segnalano tra quelli non cofinanziati dal FSC:

- *“Tratta ad alta velocità – Linea ferroviaria Bologna-Firenze”, pari a 3,5 miliardi di euro;*
- *“Azienda Ospedaliera ‘Ospedali Riuniti di Bergamo’ - Costruzione nuovo ospedale di Bergamo in località Trucca”, pari a 340 milioni di euro;*

- *“Tratta ferroviaria extraurbana, dalla stazione di P.ta Vittoria al bivio Lambro/Rogoredo e attrezzaggio P.ta Venezia/P.ta Vittoria”, pari a 124,6 milioni di euro;*

- *“Realizzazione del nuovo carcere di Trento”, pari a 120,3 milioni di euro.*

Tra quelli cofinanziati dal FSC, invece, rientrano:

- *“Acquisito di materiale rotabile da destinare al trasporto pubblico locale nelle province di Milano e Como”, pari a 83,3 milioni di euro, di cui 45,4 a valere su risorse FSC;*
- *“Completamento della S.R. Sora-Frosinone - V lotto, 1° e 2° stralcio funzionale”, pari a 126,9 milioni di euro, di cui 56,9 a valere su risorse FSC;*
- *“Completamento della trasversale Nord Orte-Civitavecchia, tratto Vetralla-Cinelli”, pari a 53,2 milioni di euro, di cui 17 a valere su risorse FSC;*
- *“Collegamento tra la S.S. 14 ed il casello autostradale di S. Stino di Livenza”, in provincia di Venezia, pari a 21,5 milioni di euro, di cui 12,4 a valere su risorse FSC;*
- *“Svincolo stradale per il collegamento del centro intermodale di Jesi”, pari a 19,6 milioni di euro, di cui 18 a valere su risorse FSC;*
- *“Completamento della bonifica della discarica ex Barco in Comune di Castellazzo Bormida”, in provincia di Alessandria, pari a 17 milioni di euro, di cui 12 a valere su risorse FSC;*
- *“SRT 68 - Val di Cecina - Interventi di adeguamento e messa in sicurezza di tratti pericolosi - Tratto Cecina - Saline di Volterra – 1° Lotto funzionale”, in provincia di Pisa, pari a 14,4 milioni di euro, di cui 13,9 a valere su risorse FSC.*

Nel Mezzogiorno, si segnalano, tra gli interventi conclusi e cofinanziati da risorse ordinarie, alternative al FSC:

- *“Lavori di costruzione della SS 106 Jonica - Variante esterna all'abitato di Marina di Gioiosa Jonica fra i Km 107+800 e Km 110+550, compreso lo svincolo di Gioiosa Est”, in provincia di Reggio Calabria, pari a 131 milioni di euro;*
- *“Lavori di costruzione della nuova S.S. 125 - Tronco Terramala - Capo Boi - I lotto”, in provincia di Cagliari, pari a 92,6 milioni di euro;*
- *SS.106 JONICA - Lotto 9 (Bernalda)”, in provincia di Matera, pari a 63 milioni di euro.*

Tra quelli cofinanziati dal FSC, invece, rientrano:

- *“Attuazione del Piano Organico per il rischio delle aree vulnerabili - Rafforzamento dei dispositivi di difesa costiera nei Comuni di Martinsicuro (III e IV stralcio), Roseto degli Abruzzi (costa nord e sud) I e IV stralcio, Montesilvano (II stralcio)”, pari a 29,1 milioni di euro, interamente a valere su risorse FSC;*
- *“Ampliamento Strada Provinciale SS 280 Germaneto-Catanzaro Lido”, pari a 52,1 milioni di euro, di cui 28,4 a valere su risorse FSC;*
- *“Raddoppio del serbatoio di Marzagaglia - Gioia del Colle/ Acquedotto Pertusillo”, in provincia di Bari, pari a 24,3 milioni di euro, interamente a valere su risorse FSC;*
- *“Completamento del molo Nord del Porto di Ortona, in conformità al Piano Regolatore vigente”, in provincia di Chieti, pari a 23,9 milioni di euro, interamente a valere su risorse FSC;*
- *“Ammodernamento ed adeguamento funzionale della SP Piedimonte - Ponte dei Briganti- Villa Ortensia”, in provincia di Caserta, pari a 18,4 milioni di euro, interamente a valere su risorse FSC;*

- *“Realizzazione di lavori finalizzati alla riduzione dell'inquinamento provocato da rumore lungo tratti saltuari della linea ferroviaria FSE, II Lotto - 1° Stralcio”, nelle province di Bari, Brindisi, Taranto e Lecce, pari a 18 milioni di euro, interamente a valere su risorse FSC.*

Molti interventi importanti sono quindi ancora in attuazione. E' opportuno rammentare, però, che nel ciclo di programmazione 2000-2006, la programmazione avveniva però annualmente e quindi gli APQ sono stati definiti su uno spazio temporale piuttosto lungo e talora gli accordi sono stati oggetto di integrazione anche in epoca piuttosto recente (vi sono APQ siglati anche nel 2010⁷⁴). Questo implica che la spesa sul terreno delle risorse assegnate prima del 2007 continuerà a essere erogata negli anni a venire. Per quanto riguarda la sola componente FSC dei progetti contenuti negli APQ, la spesa ancora da realizzare in relazione alle assegnazioni effettuate fino al 2006 è dell'ordine di circa 8,6 miliardi di euro⁷⁵.

Il periodo di tempo in cui si può prevedere che tale spesa sarà effettuata è ancora piuttosto lungo. In generale, come già riportato in passate edizioni del Rapporto, l'avanzamento effettivo degli interventi si è sempre mostrato più lento rispetto alle ipotesi fornite dagli attuatori.

Nell'ultimo biennio (2010-2011), le realizzazioni effettive hanno avuto uno scostamento anche maggiore, a segnalare più pronunciate difficoltà. Rispetto alle ipotesi indicate in precedenza dal sistema previsionale UVER⁷⁶ (in passato risultato capace di prevedere piuttosto bene i dati effettivi), già il dato del 2010, cioè relativo agli interventi con dati aggiornati almeno al 31 dicembre 2010, è risultato molto inferiore rispetto alla previsione. Nei dati dell'ultimo biennio va segnalata però l'assenza di informazioni aggiornate relativamente a Sicilia e Campania, in presenza delle quali lo scostamento potrebbe essere più contenuto. Per il 2012 il modello di previsione segnalerebbe una spesa di circa 1,6 miliardi di euro con un rimbalzo quindi notevole rispetto agli ultimi dati.

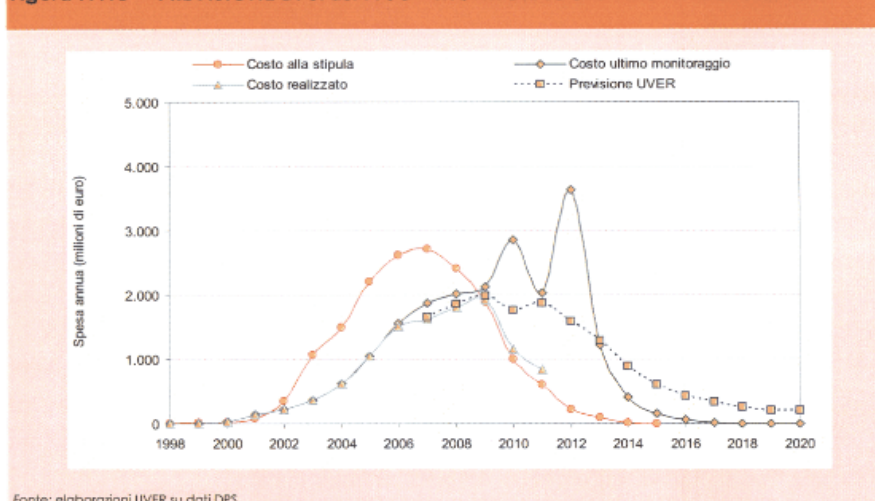
Il modello di previsione sviluppato dall'UVER segnalerebbe comunque che la spesa FSC collegata agli APQ continuerebbe ben oltre il 2015, quando si stima che l'11 per cento delle risorse dovrà ancora essere speso. (Figura IV.18)

⁷⁴ Per il dettaglio di tutti gli APQ siglati per Regione dal 1999 e del loro avanzamento registrato nel sistema di monitoraggio, si veda in appendice la Tavola all.2.a.

⁷⁵ Anche in questo caso, però, si rammenta che si tratta di un valore indicativo in considerazione del non completo aggiornamento dei dati di monitoraggio per le regioni Campania e Sicilia.

⁷⁶ Dal 2003 l'UVER del DPS ha sviluppato un sistema di previsione della spesa che consente di anticipare il “comportamento” di spesa degli investimenti sulla base degli andamenti riscontrati in passato. Più in dettaglio, il sistema di previsione fornisce la stima del profilo di spesa di un progetto di investimento pubblico, date le sue caratteristiche e può essere utilizzato anche per isolare la componente di spesa relativa ad una specifica fonte finanziaria. In particolare, l'applicazione agli interventi programmati all'interno delle Intese Istituzionali di Programma (Legge 626/96) e contenuti nei relativi Accordi di Programma Quadro (APQ) consente di evidenziare un profilo di spesa prospettico per la quota regionale delle risorse del FSC relativa alla programmazione 2000-2006.

Figura IV.18 – PREVISIONE DI SPESA FSC – MONITORAGGIO AL 31 DICEMBRE 2011



Ricognizione e
riprogrammazione
delle risorse FSC
disponibili destinate
alle Regioni

Il 2011 è stato caratterizzato anche dal completamento delle attività di ricognizione straordinaria circa l'utilizzo delle risorse FSC assegnate nel 2000-2006 a Regioni e Province Autonome, avviate nel luglio del 2010 con la Delibera CIPE 79 con la finalità di recuperare a miglior uso risorse già assegnate, ma probabilmente non in grado di essere utilizzate per le finalità originarie. In particolare, l'attività di ricognizione si è concentrata sulla definizione dell'entità delle risorse non ancora finalizzate su specifici interventi e sulla verifica dell'opportunità di mantenere allocate risorse su opere pubbliche che avevano registrato una bassa o nulla realizzazione di spesa.

RIQUADRO IV.K RICOGNIZIONE UVER DEGLI INTERVENTI FINANZIATI CON IL FSC 2000-2006 NEGLI APQ

Nella Delibera 79 del 30 luglio 2010 il CIPE ha promosso un'azione straordinaria di ricognizione degli interventi finanziati con le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) 2000-2006. In questo quadro, l'UVER ha svolto, tra la seconda metà del 2010 e il 2011, un programma di verifiche rivolto agli interventi il cui stato di avanzamento presentasse potenziali criticità in fase di attivazione/attuazione (interventi c.d. "incagliati"). Il programma di verifiche ha avuto il fine di:

stimolare l'accelerazione degli interventi con basse performance, ma per i quali fosse possibile una soluzione delle criticità attraverso la messa in opera di azioni correttive ed i relativi follow up;

segnalare al CIPE gli interventi "incagliati" senza possibilità di riavvio, ai fini della successiva riprogrammazione delle risorse.

Questa attività di verifica è stata realizzata sulla base di un piano di lavoro condiviso dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e dalle Amministrazioni interessate. Le principali fasi sono state la:

definizione metodologica dei criteri per l'individuazione degli interventi "incagliati";

applicazione operativa della metodologia per l'individuazione degli

interventi “incagliati” con dati aggiornati al 30/06/2010, che ha portato a selezionare 1.556 interventi (quota FAS pari a 3,9 miliardi di euro);

individuazione, attraverso un'apposita procedura di campionamento, del primo blocco di 484 interventi (quota FAS di 2,9 miliardi di euro) da sottoporre a verifica;

esecuzione delle verifiche, per ragioni organizzative articolate in due fasi, con la prima fase composta da 340 interventi e la seconda fase da 144 interventi;

condivisione dei risultati delle verifiche - compreso il contraddittorio - con le Amministrazioni interessate e con il Dipartimento per la Programmazione ed il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

messa in atto delle azioni correttive ed esecuzione di eventuali azioni di follow up.

Nella seduta del 30 settembre 2011 il CIPE ha esaminato il “Rapporto intermedio”, che illustra gli esiti di 413 verifiche (339 inserite nella prima fase e 74 nella seconda fase) per i quali le procedure di verifica si erano concluse. I restanti 71 interventi inseriti nel primo blocco di verifiche, per i quali l'attività di follow up o il contraddittorio con le Regioni sono tuttora in corso, saranno descritti in un successivo Rapporto finale.

Gli esiti delle verifiche effettuate sui 413 interventi sono così schematizzati:

260 interventi (quota FAS di 1.479,5 milioni di euro) sono risultati aver superato le criticità manifestate (disincagliati);

per 26 interventi (quota FAS di 96,4 milioni di euro) è stata registrata la volontà dell'amministrazione titolare di procedere al loro definanziamento;

per 89 interventi (quota FAS di 349,6 milioni di euro) è stata riscontrata la permanenza di criticità in fase di attivazione/attuazione senza azioni correttive e, di conseguenza, è stata proposta al CIPE la riduzione delle assegnazioni FAS corrispondente alla quota allocata sugli interventi stessi;

32 interventi permangono in follow up (quota FAS di 295,4 milioni di euro): gli esiti di questa attività saranno oggetto del rapporto finale;

TAVOLA IV.K.1 - ESITI DELLA RICOGNIZIONE EX DELIBERA CIPE 79/2010 SUI PROGETTI IN APQ (numero di progetti e milioni di euro)

	TOTALE PROGETTI ESAMINATI		DISINCAGLIATI		ULTERIORE FOLLOW UP		DEFINANZIATI DALLE REGIONI		PROPOSTA DEFINANZIAMENTO AL CIPE	
	N.o interventi	FAS/SFC	N.o interventi	FAS/SFC	N.o interventi	FAS/SFC	N.o interventi	FAS/SFC	N.o interventi	FAS/SFC
CENTRO-NORD	46	171,7	34	140,5	2	1,3	4	5,9	6	24,1
MEZZOGIORNO	361	2.049,2	228	1.339,0	29	281,1	22	90,5	84	338,4
TOTALE	407	2.220,9	260	1.479,5	31	282,4	26	96,4	90	362,5

Fonte: Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici

ulteriori 6 interventi sono stati trattati separatamente, perché già generatori di sanzione ai sensi delle delibere CIPE di riferimento (35/05 o 3/06) o perché sottoposti a provvedimenti giudiziari.

Nella medesima seduta del 30 settembre 2011 il CIPE ha dato incarico all'UVER di proseguire questa attività di verifica. Pertanto, verrà adottato un nuovo Piano di lavoro in conformità a quanto stabilito al punto 2 della delibera n. 79/2010 e nel rispetto del principio di economicità dei controlli, con l'obiettivo di individuare interventi finanziati dal FSC il cui stato di avanzamento presenti criticità in fase di attivazione/attuazione.

A valle di tale attività, nel settembre del 2011, un'apposita delibera del CIPE (n. 80/11) ha provveduto, in seguito alle verifiche condotte sul territorio da parte dell'Unità di Verifica (UVER) del DPS, a defanziare tutti quelli interventi 'incagliati' che presentavano criticità insormontabili, di natura tecnica o amministrativa, liberando di conseguenza risorse finanziarie per un importo pari a complessivi 780 milioni di euro, per riprogrammarle sui medesimi territori.

Tali risorse, insieme a quelle derivanti dalle economie prodottesi in seguito a ribassi d'asta o alla realizzazione dei lavori, costituiscono la maggior parte di quelle ad oggi ancora disponibili al reimpiego (pari a oltre 1,5 miliardi di euro, di cui la quota quasi totalitaria di 1,4 miliardi riguarda il Mezzogiorno). Assai di recente, il CIPE che, nella seduta del 23 marzo 2012, ha definito modalità, criteri e priorità di utilizzo, al fine di consentirne un loro rapido reimpiego da parte di ciascuna Regione.

Le risorse in questione, pertanto, dovranno essere prioritariamente finalizzate a:

- dare copertura finanziaria residua ai disimpegni automatici maturati a proprio carico per la mancata assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti nei termini previsti dal CIPE;
- finanziare completamenti, lotti funzionali o miglioramenti di interventi già presenti in APQ, anche in seguito a perizia di variante;
- dare copertura finanziaria agli interventi, già presenti in APQ, in criticità finanziaria in seguito ad un sopravvenuto incremento dei costi in corso d'opera.

Le restanti risorse potranno essere impiegate per finanziare nuove opere sul territorio sulla base dei seguenti indirizzi:

- privilegiare il finanziamento dei settori maggiormente in sofferenza che necessitano di un intervento urgente per favorire la ripresa economica e la crescita;
- favorire la concentrazione delle risorse, finanziando opere di impatto rilevante per il territorio, evitando pertanto dispersioni;
- privilegiare interventi immediatamente 'cantierabili'.

Su queste basi, le Regioni hanno già avviato la presentazione formale delle proprie proposte di riprogrammazione, per le risorse al momento disponibili individuate dal CIPE. Nel corso dei prossimi mesi, pertanto, sarà condotta, da parte delle amministrazioni competenti, l'istruttoria delle proposte con la finalità di giungere, entro la fine del 2012, a riprogrammare la totalità di tali risorse.

IV.3 La capacità delle amministrazioni nel disegno e attuazione della politica di coesione

IV.3.1 *L'azione per l'aggiornamento e il miglioramento della capacità istituzionale, amministrativa e tecnica delle amministrazioni*

Le politiche di coesione territoriale sono politiche complesse per molte ragioni (complessità della teoria di intervento, varietà e integrazione tematica, governance multilivello, standard regolatori e normativi di ispirazione comunitaria, tecniche avanzate necessarie per l'impostazione e la definizione di programmi e progetti) che impongono un'azione costante per la costruzione e il rinnovamento di adeguate capacità per disegnarle e realizzarle.

L'azione volta a migliorare le capacità istituzionali, tecniche e amministrative delle amministrazioni impegnate nell'attuazione delle politiche di coesione territoriale è quindi necessaria, continua e in costante evoluzione. Essa ha l'obiettivo di sostenere la qualità e l'efficacia della realizzazione degli interventi in corso e, al tempo stesso, di preparare condizioni adeguate per interventi futuri.

Si tratta, com'è noto, di azioni per un verso destinate a sostenere l'attività corrente delle amministrazioni nell'attuazione e nella gestione delle politiche (come corretto fare per politiche per loro natura aggiuntive e temporanee) e, per un altro, volte a innestare cambiamenti di carattere più permanente nelle loro capacità istituzionali e tecniche.

Queste due linee s'intrecciano fra loro e non sempre risultano chiaramente distinguibili. Rimane in ogni caso rilevante la questione della loro efficacia, sia per sostenere gli interventi in corso in questo ciclo di programmazione e sia per la preparazione di adeguate condizioni per il futuro.

Si possono indicare almeno tre elementi rilevanti per una strategia di sostegno delle capacità:

- a) che la strategia di adeguamento delle capacità e i processi cui dà luogo siano credibili e suscitino aspettative favorevoli perché sono affidabili e attivi (e fra loro cooperanti) i soggetti e le istituzioni competenti a realizzarla;
- b) che tale strategia sia percepita come necessaria e strutturale dal complesso della pubblica amministrazione impegnata nelle politiche di sviluppo e che acquisisca quindi i caratteri di durata e di impegno pluriennale necessari per rendere permanenti i progressi conseguiti;
- c) che analisi specifiche, basate su ricognizioni e valutazioni mirate, siano in grado di fornire segnali, elementi, tracce che il percorso che si sta realizzando è corretto e va nella direzione giusta – e che si stanno quindi realizzando condizioni coerenti con la possibilità di conseguire i risultati attesi – o che, viceversa, occorre introdurre correzioni e cambiamenti.

Questo paragrafo affronta, sinteticamente, alcuni elementi relativi al tema dei risultati delle azioni di miglioramento delle capacità delle amministrazioni.

Lo fa da un lato dando conto degli esiti di un articolato percorso valutativo, condotto nel 2011, dell'intervento promosso e realizzato nell'ambito del PON "Governance e Assistenza Tecnica" (PON GAT) e basato sulla cooperazione fra centri di competenza nazionale e amministrazioni (regionali) responsabili dell'attuazione della policy.

Dall'altro trattando delle modalità attraverso le quali un altro tipo di intervento - più diretto e che si sostanzia nella predisposizione e utilizzazione di strumenti specifici di conoscenza e analisi delle politiche – possa costituire la base per il miglioramento strutturale di specifiche capacità tecniche delle amministrazioni attuatrici.

IV.3.2 *L'autovalutazione del PON Governance e Assistenza Tecnica: elementi emersi e indicazioni per il futuro*

Il Programma Operativo Nazionale *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013 (FESR) è destinato al supporto del complessivo processo di programmazione e attuazione degli interventi del QSN 2007-2013 e allo sviluppo di modelli di *governance* multilivello volti a innescare processi di rinnovamento organizzativo e funzionale per il miglioramento delle capacità tecniche delle Amministrazioni responsabili della programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati nell'Obiettivo Convergenza. Relativamente a quest'ultimo obiettivo, la gestione di circa il 60 per cento delle risorse del PON (in complesso circa 276 milioni di euro) è delegata al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) in qualità di Organismo Intermedio: tali risorse sono destinate al finanziamento di Progetti Operativi di Assistenza Tecnica (POAT) gestiti dalle Amministrazioni Centrali (quali centri di competenza nazionale nei rispettivi ambiti di intervento) in favore delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Dai primi mesi del 2011 il PON GAT è stato oggetto di un articolato esercizio di valutazione operativa (con approccio di auto-valutazione attraverso una metodologia messa a punto dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici - UVAL e condivisa e applicata da tutte le Amministrazioni beneficiarie e attuatrici di POAT e/o singoli progetti) ancora in corso ma che ha già condotto alla messa a punto di 30 rapporti valutativi, per programma (un rapporto valutativo per ognuno degli 11 POAT) o per progetto (in particolare per ognuno dei progetti a supporto dell'attuazione del QSN).

Dalla valutazione operativa sono emersi elementi e indicazioni sull'efficienza e la qualità degli interventi in atto (sulla cui base si è realizzata l'impostazione della riprogrammazione del PON nel corso dei primi mesi del 2012). Al contempo, la valutazione ha consentito di evidenziare anche i principali fattori critici di carattere più generale e comune che incidono in misura consistente sulla efficacia di queste tipologie di interventi nel determinare miglioramenti effettivi delle capacità tecnico-istituzionali delle Amministrazioni coinvolte. L'identificazione della natura specifica delle difficoltà non è peraltro da considerare solo in senso negativo, in quanto apre alla possibilità di modificare l'impianto delle iniziative in modo mirato.

Tra gli elementi di difficoltà evidenziati nel processo valutativo, vanno considerati:

- la debolezza complessiva delle Amministrazioni (in una fase assai difficile per il venir meno di risorse ordinarie) tende ad accentuare una domanda di apporti sostitutivi e non aggiuntivi all'azione delle strutture amministrative impegnate nell'attuazione della politica di coesione territoriale;
- la difficoltà generalizzata di esprimere un fabbisogno legato alla soluzione di problemi o questioni di rilievo anche di carattere strutturale, da parte di tali amministrazioni, in particolare di quelle regionali, difficoltà collegate a diverse ragioni: a) eccesso di offerta; b) frammentazione dei centri di