

La polverizzazione delle risorse, ovvero l'eccessiva dispersione delle stesse su interventi di importo non rilevante e di scarso impatto per lo sviluppo del territorio, è uno dei fattori che pregiudica l'effettivo raggiungimento degli obiettivi per i quali le risorse FAS sono state assegnate. In tale ottica, sottrarsi alle logiche della frammentazione delle risorse, per favorire la concentrazione su interventi più rilevanti e strategici per il riequilibrio del tessuto economico-sociale del Paese, è uno degli elementi che caratterizzerà le scelte future di programmazione.

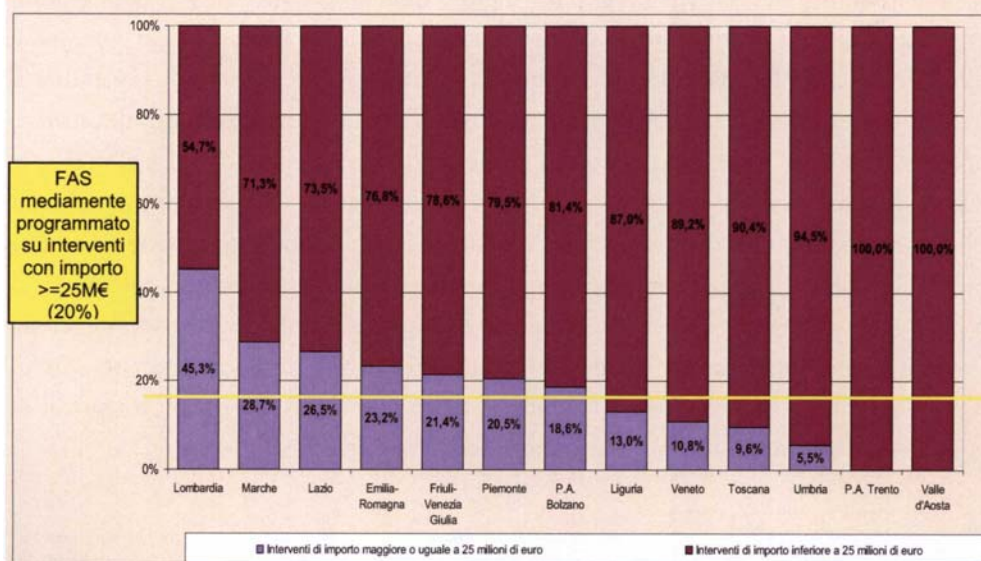
Programmazione del FAS tramite APQ per dimensione degli interventi

Tra gli indicatori che meglio permettono di evidenziare la concentrazione delle risorse vi è quello relativo alla dimensione media degli interventi, nonché della percentuale di risorse allocate su interventi di importo non inferiore a 25 milioni.

Per quanto riguarda il primo, nel Centro-Nord l'importo medio degli interventi inseriti in APQ e finanziati, anche solo in parte, dal FAS è di circa 1,4 milioni, con valori medi superiori ai 2 milioni per quelle Regioni e P.A. che hanno beneficiato di una minore assegnazione, come le due province autonome, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta.

Il secondo indicatore mostra che, in media, solo il 20 per cento del FAS è allocato su interventi di importo non inferiore a 25 milioni. Tale dato appare più preoccupante se si pensa che il FAS, soprattutto nel Centro-Nord, non è l'unica risorsa destinata al finanziamento di interventi inclusi in APQ, bensì ve ne sono di altre, come quelle aggiuntive comunitarie, quelle ordinarie (statali, regionali e di altri EEPP) e private. La concentrazione del FAS su interventi maggiormente rilevanti appare ben più elevata in Lombardia, in cui oltre il 45 per cento del fondo risulta allocato su quelli di importo non inferiore a 25 milioni. Tale percentuale scende, invece, sotto il 10 per cento per le due province autonome, per l'Umbria e per la Toscana (cfr. Figura IV.11).

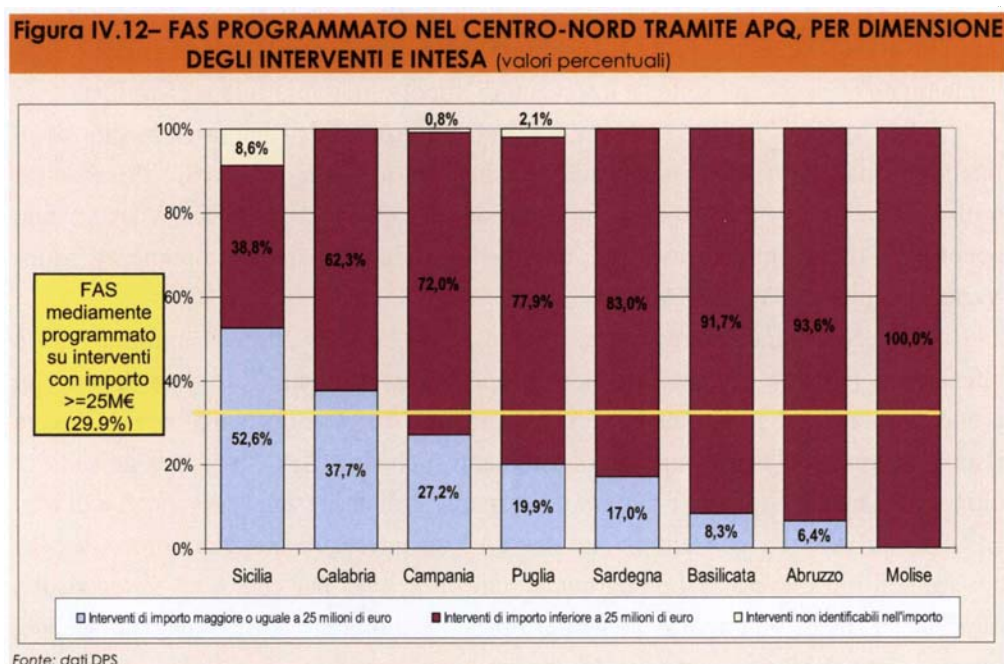
Figura IV.11– FAS PROGRAMMATO NEL CENTRO-NORD TRAMITE APQ, PER DIMENSIONE DEGLI INTERVENTI E INTESA (valori percentuali)



Fonte: dati DPS

Nel Mezzogiorno, se si escludono poche risorse allocate su interventi non identificabili nell'importo⁴⁵, il valore medio degli interventi inseriti in APQ e finanziati, anche solo in parte, dal FAS è di circa 2,5 milioni, con valori medi pari a 3,4 milioni per la Sardegna e 5,5 milioni per la Sicilia.

Sfiora, invece, il 30 per cento la percentuale di risorse FAS allocate su interventi con importo non inferiore a 25 milioni, con punte del 38 per cento e del 53 per cento, rispettivamente per Calabria e Sicilia (cfr. Figura IV.12).

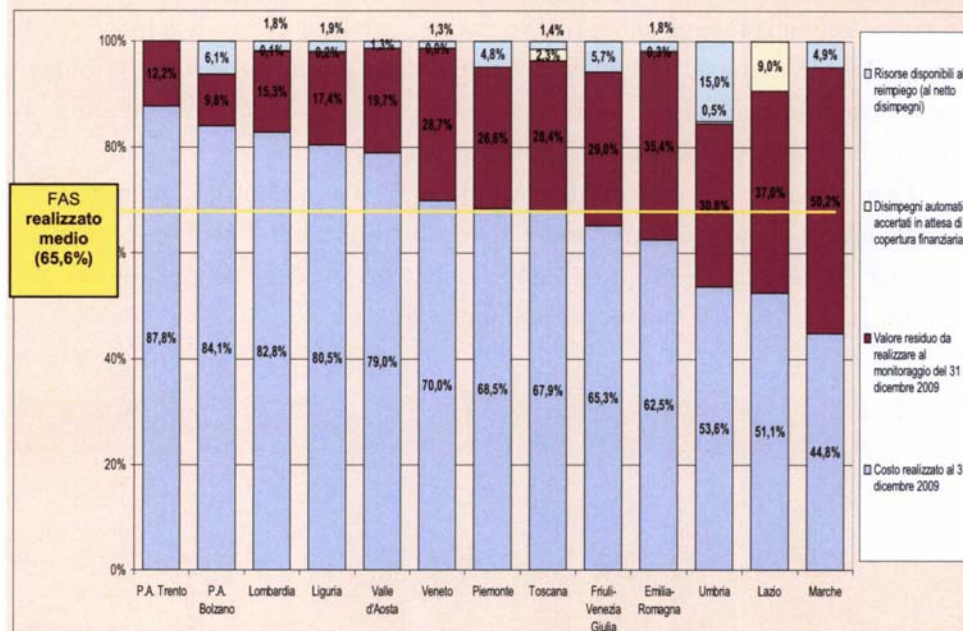


Avanzamento della spesa a valere sul FAS programmato tramite APQ

A più di dieci anni dall'avvio del ciclo di programmazione 2000-2006, l'avanzamento economico del FAS - inteso come valore delle attività realizzate, ancorché non pagate - assegnato alle IIP e programmato tramite APQ, è oggi giunto, per le Regioni del Centro-Nord, al 66 per cento circa (43 per cento su base nazionale) delle risorse complessivamente programmate, pari a circa 3,8 miliardi (20 miliardi circa su base nazionale). Avanzamenti della spesa molto elevati rispetto alla media, superiori all'80 per cento, si registrano per le Province Autonome di Trento (88 per cento), Bolzano (84 per cento) e per le Regioni Lombardia (80 per cento) e Liguria (79 per cento). Di molto inferiore alla media della macro-area di appartenenza è il dato delle Marche, che presenta un avanzamento economico medio pari solamente al 45 per cento, dato probabilmente influenzato negativamente da criticità sopravvenute in merito all'attuazione di alcuni interventi di grosso importo che ne hanno pregiudicato il relativo dato di avanzamento, facendolo abbassare drasticamente al di sotto del dato medio di tutto il Centro-Nord (cfr. Figura IV.13).

⁴⁵ Fanno riferimento a risorse derivanti da economie accertate, in attesa di futura riprogrammazione, non più rientranti nella copertura finanziaria degli interventi di origine, ovvero a risorse destinate al finanziamento di bandi di gara per la copertura di iniziative ancora da identificare, o di interventi di natura programmatica.

Figura IV.13 – AVANZAMENTO DELLA SPESA A VALERE SUL FAS, PROGRAMMATA TRAMITE APQ NEL CENTRO-NORD (valori percentuali)



Fonte: dati DPS

Nel Mezzogiorno l'avanzamento medio della spesa raggiunge appena il 39 per cento del FAS complessivamente assegnato alle Intese. Tale dato, di per sé preoccupante a quasi cinque anni dall'ultimo riparto annuale delle risorse FAS a valere sul ciclo di programmazione 2000-2006, appare fortemente differenziato tra le varie realtà regionali: mentre Abruzzo e Molise registrano un avanzamento medio della spesa superiore al 60 per cento, dato molto vicino a quello medio registrato per il Centro-Nord, ve ne sono altre, come Calabria e Sicilia, per le quali l'avanzamento della spesa risulta pericolosamente basso, pari rispettivamente al 30 e al 24 per cento (cfr. Figura IV.14).

Le figure IV.13 e IV.14 evidenziano altresì le risorse che, in seguito alla ricognizione delle risorse a valere sul FAS, sono oggetto di disimpegni automatici⁴⁶, ovvero potenzialmente disponibili al reimpiego⁴⁷, o non programmate⁴⁸.

⁴⁶ Comprende le risorse FAS (tra quelle assegnate dal CIPE tra il 2002 e il 2005), già deliberate o accertate dal CIPE, allocate su interventi per i quali non sono stati assunti impegni giuridicamente vincolanti nei termini previsti e che pertanto hanno causato l'originarsi di una sanzione nei confronti delle Amministrazioni titolari delle relative risorse. Tale ammontare è da intendersi al netto della quota parte per la quale le stesse amministrazioni hanno già provveduto alla relativa copertura.

⁴⁷ Comprende le risorse FAS, al netto di quelle già utilizzate dalle Amministrazioni titolari per la copertura di sanzioni già deliberate dal CIPE:

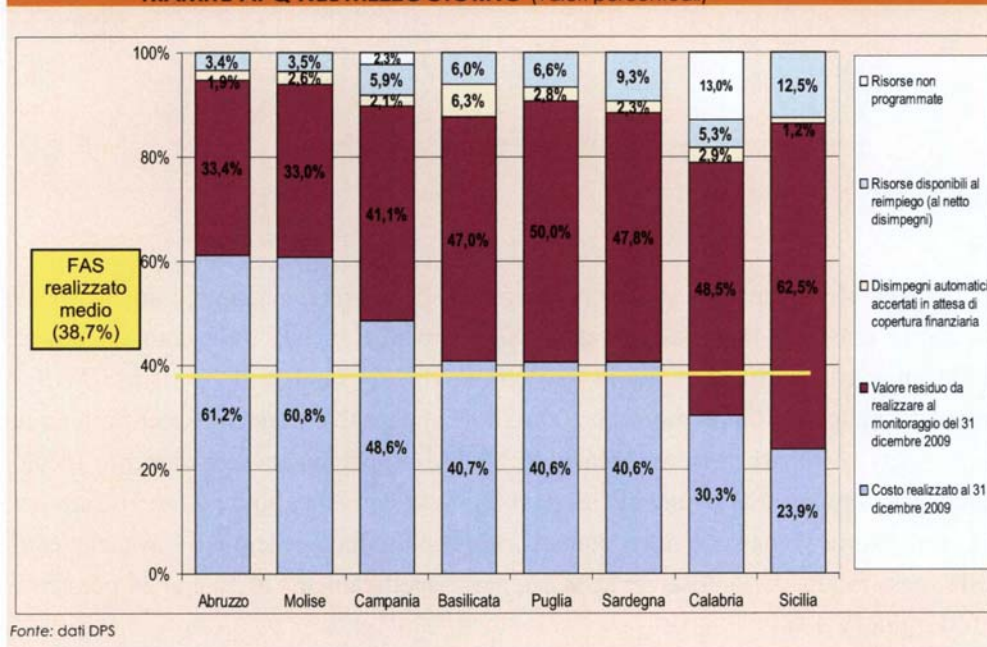
- relative a economie, a qualunque titolo prodottesi, derivanti dall'aggiudicazione o dalla realizzazione delle opere finanziate, sulle quali tali risorse erano state originariamente allocate;
- programmate, prima del 31/12/2008, su interventi in fase progettuale e con avanzamento economico nullo, o su interventi con criticità che le Amministrazioni titolari hanno manifestato l'intenzione di defanziare, liberando le relative risorse per utilizzi alternativi;

⁴⁸ Comprende le risorse sottratte alle Amministrazioni titolari ex art. 6 quater del D.L. n. 112/08, e poi riassegnate alle medesime con la Delibera CIPE n. 1/09.

A tale riguardo, si segnala che l'ammontare dei disimpegni automatici, a valere sulle assegnazioni FAS dal 2002 al 2005, in attesa di copertura finanziaria da parte delle Amministrazioni titolari delle risorse, è pari a circa 74 milioni per le Regioni e P.A. del Centro-Nord (di cui 59 milioni circa per il Lazio e oltre 11 milioni per la Toscana) e a circa 358 milioni per quelle del Mezzogiorno (di cui circa 79 milioni per la Campania e 74 milioni per la Puglia).

Le risorse, invece, potenzialmente disponibili al reimpiego, ammontano a circa 140 milioni per il Centro-Nord (quasi 42 milioni per l'Umbria e circa 32 milioni per il Piemonte) e a quasi 1.240 milioni per il Mezzogiorno (di cui 509 milioni per la Sicilia e 223 milioni per la Campania).

Figura IV.14 – AVANZAMENTO DELLA SPESA A VALERE SUL FAS, PROGRAMMATA TRAMITE APQ NEL MEZZOGIORNO (valori percentuali)



Le cause di un così scarso avanzamento della spesa, soprattutto nel Mezzogiorno, sono molteplici e riconducibili all'insieme dei soggetti coinvolti nel processo di programmazione e spesa del FAS.

In primo luogo, queste sono imputabili a una insufficiente selezione degli interventi da finanziare, che ha condotto a una eccessiva frammentazione delle risorse, piuttosto che privilegiare, sulla base di criteri oggettivi, interventi strategici, dotati di un avanzato livello di progettazione e di una maggiore qualità. Un'altra causa è sicuramente da rinvenire nelle numerose criticità di natura amministrativa, tecnica o finanziaria sopravvenute nel corso della realizzazione delle opere, criticità che possono verificarsi tanto più frequentemente quanto più carente è stato il processo di selezione dei progetti da finanziare, effettuato a monte.

Imputabili soprattutto ai soggetti attuatori degli interventi è, invece, la scarsa capacità di organizzazione e reazione alla criticità sopravvenute, con conseguente mancanza di tempestività nel coinvolgere tutti i soggetti preposti affinché queste siano rimosse.

Agli stessi soggetti attuatori, infine, è da imputarsi la scarsa attenzione all'attività del monitoraggio, troppo spesso interpretata come un controllo e una ingerenza nella sfera di propria competenza da parte delle Amministrazioni centrali e regionali, piuttosto che come uno strumento indispensabile per consentire agli stessi soggetti di tenere sotto controllo la realizzazione delle opere, rilevare prontamente le eventuali criticità sopravvenute, accelerandone la conclusione.

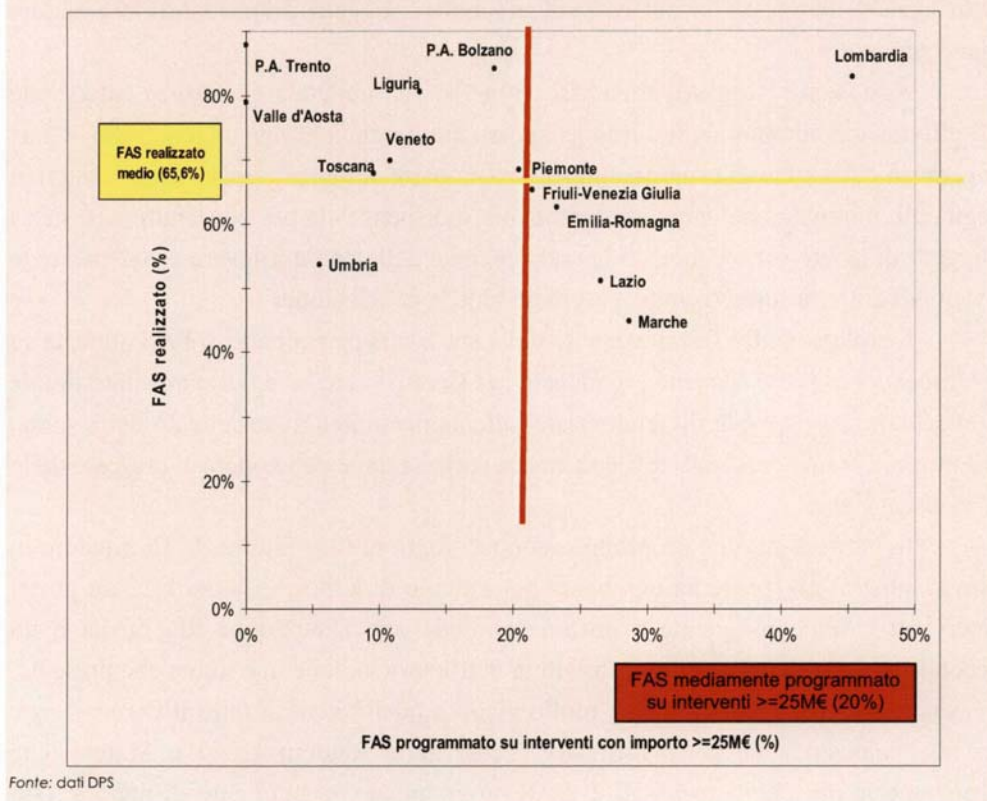
La relazione fra l'avanzamento della spesa e la percentuale di FAS allocata su interventi di importo rilevante, evidenzia nel Centro-Nord, che, all'aumentare di tale percentuale, corrisponde un tendenziale rallentamento nell'avanzamento della spesa, a conferma di una crescente difficoltà nella realizzazione delle opere al crescere della loro dimensione.

Relazione tra stato di avanzamento della spesa e dimensione degli interventi finanziati dal FAS

In particolare, vi è un primo gruppo di Regioni (cfr. Figura IV.15 riquadro in alto a sinistra) che presenta una bassa percentuale di allocazione del FAS su grossi interventi e un conseguente avanzamento della spesa superiore alla media e un secondo gruppo (localizzato in prossimità dell'incrocio delle due linee) che presenta, per entrambi gli indicatori, valori molto vicini a quelli medi di tutto il Centro-Nord. In tale contesto sono da evidenziare i casi delle Regioni Lazio e Marche che registrano le più alte percentuali di FAS programmato su interventi di importo non inferiore a 25 milioni e avanzamento della spesa di molto inferiore alla media, evento probabilmente causato da sopravvenute criticità attuative proprio sugli interventi di dimensioni più rilevanti.

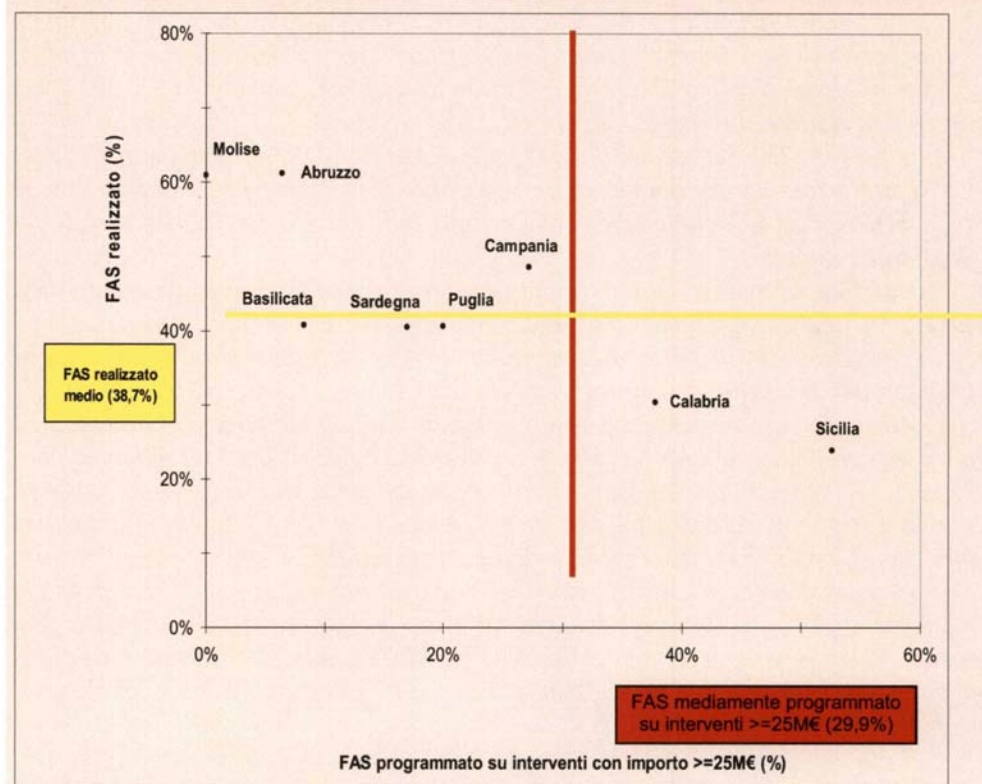
Vi sono, poi, Regioni che sembrano non soddisfare tale relazione e che presentano, come l'Umbria, pochissime risorse allocate su opere di importo rilevante (circa il 6 per cento) e un contemporaneo avanzamento della spesa inferiore alla media (45 per cento), oppure, come la Lombardia, una elevata concentrazione di risorse FAS su interventi di grande importo (oltre il 45 per cento), abbinato ad un forte avanzamento della spesa (circa l'87 per cento).

Figura IV.15 – ANALISI DELLA RELAZIONE TRA AVANZAMENTO DELLA SPESA E DIMENSIONE DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DAL FAS NEL CENTRO-NORD
(valori percentuali)



Nel Mezzogiorno, la relazione tra le due variabili appare meno netta, probabilmente in considerazione del fatto che vi sono molte più cause che influenzano l'avanzamento della spesa. Tuttavia, una parziale conferma della relazione sembra esservi soprattutto per le Regioni Molise e Abruzzo, che presentano un avanzamento molto più elevato rispetto alla media a fronte di una scarsa allocazione di risorse su interventi d'importo rilevante, e per Sicilia e Calabria che, invece, a fronte di una maggiore concentrazione di risorse su interventi d'importo rilevante, fanno registrare avanzamenti di spesa certamente scarsi (cfr. Figura IV.16).

Figura IV.16 – ANALISI DELLA RELAZIONE TRA AVANZAMENTO DELLA SPESA E DIMENSIONE DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DAL FAS NEL MEZZOGIORNO
(valori percentuali)



Fonte: dati DPS

In seguito a tali valutazioni, giacché nel medio termine l'obiettivo dei policy-maker dovrebbe essere quello di favorire una maggiore concentrazione delle risorse su di un numero limitato d'interventi, molto più strategici (e quindi anche inevitabilmente d'importo più rilevante) per lo sviluppo e il riequilibrio economico-sociale del Paese, sarà necessario lavorare sulle cause che incidono sul trade-off evidenziato tra dimensione degli interventi e livello della spesa, e su tutte le altre cause sopra indicate che ne pregiudicano il regolare avanzamento.

Ciò si rende ancor più indispensabile se si pensa che a oggi gli interventi finanziati dal FAS tramite APQ, nell'ambito del ciclo di programmazione 2000-2006, sono oltre 14.000, di importo medio basso, con un avanzamento della spesa su base nazionale inferiore al 50 per cento, nel Mezzogiorno addirittura inferiore al 40 per cento.

RIQUADRO L – LA DELIBERA CIPE 79/2010 E LE VERIFICHE SULLE RISORSE LIBERATE E SUL FAS

Nella Delibera 79 del 30 luglio 2010 il CIPE ha sottolineato l'importanza di una crescita dell'efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse pubbliche destinate a investimenti, che devono essere concentrate, per massimizzarne l'impatto, rispondere a una strategia di crescita dei territori e indirizzate a ridurre i divari delle aree in ritardo di sviluppo.

A tal fine il CIPE ha assegnato all'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici – UVER un'azione straordinaria di ricognizione degli interventi finanziati con le risorse FAS e con le risorse liberate derivanti dai programmi comunitari 2000-2006, finalizzata a:

- a) accertare la natura delle obbligazioni giuridicamente vincolanti assunte alla data della delibera sugli interventi finanziati con le risorse liberate;*
- b) evidenziare la presenza di criticità nella fase di attivazione e/o attuazione degli interventi finanziati con risorse del FAS 2000-2006.*

Attraverso queste verifiche viene rafforzata l'attività di controllo finalizzata a evitare immobilizzazioni improduttive e a individuare le soluzioni più adeguate per consentire il superamento delle criticità eventualmente esistenti, così come ad assicurare la completa attuazione degli investimenti attivati dalle Amministrazioni centrali e regionali con le risorse della politica regionale.

Con riferimento alle risorse liberate, i controlli effettuati hanno riguardato la completezza dei riferimenti documentali e la natura delle obbligazioni giuridicamente vincolanti assunte dalle Autorità di Gestione (AdG) nei confronti dei soggetti terzi, tenuto conto delle disposizioni della Decisione della Commissione Europea 97/322/CE (SEM 2000).

Sulla base dei dati comunicati dalle AdG, è stata effettuata una preliminare attività desk di esame dei dati trasmessi, alla quale è seguito – nei casi dove sono state riscontrate incongruenze risolvibili unicamente con un esame diretto degli atti amministrativi – un approfondimento effettuato mediante accertamenti presso le sedi di ciascuna Autorità. Le valutazioni effettuate in sede di controllo dall'UVER sono state quindi esaminate insieme alle AdG nella conclusiva fase di "Condivisione dei risultati".

Entro luglio 2011 gli esiti di questa attività saranno sottoposti al CIPE per le valutazioni di competenza.

Si sottolinea peraltro che questi controlli sull'utilizzo delle "risorse liberate" sono aggiuntivi rispetto alle verifiche già assegnate all'UVER sul rispetto delle regole disposte dal punto 6.3.6 del QCS 2000–2006 Obiettivo 1, riguardanti la realizzazione degli interventi finanziati con le "risorse liberate", da effettuare a campione così come indicato dal Comitato di Sorveglianza del QSN.

Per quanto riguarda il FAS 2000-06, sono stati esaminati gli interventi finanziati con risorse programmate tramite le Intese Istituzionali di Programma e attuati mediante gli Accordi di Programma Quadro. Come indicato nella stessa delibera 79/2010, sono stati prioritariamente sottoposti a verifica gli interventi "incagliati", ovvero quelli caratterizzati da un avanzamento economico:

- inferiore o uguale al 10 per cento;*
- superiore al 10 per cento, ma che denoti lentezze o ritardi nel procedere dell'investimento.*