

1. FINALITÀ E CARATTERISTICHE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA PIEMONTESE

1.1 INTRODUZIONE

L'Accordo di Programma Quadro (APQ) si configura oggi come la principale esperienza di programmazione negoziata, dal momento in cui con questo strumento si è riuscito a far dialogare amministrazioni centrali e locali su un progetto di sviluppo locale. Un risultato che non deve apparire scontato, ma che va interpretato alla luce di esperienze di confronto tra Amministrazioni con diverse esperienze e punti di vista o basato su linguaggi talvolta non omogenei.

L'APQ è uno strumento mediante il quale il governo, le regioni e gli enti locali condividono obiettivi e risorse per la promozione dello sviluppo economico e sociale a livello territoriale. Uno strumento per lo sviluppo impegnativo, perché basato su uno sforzo partenariale che costringe le Amministrazioni a ricercare un terreno comune sul quale basare iniziative di valorizzazione delle risorse locali, e allo stesso tempo un passaggio sempre più obbligato, dal momento in cui gli stessi enti sono spesso consapevoli di non disporre da soli di sufficiente competenze e risorse per guidare le politiche di sviluppo. Tra gli aspetti importanti connessi alla formulazione e attuazione degli APQ e analizzati in questo lavoro è bene evidenziarne almeno tre: (i) il partenariato istituzionale, (ii) l'integrazione di finanziamenti e interventi e (iii) l'esperienza dell'attività di monitoraggio.

1.2 PARTENARIATO ISTITUZIONALE

La logica partenariale costituisce uno dei punti più qualificanti degli APQ, ed è il fattore che più risalta nei casi di successo di questo strumento, presenti in diverse esperienze nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno. Ad esempio, esaminando l'esperienza piemontese descritta in questo rapporto, l'aver messo insieme competenze e risorse provenienti da diversi livelli dell'amministrazione pubblica è uno dei tratti salienti delle modalità attuative dell'APQ Beni Culturali.

In questo accordo, grazie a un grande sforzo strategico e manageriale sono stati fatti convergere iniziative e finanziamenti provenienti dall'Unione Europea, dal governo centrale e dalle amministrazioni locali, così come da istituzioni private locali ed è stato creato un quadro strategico degli investimenti nel settore.

All'interno di un APQ trovano quindi naturale collocazione interventi di sviluppo di natura e con esigenze diverse. I tavoli concertativi, prima della sottoscrizione, e le riunioni successive per esaminare l'attuazione degli interventi assumono sempre più connotati di "momenti decisionali" dai quali scaturiscono determinazioni che sono poi cristallizzate in atti complessi (provvedimenti, decisioni direttoriali, proposte al Comitato Paritetico di Attuazione).

Sono un esempio chiaro in tale senso gli atti istruttori dell'APQ relativo al potenziamento delle infrastrutture aeroportuali in vista dei XX Giochi olimpici. La lunga istruttoria portata avanti per perfezionare questo atto, durata circa 18 mesi, ha in ogni caso permesso il confronto tra due Ministeri, la Regione Piemonte, due Comuni, la Provincia di Torino, un ente pubblico, due società per azioni di gestione aeroportuale. Si tratta di enti tra loro diversi, che ben difficilmente avrebbero potuto trovare uno strumento giuridico diverso dall'APQ tale da giustificare un "sedersi a un tavolo comune" e prendere insieme decisioni utili alla realizzazione di un evento di rilevanza internazionale.

1.3 INTEGRAZIONE DI FINANZIAMENTI E INTERVENTI

La complessità nelle procedure e nel governo degli interessi collegati a un APQ è spesso particolarmente gravosa nella fase di avviamento dell'accordo, quando la necessità di definire in dettaglio gli accordi tra i vari enti ha avuto un marcato impatto sul procedere degli interventi. Tuttavia, nel medio

termine ha portato i suoi frutti, consentendo alle varie amministrazioni di avere un unico strumento mediante il quale coordinare e dare sinergia alle varie iniziative avviate per la valorizzazione del prezioso patrimonio culturale della regione.

Queste ultime valutazioni possono essere facilmente trasposte all'esperienza scaturita dal settore idrico. Un settore nel quale il Piemonte ha investito notevoli risorse finanziarie statali, e in particolare del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), e locali e che ha portato a definire un ampio e regolarmente aggiornato programma di interventi, in grado di qualificare – per ampiezza e rilevanza strategica – l'investimento pubblico in un'area nevralgica per lo sviluppo sia sociale che economico della regione.

Esaminata nel complesso, l'esperienza piemontese presenta da questo punto di vista peraltro anche qualche ombra. Considerando i dati relativi alle coperture finanziarie come un indicatore del grado di sinergie e coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche nell'Intesa Istituzionale del Piemonte si rileva, da una parte, come un ammontare rilevante di finanziamenti proviene dai fondi aggiuntivi – sia a carattere nazionale come il FAS (39,4%) sia comunitario (6,6%) – in misura significativamente superiore dalla media delle regioni del Centro-Nord (rispettivamente pari al 9,9% e al 1,9%); dall'altra parte, come è meno rilevante la quota del finanziamento settoriale ordinario statale (16,7% contro una media nel Centro-Nord del 51,7%).

Il comportamento della Regione sembra quindi in parte discostarsi da quello di altre Regioni e Province Autonome, che hanno spesso utilizzato gli APQ come strumento per programmare, e quindi anche dare coerenza, alle iniziative e relativi finanziamenti provenienti dal governo centrale. L'esperienza piemontese da questo punto di vista appare invece in parte debole: con gli APQ si sono finora programmati soprattutto i fondi aggiuntivi nazionali, mentre sono stati poco utilizzati i fondi provenienti dai programmi statali. L'APQ non sembra quindi essere stato l'occasione per fare sinergia tra le programmazioni provenienti dai diversi livelli del sistema pubblico, per sistematizzare e dare maggiore forza ai programmi di investimento che interessano il territorio piemontese.

Un esempio a supporto di queste valutazioni può trarsi da questa constatazione: al contrario di quanto avviene nelle maggiori regioni dell'Italia settentrionale – tra queste la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna – in Piemonte gli APQ hanno interessato solo in modo marginale il settore delle infrastrutture di trasporto, sia stradale che ferroviario. Questa delicata e cruciale area dello sviluppo economico non è stata interessata da APQ. Una scelta probabilmente collegata al fatto che gli ingenti investimenti in questo settore – vedasi le opere collegate al “Quadruplicamento ferroviario” – sono stati trattati mediante altre tipologie di accordo con il governo, ma dall'altra parte fornisce qualche indicazione sulle limitate sinergie attivate all'interno degli APQ con i finanziamenti settoriali ordinari.

1.4 LUCI E OMBRE DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO

Un ulteriore aspetto qualificante dell'esperienza in Piemonte è legato alle attività di monitoraggio sviluppate con gli APQ, e analizzate in maniera approfondita in successivi capitoli di questo lavoro.

In queste attività la Regione svolge un compito fondamentale, che non consiste nella semplice raccolta di informazioni provenienti da altri enti locali, come inizialmente (ed erroneamente) è stato concepito. Attraverso i responsabili di APQ e del settore Programmazione, l'amministrazione analizza i dati sull'andamento degli interventi finanziati, prende visione dei problemi collegati alla loro attuazione e individua le connesse soluzioni; valuta l'efficacia delle politiche di sviluppo adottate, al fine di permettere decisioni consapevoli per le future scelte regionali.

Sono queste le vere finalità del monitoraggio semestrale: conoscere i fenomeni e gli eventi per interpretarli e orientare la programmazione degli investimenti pubblici. Non è quindi un ulteriore “appesantimento burocratico” da parte dell'amministrazione centrale, ma uno strumento conoscitivo, con procedure individuate e regole certe e omogenee, mediante il quale acquisire dati conoscitivi sull'andamento dei programmi d'investimento.

È inoltre da rilevare come la Regione abbia raccolto positivamente e valorizzato al proprio interno le innovazioni introdotte dal 2003 nelle metodologie e procedure collegate al monitoraggio degli investimenti pubblici inseriti in APQ.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze insieme alle Regioni e Province Autonome hanno negli

ultimi anni attribuito una crescente importanza a questa fase della programmazione e attuazione degli investimenti pubblici. Queste istituzioni hanno dato il dovuto seguito all'impegnativa iniziativa lanciata dal CIPE mediante il "Progetto Monitoraggio". A fronte di un'ingente mole di risorse pubbliche destinate a finanziare l'infrastrutturazione del paese e al regolare ritardo riscontrato nel procedere dei relativi lavori, il governo ha deciso di investire in una riqualificazione delle attività di monitoraggio effettuate ai diversi livelli dell'amministrazione pubblica, al fine di creare le condizioni per farle meglio contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di una reale accelerazione nell'attuazione delle opere pubbliche.

La Regione Piemonte ha subito risposto positivamente alle novità proposte dal Progetto Monitoraggio, nell'ambito di un forte rilancio al proprio interno delle attività di monitoraggio. In un contesto di risorse pubbliche destinate al finanziamento dello sviluppo sempre più scarse e quindi della connessa necessità di un migliore utilizzo delle stesse, è infatti in sensibile crescita l'esigenza da parte delle amministrazioni pubbliche di conoscere e verificare il progredire dei progetti finanziati. Il monitoraggio è uno degli strumenti a loro disposizione per disporre di queste informazioni.

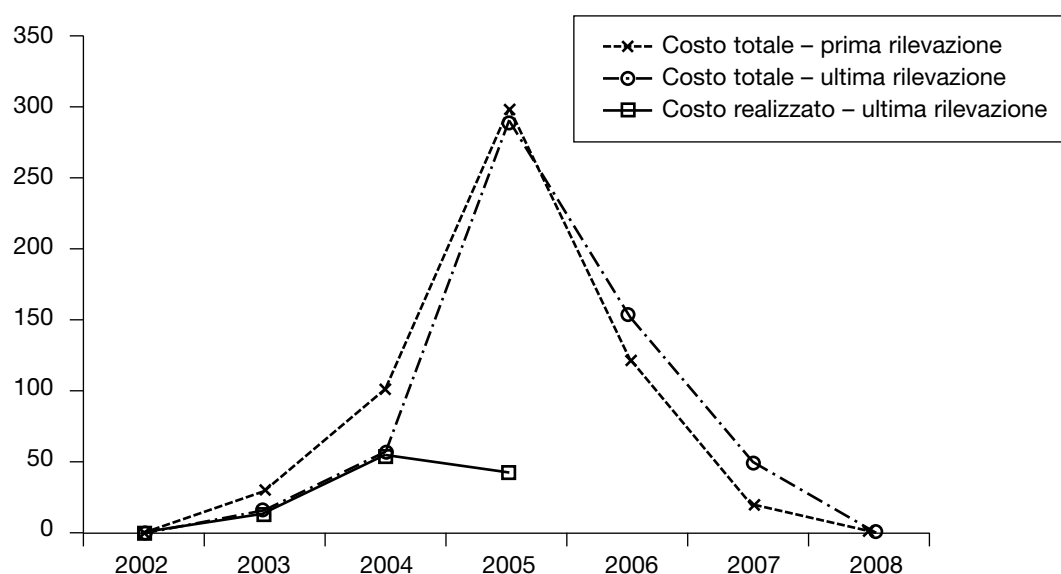
Tuttavia, così come in altre Regioni, anche in Piemonte l'esperienza collegata alle attività di monitoraggio era caratterizzata da un elevato impiego di risorse – sia umane che tecnologiche – e allo stesso tempo da un limitato ritorno, di uno scarso valore aggiunto delle stesse attività, a parte il mero formale adempimento dell'obbligo del monitoraggio.

Un esito principalmente legato alla farraginosità delle procedure adottate e alla limitata affidabilità dei dati raccolti.

Un'analisi dei dati di stima e a consuntivo relativi alla distribuzione dei costi degli APQ aiuta a comprendere meglio quest'ultima valutazione. Prendendo in considerazione gli 11 APQ per i quali è stato effettuato almeno un monitoraggio e confrontando quindi la distribuzione dei costi prevista al momento della stipula dell'accordo (prima rilevazione) con quelli scaturiti dal più recente monitoraggio, effettuato il 30 giugno 2005 (ultima rilevazione), risulta evidente lo scarto esistente tra previsioni e consuntivi. Ad esempio, per l'anno 2004 si prevedeva di realizzare costi per circa 100 milioni di euro, mentre a consuntivo l'ammontare effettivo del realizzato è stato pari a circa la metà.

Una simile riflessione scaturisce anche dall'esame dei dati relativi al 2005. Al momento della stipula dell'accordo in questo periodo si prevedeva di realizzare costi per quasi 300 milioni di euro; l'analisi di quanto già realizzato nella prima metà dell'anno, circa 40 milioni di euro, avrebbe dovuto indurre a ritenere estremamente impegnativo un così elevato target di spesa per la seconda metà dell'anno in corso, 6/7 volte superiore a quanto raggiunto nei primi sei mesi del 2005.

Distribuzione del costo totale e dei costi realizzati degli APQ alla prima rilevazione e all'ultima rilevazione



Dati di monitoraggio che quindi spesso mostrano tutta la loro debolezza, dal momento in cui si è consapevoli dell'elevata probabilità che le stime effettuate al momento della stipula o del monitoraggio potranno essere marcatamente riviste nei 6 o 12 mesi successivi.

La scarsa attendibilità delle previsioni non deriva peraltro sempre dalle limitate capacità di chi produce o rileva i dati, ma anzi sono spesso collegate alla debolezza degli stessi interventi inseriti in APQ. Non mancano i riscontri anche per questo caso: ad esempio, esaminando i codici di "criticità" utilizzati nel monitoraggio degli APQ emerge come in media in ogni sessione il 23% degli interventi mostra forti ritardi nei cronoprogrammi procedurali o sensibili aumenti nei costi¹.

È quindi lo stesso intervento, l'oggetto della rilevazione, che è in diversi casi carente – e quindi ogni sei mesi deve essere in pratica ripianificato dal punto di vista procedurale, economico e di conseguenza finanziario, soprattutto nei primi 2/3 anni di vita, fino al raggiungimento della fasi di appalto dei lavori – e il monitoraggio non può fare altro che metterlo in evidenza. Questa situazione si affronta in modo efficace migliorando il processo di selezione degli interventi, individuando quelli che hanno adeguate e verificate condizioni tecniche, economico-finanziarie e politiche per potere essere portati a termine. Il monitoraggio può contribuire a creare queste condizioni, sfruttando la sua posizione all'interno del ciclo di programmazione e attuazione degli investimenti pubblici, attraverso il patrimonio di informazioni e valutazioni che può mettere a disposizione dei funzionari e dirigenti coinvolti nel processo di selezione.

1.5 CONCLUSIONI

In conclusione, si può dire che l'esperienza piemontese porta con sé alcuni importanti risultati, avendo accumulato attraverso gli APQ alcune esperienze di ottime pratiche nella programmazione e attuazione degli investimenti pubblici, sicuramente da considerare e ulteriormente valorizzare nella politica di sviluppo regionale.

Allo stesso tempo, vi sono ulteriori spazi di crescita qualitativa nella definizione degli APQ, facendoli diventare momenti di forte coordinamento nelle iniziative centrali e locali per lo sviluppo piemontese.

Dall'altra parte si ritiene forte l'esigenza di una riqualificazione delle attività di monitoraggio, al fine di esaminare gli aspetti organizzativi, procedurali e metodologici collegati alla rilevazione, trasmissione e analisi dei dati e comprendere in quale modo possa essere migliorata l'affidabilità delle informazioni raccolte. Queste sono le finalità del Progetto Monitoraggio, e se questa iniziativa sarà adeguatamente sfruttata da parte della Regione Piemonte le consentirà di porre le basi per una sensibile crescita di efficienza ed efficacia delle attività di monitoraggio effettuata ad ogni livello – regionale, provinciale, comunale – e conseguentemente favorirà un loro più forte contributo alle iniziative di accelerazione degli investimenti pubblici locali a livello regionale.

¹ Sono stati presi in considerazione gli interventi con un codice di criticità "1" (ovvero per i quali è stato registrato un aumento del costo superiore al 15% rispetto al monitoraggio precedente) o "5" (interventi con un ritardo in una qualsiasi attività del cronoprogramma procedurale superiore a 180 giorni rispetto al monitoraggio precedente).