

2. GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

Nel corso dell'ultimo decennio, la cassetta degli attrezzi delle amministrazioni pubbliche si è arricchita di strumenti di intervento che si ispirano ai principi della cooperazione interistituzionale (tra soggetti pubblici) e della negoziazione/concertazione tra istituzioni pubbliche e soggetti privati. Si tratta di un fenomeno diffuso in tutti i campi di intervento pubblico riconducibile, sotto il profilo normativo, sia alle principali leggi di riforma amministrativa degli anni novanta (a partire dalle leggi 142 e 241 del 1990), sia alle diverse riforme di settore (ad esempio in materia di opere pubbliche, trasporti e urbanistica) che, seppur in misura diversa, hanno introdotto e/o consolidato in specifici istituti organizzativi e procedurali i suddetti principi della cooperazione, concertazione e negoziazione tra attori pubblici e tra questi e i soggetti privati.

Tale fenomeno ha assunto particolare rilevanza nel settore delle politiche per lo sviluppo delle aree depresse (oggi "sottoutilizzate") in parziale coincidenza con la conclusione dell'intervento straordinario del mezzogiorno (sancito dalla legge 488/92). In questo ambito di policy, infatti, gli interventi volti a colmare il divario economico sociale esistente tra le diverse aree del paese hanno conosciuto diverse modificazioni sia nelle caratteristiche degli strumenti da impiegare per finalità di riequilibrio, sia nell'ampliamento dei territori ammissibili al sostegno dell'operatore pubblico nazionale. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto – la definizione delle aree eligibili al sostegno finanziario nazionale – il legislatore ha allineato la normativa nazionale con le regole vigenti a livello europeo, per cui possono far ricorso alle risorse finanziarie nazionali destinate a finalità di riequilibrio i territori ammissibili al sostegno comunitario (ovvero le aree obiettivo 1, 2 e *phasing out* dell'attuale politica regionale europea)¹. A seguito di tale decisione, gli interventi rivolti allo sviluppo economico e sociale hanno esteso il loro raggio d'azione: dalle regioni del solo mezzogiorno alle aree sottoutilizzate presenti sull'intero territorio nazionale.

Assai più complesso è stato invece il processo che ha condotto alla definizione (o ridefinizione) degli strumenti che possono essere utilizzati per promuovere lo sviluppo locale e, più in generale, il riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del paese. In questa materia, riconducibile alle vicende delle "programmazione negoziata", la produzione normativa è stata "ricca", "sovrabbondante", "scoordinata", "episodica" e "disordinata"². Esula dagli obiettivi della ricerca una puntuale ricostruzione del processo sotteso all'elaborazione del quadro normativo complessivo degli istituti e delle procedure relative alla programmazione negoziata. Al tempo stesso pare tuttavia opportuno richiamare i caratteri (e la rilevanza empirica) dei diversi strumenti che formano la cassetta degli attrezzi della programmazione negoziata per evidenziarne similarità e differenze. Nella ricognizione che segue si è pertanto scelto di procedere ad una sintetica analisi dei singoli istituti, richiamando norme ed esperienze laddove sono apparse utili per cogliere meglio le caratteristiche peculiari dell'Intesa Istituzionale di Programma e dell'Accordo di Programma Quadro (oggetti specifici della nostra indagine).

I principali strumenti di programmazione negoziata sono cinque: il contratto di programma, il patto territoriale, il contratto d'area, l'Intesa Istituzionale di Programma e l'Accordo di Programma Quadro³. Al-

¹ Una puntuale ricostruzione del processo relativo alla definizione di tali aree in Minterio del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. Terzo Rapporto sullo Sviluppo Territoriale. 1999-2000, Roma, pp. 62 e sgg. (consultabile presso sito Internet del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione: www.dps.tesoro.it).

² Così si esprimono G. D'Auria, *Interventi per l'occupazione e programmazione negoziata*, in "Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale", n. 1, 1988, p. 84; A. Marzanati, *La programmazione della spesa pubblica. Tra coordinamento e concertazione*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 73; R. Ferrara, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, in "Diritto Amministrativo", Anno VII, Fasc. 3-4, 1999, p. 437.

³ L'ordine rispecchia, grosso modo, il periodo di introduzione nel quadro normativo (a partire dal meno recente) dei diversi istituti o di strumenti ad essi assimilabili.

cuni di questi istituti (in particolare il contratto di programma e il patto territoriale) sono stati oggetto di ripetute codificazioni normative nel corso dell'ultimo decennio e hanno alle spalle una serie di esperienze attuative; altri invece (ad es. l'Accordo di Programma Quadro) sono stati introdotti solo di recente nel quadro normativo – con la legge 662/96 attraverso la quale il legislatore ha cercato di ricondurre a sistema i vari strumenti della programmazione negoziata – e sono ancora in “fase di rodaggio” per quanto concerne procedure operative e regole di funzionamento.

Il *contratto di programma* è uno strumento rivolto alla realizzazione di progetti di investimento di grandi dimensioni al fine di favorire la creazione di occupazione attraverso l'attivazione e/o ampliamento di impianti produttivi. Le procedure di formulazione, approvazione e stipula del contratto di programma attribuiscono l'iniziativa ai soggetti privati (grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese, rappresentanze di distretti industriali) e la fase di istruttoria, di verifica della validità e affidabilità del progetto, agli apparati centrali (tra cui il Ministero del Bilancio e il Ministero delle Attività Produttive)⁴; quest'ultimi sulla base dell'istruttoria delle singole iniziative progettuali contenute nella proposta definiscono l'ammontare delle agevolazioni di cui possono beneficiare i singoli interventi (iniziative imprenditoriali). Il contratto di programma viene formalmente approvato attraverso una deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica. In sostanza, attraverso il contratto di programma lo Stato sostiene l'investimento di soggetti privati nelle aree sottoutilizzate mediante l'erogazione di risorse a fondo perduto (a valere per lo più, ma non solo, sulla legge 488/92). Tra gli istituti della programmazione negoziata è quello che vanta una maggior esperienza attuativa; affonda infatti le sue radici nella stagione della contrattazione programmata degli anni settanta ed è stato rilanciato negli anni ottanta per dare attuazione alla disciplina comunitaria (Piani Integrati Mediterraneo). Il CIPE ne ha disciplinato caratteristiche e procedure nel 1994 (deliberazione n. 10 del 25 febbraio) a cui sono poi state apportate modifiche e integrazione (quali l'attribuzione dell'iniziativa alle rappresentanze dei distretti industriali e l'ampliamento del raggio d'azione ai settori del turismo, dell'agricoltura e della pesca). Nel corso degli ultimi anni (aprile 1996-dicembre 2003), sono stati approvati 57 contratti di programma⁵, la maggior parte dei quali relativi ad interventi situati nelle regioni del Sud (16 nella sola regione Campania) per investimenti complessivi pari a circa 6.000 milioni di euro (2.800 milioni di agevolazioni), e un incremento occupazionale previsto pari a circa 22.300 unità. In Piemonte, al momento attuale, risulta presente un unico contratto di programma (deliberato dal CIPE nel novembre 2003), promosso su iniziativa del Consorzio Sviluppo Agroindustriale Piemontese e con il quale si prevedono investimenti per circa 28 milioni di euro, con un onere a carico della finanza pubblica pari a circa 11,5 milioni di euro, e un incremento occupazionale di 70 unità.

Il *patto territoriale* è un istituto orientato alla promozione dello sviluppo locale attraverso la realizzazione di un programma integrato di interventi (nei settori dell'industria, dei servizi, del turismo, dell'agricoltura, della pesca e dell'apparato infrastrutturale) in grado di valorizzare le risorse presenti in uno specifico e delimitato territorio. L'istituto può essere attivato in tutto il territorio nazionale ma solo i patti situati in aree sottoutilizzate possono beneficiare delle risorse stanziare per finalità di riequilibrio; solo questi ultimi possono infatti ottenere un finanziamento, a valere sulle risorse destinate alle aree sottoutilizzate, per un importo massimo di circa 50 milioni di euro (100 miliardi di lire), con il vincolo per cui gli investimenti in infrastrutture non possono assorbire più del 30% di tali risorse. Le procedure di formulazione, approvazione e sottoscrizione attribuiscono il ruolo di promotore ad una coalizione di attori composta da enti locali, rappresentanze degli imprenditori e dei lavoratori, soggetti privati e altri soggetti pubblici locali, a cui spetta il compito di formulare il contenuto del patto (iniziative imprenditoriali e infrastrutture pubbliche) attraverso un processo di negoziazione e concertazione. Per ottenere il finanziamento nazionale, la procedura affida ad istituti di credito convenzionati

⁴ A partire dal novembre 2001 il Ministero delle Attività Produttive ha assunto le competenze in materia fino ad allora attribuite al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁵ Ministero delle Attività Produttive – Direzione generale Coordinamento Incentivi alle Imprese e Istituto per la Promozione Industriale, *Contratti di Programma. Primo Rapporto*, dicembre 2003.

il compito di formulare un giudizio sulle iniziative imprenditoriali (con criteri analoghi a quelli previsti per la legge 488/92) e agli apparati centrali (Ministero del Tesoro e Ministero delle Attività Produttive) il compito di istruire e approvare il patto territoriale. Inoltre, per la realizzazione delle iniziative previste nel patto (di ogni intervento devono essere indicati le tempistiche, il piano finanziario e relative fonti di finanziamento), la normativa prevede l'istituzione di un soggetto responsabile che, oltre a rappresentare in modo unitario gli interessi dei sottoscrittori, svolge fondamentali attività nel processo di attuazione (tra le più importanti, l'intermediazione tra soggetti sottoscrittori e apparati pubblici erogatori di eventuali finanziamenti ed il coordinamento e il monitoraggio degli interventi). Per quanto concerne le sue origini, il patto territoriale è stato promosso nelle regioni del sud, soprattutto per iniziativa del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, nel periodo immediatamente successivo all'abrogazione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno (l. 488/92) nell'intento di attivare processi endogeni di sviluppo locale. La prima organica codificazione normativa risale al 1995 (delibera CIPE del 10 maggio); da allora sono state introdotte modificazioni e integrazioni talmente significative da condurre ad una distinzione tra le diverse "generazioni" e categorie (generalisti e agricoli⁶) di patti territoriali. Con deliberazione CIPE del 25 luglio 2003 (n. 26) è stato attivato il processo di regionalizzazione dello strumento, affidando alle Regioni funzioni di programmazione e coordinamento (fino ad oggi, tranne qualche eccezione, le Regioni sono state sostanzialmente escluse dal processo di formulazione e attuazione del patto territoriale). Al 31 dicembre 2003, i patti territoriali attivi nel territorio nazionale (ovvero quelli che hanno effettivamente ricevuto contributi per le aree sottoutilizzate) erano 208, di cui 118 "generalisti" e 90 specializzati nel settore agricolo, per un investimento totale previsto di circa 10.500 milioni di euro un incremento occupazionale pari 75.000 unità. Tra le regioni del Centro Nord, il Piemonte è la regione che registra il maggior numero di patti territoriali (17), seguita dalla Toscana (13); in Piemonte sono infatti attivi 6 patti agricoli e 11 patti generalisti (vedi tabella 2.1)⁷.

Il *contratto d'area* è uno strumento con il quale ci si propone di riavviare lo sviluppo economico (e promuovere l'occupazione) in "aree di crisi"⁸, ovvero in territori in cui si è verificata una repentina caduta dei livelli produttivi, di reddito e occupazionali a seguito di eventi contingenti (ad es. ristrutturazione di settori produttivi portanti per l'economia locale) e in aree di sviluppo industriale. Le procedure di approvazione del contratto d'area affidano l'iniziativa (d'intesa) alle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro il compito di verifica e validità complessiva dell'intervento, nonché l'attività di coordinamento delle amministrazioni statali eventualmente coinvolte, agli apparati centrali (Ministero del Bilancio, Ministero delle Attività Produttive e Presidenza del Consiglio – Comitato di Coor-

Tab. 2.1 Patti Territoriali in Piemonte (valori finanziari in migliaia di euro)

<i>Patti territoriali</i>	<i>N.</i>	<i>Investimenti totali*</i>	<i>Onere pubblico</i>	<i>Erogazioni</i>	<i>Occupazione aggiuntiva iniziative imprenditoriali (v.a.)</i>
Generalisti	11	1.290.166,3	295.658,3	63.968,0	7.499
Agricoli	6	45.913,9	23.992,1	8.495,7	137
Totale	17	1.336.080,2	319.650,4	72.463,7	7.636

* Gli investimenti complessivi includono sia quelli imprenditoriali che quelli infrastrutturali.

Fonte: Ministero del Tesoro, 2004

⁶ Per i patti a specializzazione agricola sono previste procedure di formulazione e approvazione ad hoc.

⁷ I dati citati sono tratti da Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione generale sulla situazione economica del paese (2003)*, Roma, 2004, vol. II, pp. 131 e sgg. (sito Internet: www.tesoro.it).

⁸ Le aree di crisi sono definite dalle leggi 236/93 e 488/99; esse possono anche non coincidere con le aree sottoutilizzate.

dinamento delle Iniziative per l'Occupazione). Per beneficiare delle risorse destinate alle aree sottoutilizzate (limite massimo consentito pari a circa 150 milioni di euro), le singole iniziative imprenditoriali contenute nel contratto d'area devono essere preventivamente istruite da istituti di credito convenzionati con il Ministero del Bilancio. Al pari dei patti territoriali è prevista la figura di un "responsabile unico" con compiti fondamentali in fase di attuazione (coordinamento e monitoraggio delle diverse iniziative). In fase di attuazione, inoltre, possono essere formulati protocolli aggiuntivi qualora si rendessero possibili ulteriori iniziative d'investimento. La peculiarità di questo strumento, rispetto al contratto di programma, è l'esplicita previsione, tra i suoi contenuti, di misure orientate ad incidere sul mercato lavoro. Infatti, il contratto d'area risulta composto, oltre che dalle iniziative imprenditoriali che si intendono avviare e sottoporre al sostegno pubblico⁹, da specifiche misure di flessibilità del lavoro (contratti di formazione, d'inserimento per disoccupati di lungo periodo, contratti week-end, ecc.), in parziale deroga ai limiti imposti dai contratti di categoria. Anche questo istituto di programmazione negoziata, come i due precedenti esaminati, affonda le sue radici in esperienze pregresse che risalgono all'inizio degli anni novanta quando si sperimentarono nuove modalità di intervento per far fronte a gravi crisi occupazionali connesse ai processi di privatizzazione e ristrutturazione di importanti settori produttivi nazionali (siderurgia, chimica, ecc.). Nel periodo 1998-2003 sono stati sottoscritti 18 contratti d'area (e 14 protocolli aggiuntivi) per un investimento totale pari a circa 3.150 milioni di euro (2.100 milioni di euro le risorse a carico dell'operatore pubblico) e un'occupazione prevista pari a circa 21.000 unità¹⁰. Nella nostra regione non si è mai fatto ricorso a tale strumento di programmazione negoziata.

L'*Intesa Istituzionale di Programma* è uno strumento finalizzato alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi volti a favorire lo sviluppo nel territorio regionale¹¹; ne sono soggetti principali e promotori il governo nazionale e le giunte regionali (ovvero i massimi organi esecutivi delle due amministrazioni). Il processo di formulazione dell'*Intesa Istituzionale di Programma* consta di due fasi: una fase di ricognizione dei rispettivi programmi e progetti (e relative risorse finanziarie disponibili) a cui segue la fase di predisposizione dell'*Intesa Istituzionale* con la quale vengono definiti i programmi di interventi di interesse comune delle due amministrazioni (statale e regionale) e le relative modalità di verifica e aggiornamento. I programmi di intervento previsti in sede di intesa vengono successivamente realizzati avvalendosi dell'*Accordo di Programma Quadro* che si configura così come strumento di attuazione dell'*Intesa Istituzionale di Programma*. In particolare, in sede di definizione dell'*Accordo di Programma Quadro* (articolati in ragione dei campi di interventi previsti in sede di *Intesa Istituzionale*) devono essere indicati i singoli interventi da realizzare, i soggetti responsabili dell'attuazione e le necessarie risorse finanziarie. Anche per gli *Accordi di Programma Quadro*, come per le *Intese Istituzionali di Programma*, la normativa ne affida l'iniziativa al governo nazionale e alla giunta regionale, prevedendo tuttavia, in questo caso, la possibilità di coinvolgere, in sede di stipula, altri soggetti pubblici e privati. In linea generale, la definizione del contenuto degli *Accordi di Programma Quadro* avviene al termine di un processo che coinvolge, oltre al Ministero del Bilancio e gli organismi regionali incaricati di governare e amministrare il meccanismo intese e accordo, i vertici delle direzioni regionali e i ministeri competenti nelle materie oggetto di intervento¹². Se gli strumenti di programmazione negoziata precedentemente illustrati (contratti di programma, patti territoriali e contratti d'area)

⁹ Avvalendosi delle risorse messe a disposizione ai sensi della legge 488/92 e di altri finanziamenti pubblici settoriali.

¹⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali, *Il contratto d'area: strumento di attivazione e sviluppo degli investimenti produttivi nelle aree di crisi*, Roma, s.d., sito Internet: www.governo.it/Presidenza/DSET.

¹¹ Le stesse norme e procedure si applicano anche nel caso delle province autonome.

¹² Per una descrizione più dettagliata dei processi di formulazione degli *Accordi di Programma Quadro* si rinvia, per l'esperienza piemontese, alle altre parti del rapporto.

affondano le loro radici in esplicite esperienze già in atto all'inizio degli anni novanta, è assai più difficile ricostruire la genealogia del meccanismo "Intese e Accordi" introdotto con la legge 662/96. Una figura analoga all'Intesa Istituzionale di Programma era già stata introdotta nel quadro normativo della programmazione negoziata (il riferimento è all'Intesa di Programma prevista dalla deliberazione CIPE n. 133/1995), pare tuttavia più corretto individuare nel combinato "Intese-Accordi" una sorta di evoluzione (con le opportune distinzioni) dei vari Accordi Stato-Regione adottati nel corso degli anni novanta¹³. In ogni caso è forse più importante osservare la rilevanza che tali strumenti hanno assunto nel corso degli ultimi anni; ogni Regione ha infatti stipulato con il governo nazionale l'Intesa Istituzionale di Programma, e sulla base di queste, sono stati sottoscritti (nel periodo 1999-2004) 256 Accordi di Programma Quadro per un ammontare complessivo di investimenti pari a circa 50 milioni di euro (di cui 149 Accordi per 22.425 milioni di euro nelle regioni del Centro Nord)¹⁴. I progetti e le iniziative previste in questi Accordi di Programma Quadro spaziano in diversi campi di policy: beni culturali, trasporti, difesa, del suolo, innovazione tecnologica, sviluppo locale, servizi sociali, ecc. Il tratto che maggiormente accomuna tali progetti risiede nel carattere delle iniziative promosse (infrastrutture materiali e immateriali) e, di conseguenza, nell'essere assoggettate alla normativa in materia di opere pubbliche. Con riferimento alla nostra regione, l'Intesa Istituzionale di Programma tra la giunta regionale e il governo nazionale è stata sottoscritta nel marzo 2000, in seguito ad essa sono stati stipulati (nel periodo marzo 2000-dicembre 2004) 14 Accordi di Programma Quadro, per un ammontare di risorse pari a circa 870 milioni di euro (il 90% a carico dell'operatore pubblico).

Per quanto sconti un certo grado di approssimazione e di sintesi, la ricostruzione svolta nelle pagine precedenti consente di individuare caratteristiche comuni e elementi distintivi dei diversi istituti esaminati. In linea generale, e seguendo il quadro normativo in materia, gli strumenti di programmazione negoziata condividono i seguenti aspetti:

- a) promuovono interventi che sono riferiti a finalità di sviluppo (economico, sociale, infrastrutturale, di incremento dell'occupazione) e di riequilibrio tra le diverse aree del paese;
- b) coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici (Comuni, Regioni, Ministeri e loro articolazioni) e privati (singole imprese, organizzazioni di rappresentanza sindacali, imprenditoriali, ecc.);
- c) attivano risorse finanziarie provenienti da una pluralità di fonti, private e pubbliche (comunali, regionali, leggi nazionali di settore, comunitarie);
- d) presuppongono una valutazione complessiva delle attività svolte dai diversi soggetti e implicano numerose decisioni la cui competenza è distribuita tra soggetti istituzionali che appartengono a diversi livelli di governo;
- e) esigono, pertanto, attività negoziali e cooperative volte a promuovere il coordinamento dei diversi soggetti coinvolti.

Se questi aspetti sono i tratti tipici comuni degli strumenti di programmazione negoziata, è opportuno rilevare anche le differenze che li contraddistinguono; tra queste le più rilevanti sono:

- a) l'attribuzione del ruolo di promotore a diversi soggetti (i massimi livelli di governo nel caso del meccanismo intese e accordo, singole imprese e/o organizzazioni di rappresentanza nel caso dei contratti di programma e d'area);
- b) il diverso significato assunto dalla dimensione territoriale (i patti territoriali si estendono su aree intercomunali mentre i contratti di programma fanno spesso riferimento a porzioni di territorio più ristrette e gli Accordi di Programma Quadro spesso prevedono interventi diffusi sul territorio regionale);

¹³ La stessa Intesa Istituzionale di Programma piemontese richiama espressamente un precedente accordo stato regione, siglato nel 1994.

¹⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Politiche di Sviluppo, *Rapporto annuale 2004*, Roma, 2005; indirizzo Internet: www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2004.asp.

- c) la diversa proporzione tra iniziative imprenditoriali e opere infrastrutturali (nei contratti di programmi e i patti territoriali l'enfasi è posta sulle iniziative imprenditoriali, il meccanismo Intese e Accordi è composto pressoché esclusivamente di opere infrastrutturali);
- d) l'impatto sul sistema occupazionale (intenzionalmente diretto nel caso dei contratti di programma, d'area e dei patti territoriali assai più mediato nel caso degli Accordi di Programma Quadro).

Tab. 2.2 Gli strumenti di programmazione negoziata: finalità e soggetto promotori

<i>Denominazione</i>	<i>Finalità</i>	<i>Soggetti promotori</i>
Intesa Istituzionale di Programma	Realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati	Governo nazionale, giunta regionale (o di provincia autonoma)
Accordo di Programma Quadro	Definizione e realizzazione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati in attuazione di un'Intesa Istituzionale di Programma	Amministrazione centrale, regionale o delle province autonome
Atti territoriali	Attuazione di un programma integrato di interventi nei settori dell'industria, agroindustria, servizi, turismo ed in quello dell'apparato infrastrutturale, volto alla promozione dello sviluppo locale	Enti locali, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori, soggetti privati
Contratti d'area	Realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo	Rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro
Contratti di programma	Realizzazione di nuovi impianti produttivi (o ampliamenti di quelli esistenti) e creazione di occupazione aggiuntiva	Imprese di grandi dimensioni o gruppi nazionali o internazionali di rilevante dimensione industriale; consorzi di medie e piccole imprese, anche operanti in più settori; rappresentanze di distretti industriali

Fonte: nostra elaborazione su deliberazioni CIPE n. 10/1994, n. 29/1997 e legge 662/1996

3. IL MECCANISMO “INTESE E ACCORDI”: CARATTERISTICHE E MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO

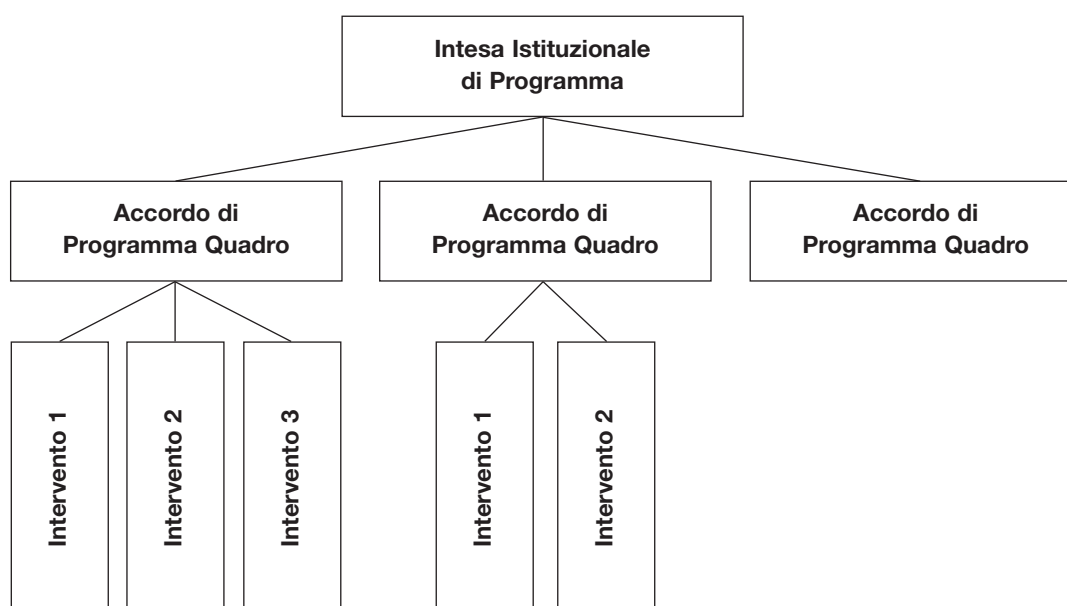
Le Intese Istituzionali di Programma (d’ora in poi Intese) e gli Accordi di Programma Quadro (d’ora in avanti Accordi Quadro) sono stati istituiti con la legge 662/1996 e resi effettivamente operativi nel luglio 1998 quando, per la prima volta, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha assegnato a tali strumenti una dotazione finanziaria pari a 3.500 miliardi di lire per realizzare studi di fattibilità, progetti ed interventi infrastrutturali situati in aree depresse.

Il meccanismo Intese e Accordi è articolato in tre componenti:

- l’*Intesa Istituzionale di Programma*, che rappresenta il quadro di riferimento generale in cui vengono definite le scelte strategiche, i settori e gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari per lo sviluppo economico regionale;
- gli *Accordi di Programma Quadro*, strumenti di attuazione dell’intesa, adottati in ragione dei diversi settori di policy (risorse idriche, beni culturali, sviluppo locale, ecc.);
- i singoli *interventi* e progetti, puntualmente definiti nelle loro caratteristiche, che si intendono realizzare o concludere in attuazione dell’accordo quadro. Adottando una prospettiva sequenziale e a cascata il meccanismo Intese e Accordi può quindi essere rappresentato in tre macro fasi (vedi figura 3.1): le prime due finalizzate alla formulazione, approvazione e stipula, rispettivamente, delle Intese e degli Accordi Quadro; la terza relativa alla realizzazione degli interventi previsti in sede di accordo quadro.

Dal 1998 ad oggi, il meccanismo Intese e Accordi è stato oggetto di numerose modificazioni¹; alcune di carattere marginale o di semplice “assestamento” procedurale, altre invece di maggior rilevanza (quali ad es. l’introduzione di premialità e sanzioni). Tali modificazioni, senza variare l’intelaiatura generale, hanno sostanzialmente condizionato il contenuto e le “regole del gioco” sottese alla formula-

Fig. 3.1 Articolazione e fasi del meccanismo Intese e Accordi



¹ Varie le fonti: leggi finanziarie, deliberazioni CIPE, circolari ministeriali.

zione e attuazione delle Intese e degli Accordi Quadro. Nelle pagine che seguono ci proponiamo di ricostruire sommariamente i passaggi principali che hanno segnato la vicenda del meccanismo Intese e Accordi (paragrafo 3.1) e di illustrare le caratteristiche generali del meccanismo Intese e Accordi, ovvero le sue componenti e modalità di funzionamento (paragrafi 3.2, 3.3 e 3.4)

3.1 UN'INTESA E TRE GENERAZIONI DI ACCORDI QUADRO

È possibile distinguere *tre periodi* nell'esperienza attuativa del meccanismo Intese e Accordi. Il primo periodo coincide (e si esaurisce) con la prima assegnazione di risorse (1998) al meccanismo Intese e Accordi da parte del CIPE ed è caratterizzato da due elementi: i finanziamenti sono prevalentemente destinati al completamento di opere infrastrutturali e l'individuazione delle opere da finanziare avviene attraverso un sistema di punteggi e graduatorie. Il secondo periodo (1999-2001) si differenzia dal precedente poiché le risorse finanziarie non sono più destinate al completamento di opere bensì (soprattutto) alla realizzazione di nuove iniziative e l'individuazione degli interventi non avviene con un sistema di punteggi e graduatorie, ma è la conseguenza di un processo di concertazione (negoziazione e cooperazione) tra apparati statali e regionali. Oltre a ciò, in questo periodo si registra un'importante novità: la formalizzazione e messe in atto delle procedure del monitoraggio.

Il terzo ed ultimo periodo (dal 2002 ad oggi), oltre al consolidamento delle procedure di monitoraggio, si contraddistingue per un'innovazione che contribuisce a ridefinire le "regole del gioco": l'introduzione di strumenti incentivanti (premi e sanzioni) volti a promuovere, in primo luogo, l'accelerazione delle procedure e la velocità di spesa e, in secondo luogo, le capacità di programmazione e previsione degli apparati regionali. Alcune delle modificazioni apportate nei tre periodi incidono in misura così rilevante sulle fasi di formulazione e attuazione, che non pare scorretto parlare di diverse generazioni di Accordi Quadro. Ad ogni periodo corrisponde una specifica generazione di Accordi Quadro, che presenta caratteristiche peculiari (sotto uno o più profili: finalità degli interventi, meccanismi procedurali, regole del gioco, ecc). Esaminiamo i diversi periodi con maggior attenzione.

Il primo periodo – attivazione e prima operatività – coincide con la prima assegnazione di risorse finanziarie al meccanismo Intese e Accordi. Il punto di partenza può essere collocato nel luglio 1998 quando, per la prima volta, il CIPE² assegna specificamente alle Intese Istituzionali di Programma la dotazione di 3.500 miliardi di lire, a valere sulla legge 208/1998³, per realizzare studi di fattibilità, progetti ed interventi infrastrutturali situati in aree depresse. La chiave di riparto territoriale, utilizzata anche negli anni successivi, prevede che l'85% delle risorse sia destinato alle regioni del Sud (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) e la restante quota del 15% alle aree depresse delle altre regioni (Centro Nord). Il chiaro orientamento di privilegiare le regioni del mezzogiorno tende a configurare il meccanismo Intese e Accordi quale strumento (non unico) volto a colmare il vuoto lasciato dall'abrogato intervento straordinario. Tale prima esperienza attuativa presenta alcune significative specificità, che non si riscontreranno nei periodi successivi, legate alla fase di avvio del nuovo meccanismo e ad alcune variabili contingenti. Innanzitutto, le risorse finanziarie vengono destinate quasi esclusivamente al completamento di opere infrastrutturali (ovvero interventi già avviati ma non conclusi⁴) e per una quota ridotta agli studi di fattibilità (circa il 3%). Inoltre, la puntuale individuazione dei progetti e degli interventi da finanziare si svolge attraverso un meccanismo di selezione che non verrà replicato, se non in misura marginale, nel periodo successivo. In par-

² Deliberazione CIPE n. 70 del 9 luglio 1998, "Riparto risorse di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 208/1998"

³ Legge 30 giugno 1998, n. 208, "Attivazione delle risorse preordinate della legge finanziaria per l'anno 1998 al fine di realizzare interventi nelle aree depresse. Istituzione di un Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse".

⁴ Con priorità a quelli previsti dal cosiddetto decreto "sblocca cantieri", poi legge 135/97.

ticolare, alle amministrazioni centrali e regionali è affidato il compito di formulare proposte di interventi, successivamente vagliate da un apposito comitato (composto da funzionari ministeriali), che provvede a formulare una graduatoria dei progetti e delle opere ammissibili al finanziamento. Infine, ultima peculiarità di questo periodo, la stipulazione degli Accordi di Programma Quadro – che nelle intenzioni del legislatore sono concepiti come strumenti attuativi dell’Intesa Istituzionale di Programma – e la concreta attribuzione dei finanziamenti per il completamento delle opere selezionate, avviene per lo più in assenza delle Intese Istituzionali. La presentazione e selezione dei progetti da finanziare si svolge, infatti, in parallelo con l’attività di elaborazione, approvazione e stipula delle intese⁵.

Nel periodo successivo, di *sviluppo e assestamento* (1999–2001), si conclude il processo di formulazione delle Intese Istituzionali di Programma; le prime intese tra governo nazionale e regioni risalgono infatti al marzo 1999 (Lombardia, Toscana e Umbria), mentre le ultime sono sottoscritte nella seconda metà del 2001 (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Valle d’Aosta). Il rinnovato finanziamento della legge 208/98 (disposto annualmente con la legge finanziaria) contribuisce inoltre ad alimentare ed istituzionalizzare il meccanismo Intese e Accordi⁶.

Le regole per la ripartizione delle risorse regionali attribuite alle Intese Istituzionali di Programma

La ripartizione della quota regionale è articolata in due fasi: prima tra macro-aree (Centro Nord e sud) e poi all’interno della singola macro-area. La chiave di riparto tra macro aree prevede di assegnare l’85% delle risorse alle regioni del Sud e il 15% alle regioni del Centro Nord mentre i valori attualmente impiegati per individuare la quota spettante a ciascuna Regione sono stati elaborati in ragione della popolazione e del tasso di disoccupazione delle rispettive aree depresse (Deliberazione CIPE n.138/2000).

Chiavi di riparto risorse regionali per Intese Istituzionali di Programma

Centro Nord (15%)		Sud (85%)	
REGIONI	Valori percentuali	REGIONI	Valori percentuali
Emilia-Romagna	3,24	Abruzzo	4,31
Lazio	18,66	Basilicata	4,45
Liguria	8,96	Calabria	12,33
Lombardia	10,53	Campania	23,92
Piemonte	18,57	Molise	2,59
Toscana	14,45	Puglia	16,40
Veneto	10,18	Sardegna	12,00
Valle d’Aosta	0,63	Sicilia	24,00
P.A. Trento	0,54	Totale	100,00
P.A. Bolzano	1,09		
Friuli-Venezia Giulia	3,07		
Marche	4,45		
Umbria	5,63		
Totale	100,00		

⁵ La concreta attribuzione dei finanziamenti è disposta dal CIPE tra aprile e agosto 1999 con quattro diverse deliberazioni distinte per oggetto (studi di fattibilità e completamento di opere) e per area territoriale (regioni del Sud e del Centro Nord), mentre il processo di formulazione, approvazione e stipula delle Intese si svolge nel biennio 1999-2001.

⁶ Nel biennio 1999-2001, il CIPE assegna al meccanismo Intese e Accordi risorse finanziarie per circa 5,6 milioni di euro (con le delibere n. 142/1999 e n. 84 e 138/2000).

In questo secondo periodo sono stipulati i primi Accordi di Programma Quadro effettivamente attuativi delle intese⁷. In particolare, al settembre 2001 risultano stipulati 81 Accordi di Programma Quadro (46 nelle regioni del Centro Nord e 33 nelle regioni del sud) per un ammontare complessivo di risorse pari a circa 98.000 miliardi di lire (di cui solo l'11.2% è riconducibile a fondi CIPE per le intese)⁸. Tali Accordi non riguardano più il completamento di opere bensì nuove iniziative, che ricadono in una pluralità di settori di intervento, alcuni dei quali (mobilità, ciclo integrato dell'acqua, riassetto idrogeologico) indicati come prioritari dal CIPE in sede di attribuzione delle risorse finanziarie ma, in ogni caso, individuati al termine di un confronto tra apparati statali e regionali.

In questo periodo, infatti, l'accordo quadro tende a consolidarsi come strumento di cooperazione interistituzionale attraverso il quale le diverse componenti dell'amministrazione statale e regionale (talora con il coinvolgimento di altri soggetti, pubblici e privati), collaborano e negoziano nell'individuare settori e interventi puntuali da ammettere al finanziamento (in attuazione delle priorità indicate dalle singole intese e dalle deliberazioni del CIPE). Le concrete modalità di formazione e attuazione degli Accordi Quadro (vedi oltre per il caso piemontese) tendono sempre più ad affidare agli apparati centrali e regionali funzioni di promozione, regia e controllo nelle attività di programmazione e attuazione degli interventi inclusi negli Accordi stessi.

È in questa prospettiva che può essere collocata la principale innovazione che caratterizza questo secondo periodo: l'introduzione del monitoraggio degli Accordi Quadro. Previsto in linea generale nelle norme istitutrici (1.662/1996 e deliberazione CIPE 29/1997), il sistema monitoraggio è infatti messo a punto ed attuato a partire da maggio 2000, quando il CIPE provvede a definire caratteristiche e contenuto della scheda intervento nonché le modalità di trasmissione delle informazioni raccolte per via telematica⁹. In sostanza, si prevede che per ogni singolo intervento venga redatta, in sede di stipula e successivamente aggiornata con cadenze semestrale, una scheda contenente una serie di informazioni: soggetto attuatore, cronoprogramma delle attività, quadro finanziario, previsioni di spesa, ecc. Le informazioni così raccolte, alimentando il sistema monitoraggio, contribuiscono a registrare l'andamento degli Accordi Quadro (e degli interventi in esso inclusi) evidenziando gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni formulate in sede di programmazione (vedi paragrafo 3.3).

Nel terzo ed ultimo periodo (2002-ad oggi) – *innovazione istituzionale* – il meccanismo Intese e Accordi è ulteriormente rafforzato. Sotto il profilo finanziario, il CIPE, sulla base delle risorse stanziato dalle leggi finanziarie per le aree depresse/sottoutilizzate, assegna alle intese una quota crescente di risorse (rispettivamente 1,8 e 2,8 milioni di euro per il 2002 e il 2003). In parallelo procede la formulazione e approvazione degli Accordi Quadro. Al 31 dicembre 2004, e con riferimento all'intero territorio nazionale, sono 256 gli Accordi Quadro stipulati, per un ammontare complessivo di risorse pari a circa 50 miliardi di euro¹⁰.

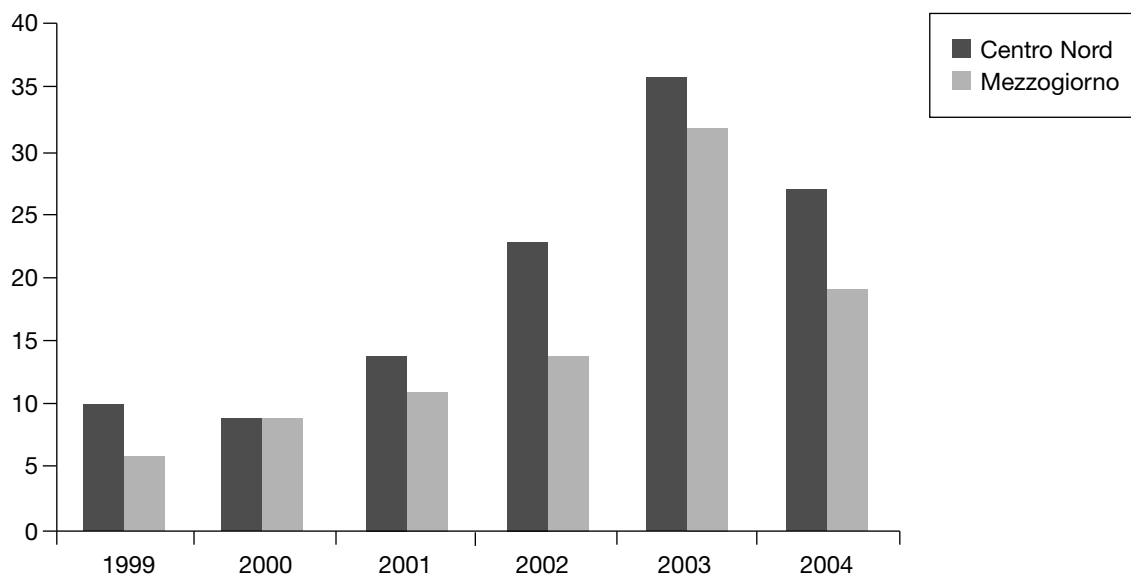
Nel contempo si procede ad un'innovazione delle "regole del gioco", introducendo, da un lato, espliciti criteri di selezione per l'individuazione dei progetti da inserire negli Accordi Quadro, e dall'altro, meccanismi premiali e sanzionatori volti ad incentivare le capacità programmatiche e realizzative dei soggetti attuatori. Tali innovazioni sono da ricondurre, sotto il profilo dei contenuti e delle modalità di

⁷ In realtà anche in questo periodo vengono stipulati una serie di Accordi Quadro (relativi al settore sanità) non sempre previsti in sede di Intesa Istituzionale di Programma.

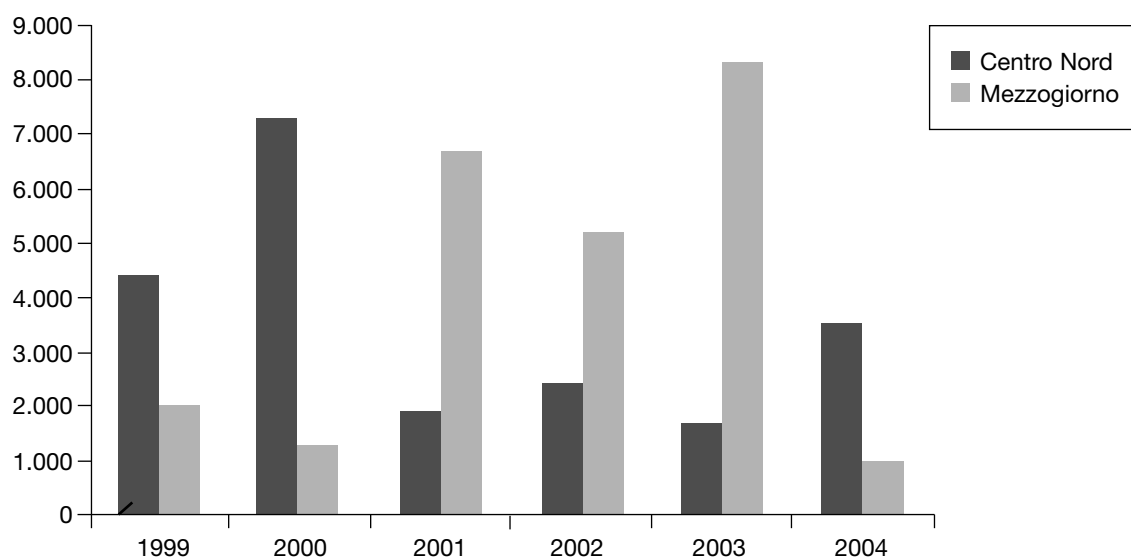
⁸ Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione, *Quarto rapporto del Dipartimento per Politiche di Sviluppo. 2000-2001*, Roma, p. 134.

⁹ Deliberazione CIPE n. 44 del 25 maggio 2000, "Accordi di Programma Quadro. Gestione degli interventi tramite applicazione informatica".

¹⁰ Informazioni tratte dal sito del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS), indirizzo Internet: <http://www.dps.tesoro.it/intese.asp>.

Fig. 3.2 Numero APQ stipulati

Fonte: DPS, 2004

Fig. 3.3 Valore APQ stipulati

Fonte: DPS, 2004

funzionamento, all'esperienza dei fondi comunitari mentre, per il profilo normativo, esse sono state istituite con la legge 448/2001 (finanziaria per il 2002) e poi dettagliate con successivi provvedimenti CIPE¹¹. Per quanto concerne i criteri da seguire nella selezione dei progetti da assoggettare al regi-

¹¹ Rispettivamente deliberazioni CIPE n. 36 del 3 maggio 2002, "Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree depresse" e n. 17 del 9 maggio 2003, "Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate – rifinanziamento legge 208/1998").

me degli Accordi Quadro, la normativa ne indica due: la coerenza programmatica e l'avanzamento progettuale.

Attraverso il criterio della coerenza programmatica si opera affinché le amministrazioni selezionino progetti e interventi aventi caratteristiche e requisiti conformi ai principali documenti programmatici vigenti ai diversi livelli di governo¹². Con il secondo criterio, avanzamento progettuale, si cerca di orientare le amministrazioni in modo che la scelta degli interventi da inserire negli Accordi ricada su quelli che presentano un profilo di spesa anticipato (ovvero di più rapida realizzazione). Assai più articolato è invece l'aspetto relativo all'introduzione di *meccanismi premiali* (nella duplice forma di sanzioni e incentivi). Le modalità operative di questi meccanismi sono definite con la deliberazione CIPE 36/2002, ma vengono parzialmente riviste l'anno successivo, con la deliberazione CIPE n. 17/2003. L'obiettivo, in entrambi i casi, è di accelerare la velocità di spesa, e di conseguenza il processo attuativo dell'accordo quadro, ponendo vincoli temporali per lo svolgimento di alcune fasi (programmazione, impegno e spesa effettiva delle risorse), premiando quelle Regioni e quegli Accordi che rispettano i tempi previsti (vedi paragrafo 3.4).

3.2 INTESE E ACCORDI QUADRO: CONTENUTO E PROCESSI DI FORMULAZIONE

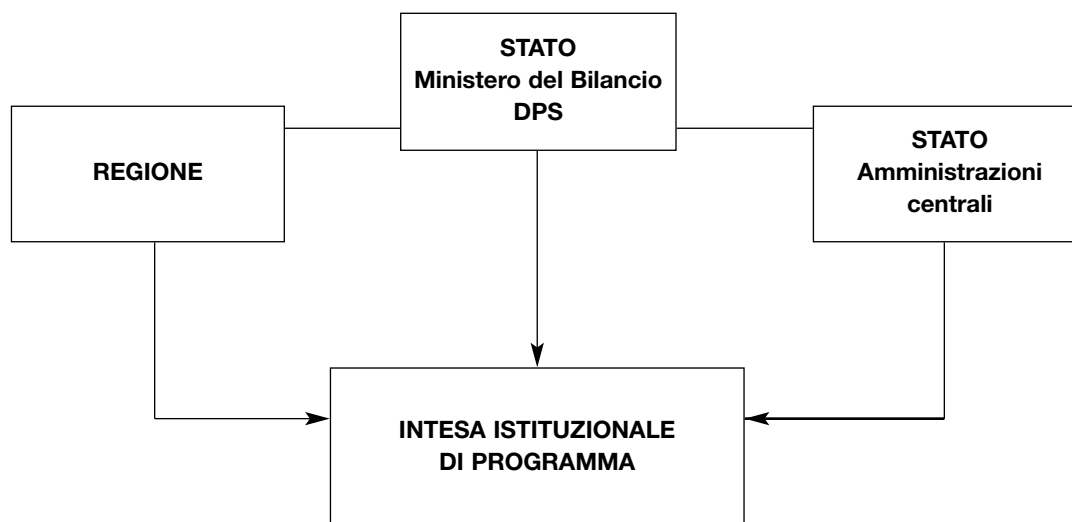
La legge 662/96 definisce l'*Intesa Istituzionale di Programma* come "l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati" (art. 2, comma 203, lettera b). Nelle intenzioni l'intesa costituisce l'ordinaria modalità di rapporto tra due livelli di governo (quello nazionale e quello regionale) e rappresenta il primo passaggio verso una progressiva trasformazione dello Stato in direzione federalista¹³.

Dal punto di vista operativo, l'intesa è la sede in cui l'amministrazione centrale (attraverso il ruolo di promozione e regia del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze) e le singole amministrazioni regionali individuano, con riferimento ad un arco temporale triennale, settori di policy e obiettivi di intervento per i quali è indispensabile una azione congiunta dei due apparati politico amministrativi (statale e regionale). Il processo di formulazione, approvazione e stipulazione dell'intesa si realizza attraverso una serie di passaggi. Il primo è destinato ad un esame della situazione socio economica, e relativi punti di forza e di debolezza del modello di sviluppo regionale e si conclude con una valutazione generale sui fabbisogni di infrastrutture e servizi e con l'individuazione delle priorità di intervento nei settori di policy ritenuti strategici per innescare e/o sostenere processi di sviluppo economico e sociale.

A questa fase segue un confronto tra le diverse componenti dell'amministrazione centrale e regionale a partire dai documenti di programmazione e pianificazioni (di carattere generale e settoriale) integrati con informazioni sulle disponibilità di risorse finanziarie per la loro attuazione (risorse proprie, ossia a valere sui rispettivi bilanci, ma anche di diversa provenienza, ad es. comunitaria e privata). Al termine di queste analisi si procede alla definizione del contenuto dell'Intesa Istituzionale di Programma (composta da un articolato normativo e da un allegato tecnico) che viene sottoscritta, previo parere Conferenza Stato-Regioni e approvazione CIPE, dai massimi organi esecutivi delle due amministrazioni (il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Giunta regionale). Il contenuto del-

¹² L'Allegato 4 della delibera CIPE 36/2002 riporta primo un elenco di tali caratteristiche e requisiti, articolati per settore di intervento: risorse idriche, difesa del suolo, rifiuti, beni culturali, ecc.

¹³ Deliberazione CIPE, n. 29 del 21 marzo 1997.

Fig. 3.4 Soggetti coinvolti nella definizione dell’Intesa Istituzionale di Programma

l’intesa può essere successivamente aggiornato ed integrato avvalendosi delle procedure previste per la verifica ed il monitoraggio (vedi oltre paragrafo 3.3).

Gli *Accordi di Programma Quadro* (APQ) – strumento attuativo delle intese – sono invece definiti come l’accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dalle amministrazioni statali e regionali per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune, o funzionalmente collegati (art. 2 comma 203). Gli Accordi Quadro, sono pertanto promossi dall’amministrazione centrale o regionale ma, a differenza delle intese, sono aperti al coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati. La norma prevede che, attraverso gli Accordi Quadro, si proceda all’individuazione e definizione di un “programma esecutivo di interventi”.

In particolare, e qui risiede la natura esecutiva del programma, in sede d’accordo quadro devono essere puntualmente indicati: a) i singoli interventi da realizzare, i relativi tempi e le modalità attuative previste; b) i soggetti responsabili della loro messa in opera; c) gli eventuali strumenti amministrativi da attivare (Accordi di Programma, conferenze di servizio, convenzioni, ecc.); d) la fonte e l’ammontare delle necessarie risorse finanziarie (a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite l’intervento di soggetti privati); e) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. Gli Accordi Quadro possono essere sottoscritti sia alla stipula dell’intesa, sia successivamente; quest’ultimo è il caso più frequente. La sottoscrizione degli Accordi Quadro viene (solitamente) attivata per l’impiego delle risorse finanziarie stanziata annualmente dal Parlamento per finalità di riequilibrio tra le aree del paese.

Le procedure e i processi sottesi alla stipula degli Accordi di Programma Quadro sono stati oggetto di alcune parziali modificazioni (di diversa rilevanza) nel corso dei primi anni di operatività del meccanismo Intese Accordi. Per illustrare le fasi di formulazione, approvazione e stipulazione di tale strumento, si è scelto di ricostruire il percorso procedurale relativo ai più recenti Accordi Quadro piemontesi ovvero quelli stipulati tra la fine del 2003 e i primi mesi del 2004 (a questa esperienza si riferiscono le date riportate nella descrizione che segue). Il processo di formulazione, approvazione e stipula degli Accordi Quadro può essere disarticolato nelle seguenti fasi e attività:

- a) definizione delle risorse da destinare alle aree sottoutilizzate per iniziative riconducibili ad interventi di programmazione negoziata e loro distribuzione regionale;
- b) individuazione dei campi di intervento a cui destinare tali risorse;
- c) selezione dei singoli interventi e progetti da includere nell’accordo quadro e sua successiva appro-

vazione e sottoscrizione (la figura 3.5 riproduce questi passaggi con riferimento ai principali provvedimenti adottati nel corso della procedura).

Il processo prende avvio con l'approvazione della legge finanziaria (nel nostro caso dicembre 2002) con la quale viene definito l'ammontare delle risorse finanziarie destinate agli strumenti di programmazione negoziata per promuovere lo sviluppo economico e superare gli squilibri economici e sociali presenti nel Paese¹⁴. Nei mesi successivi il Comitato Interministeriale per la programmazione Economica (CIPE), su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze e previo esame della Conferenza Stato Regioni (15 aprile 2003), delibera la ripartizione delle risorse per gli interventi nelle aree sottoutilizzate (delibere n.16 e 17 del 9 maggio 2003). In tali provvedimenti possono talora venire indicati, con diverso grado di cogenza, gli ambiti di intervento (i settori di policy) a cui destinare in via prioritaria le risorse. Questa prima fase si svolge quasi esclusivamente a livello nazionale e coinvolge solo indirettamente gli apparati regionali (attraverso la Conferenza Stato Regione).

Nelle settimane successive all'approvazione del provvedimento del CIPE si svolgono una serie di incontri tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo) e la Regione (Direzione Programmazione) nel corso dei quali vengono ribaditi e chiariti i contenuti della deliberazione del CIPE ed esplicitate le tempistiche da seguire per la programmazione delle risorse, a valere sul meccanismo Intese e Accordi, destinate alle aree sottoutilizzate. Nel contempo, la Direzione Programmazione regionale, oltre a comunicare alla Giunta regionale il contenuto del provvedimento CIPE, organizza incontri con le Direzioni regionali di settore – potenziali beneficiarie delle risorse – per avviare il processo di individuazione dei possibili interventi da inserire nell'accordo.

Tale fase si conclude con una deliberazione della Giunta regionale (luglio 2003) in cui si procede al riparto programmatico delle risorse disponibili e vengono definiti gli indirizzi da seguire nell'attuazione della deliberazione CIPE. In altre parole, attraverso questo primo provvedimento di Giunta, il massimo organo esecutivo regionale prende atto delle risorse finanziarie disponibili per gli Accordi Quadro, individua i settori di intervento potenziali beneficiari ed ipotizza una prima ripartizione delle risorse. Inoltre, con lo stesso provvedimento, definisce i requisiti che devono possedere i progetti e le iniziative per essere oggetto di Accordi Quadro ed indica i successivi adempimenti amministrativi da svolgere (e relative tempistiche). A tale provvedimento viene data la massima pubblicità (attraverso il sito web regionale e il Bollettino ufficiale della Regione). I principali soggetti istituzionali coinvolti in questa fase sono il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo (Ministero dell'Economia e delle Finanze), la Giunta regionale, la Direzione Programmazione e le Direzioni settoriali (per la Regione).

Nei mesi successivi (agosto-settembre 2003), la Direzione Programmazione svolge un'ulteriore serie di incontri con le Direzioni regionali interessate per procedere ad una puntuale definizione delle caratteristiche (e prima individuazione di massima) dei progetti e delle iniziative passibili di finanziamento. In parallelo con queste attività, si svolgono riunioni tra le Direzioni regionali di settore ed i Ministeri competenti per materia (al fine di verificare la coerenza degli interventi che si intendono inserire nell'accordo quadro con gli indirizzi presenti nei diversi documenti di programmazione settoriali di livello comunitario, nazionale e regionale), e si procede ad esaminare la fattibilità tecnica, amministrativa e finanziaria dei singoli interventi.

A seguito di tali incontri viene approvata una seconda deliberazione di Giunta (ottobre 2003) con la quale vengono ribaditi e dettagliati i criteri utilizzati per la selezione dei progetti/interventi (distinti per area di intervento e concordati con gli apparati statali) e i gli elenchi dei progetti medesimi. Anche di questo provvedimento è data pubblicità tramite sito web regionale al fine di consentire la presentazione di eventuali osservazioni da parte degli enti locali. Nelle settimane successive si provvede all'indi-

¹⁴ In alcune occasioni con il medesimo provvedimento (legge finanziaria) sono stati indicati anche i criteri generali da seguire nell'individuazione degli interventi.

Fig. 3.5 Provvedimenti, attività e soggetti coinvolti nel processo di formulazione e stipula degli APQ

Provvedimento	Attività	Soggetti principali
Legge finanziaria (dicembre 2002)	Definizione delle risorse finanziarie disponibili per interventi nelle aree sottoutilizzate	Governo nazionale e Parlamento
Deliberazione CIPE (maggio 2003)	Ripartizione nazionale risorse e indirizzi per il loro utilizzo	CIPE, Ministero Economia, Conferenza Stato-Regioni
Deliberazione Giunta regionale (luglio 2003)	Riparto programmatico regionale e indirizzi per l'attuazione	Ministero Economia (DPS), Regione (Direzione Programmazione, Direzioni di settore, Giunta regionale)
Deliberazione Giunta regionale (ottobre 2003)	Definizione dei criteri per la selezione dei progetti ed elenco dei medesimi	Ministero Economia (DPS), Ministeri competenti, Regione (Direzione Programmazione, Direzioni di settore, Giunta regionale)
Deliberazione Giunta regionale (dicembre 2003)	Elenco dei progetti oggetto di Accordi di Programma Quadro	Regione (Direzione Programmazione, Direzioni di settore, Giunta regionale)
Accordo di Programma Quadro	Stesura e stipula dell'Accordo di Programma Quadro	Ministero Economia (DPS), Ministeri competenti, Regione (Direzione Programmazione, Direzioni di settore, Assessori regionali)

viduazione dei responsabili dei singoli Accordi di Programma Quadro¹⁵ e ad un ulteriore verifica degli interventi, alla luce delle eventuali osservazioni presentate.

Al termine di tali attività si procede alla formale approvazione, da parte della Giunta (dicembre 2003), degli interventi oggetto dei futuri Accordi di Programma Quadro. Esaurita la fase di approvazione formale, ma spesso in parallelo ad essa, si svolgono ulteriori attività propedeutiche alla stipula dell'accordo quadro. In particolare le singole Direzioni regionali procedono alla compilazione e al “carica-

¹⁵ Di norma, i dirigenti apicali del competente settore regionale.

mento” delle schede intervento, ovvero all’acquisizione e all’inserimento delle informazioni relative ai singoli progetti sull’applicativo informatico predefinito dal Ministero del Bilancio e delle Finanze; copia delle schede interventi viene inviata (dicembre 2003) anche al CIPE, a cui spetta la responsabilità di gestire i meccanismi premiali e sanzionatori relativi alle risorse destinate alle aree depresse/sottoutilizzate (vedi oltre). Inoltre, spetta sempre alle medesime Direzioni regionali il compito di predisporre, di concerto con gli eventuali altri soggetti sottoscrittori, l’accordo quadro (composto dall’articolato normativo, dalla relazione tecnica e dalle schede intervento), in ciò coadiuvate dal Ministero delle Finanze (Dipartimento Politiche di Sviluppo), dal Ministero competente per materia e dalla Direzione Programmazione regionale. La procedura si conclude nei mesi successivi con la stipula formale degli Accordi di Programma Quadro (dicembre 2003-ottobre 2004)

3.3 LE MODALITÀ DI VERIFICA E MONITORAGGIO

Uno degli elementi che maggiormente caratterizza e qualifica il meccanismo Intese e Accordi risiede nell’approntamento di opportuni strumenti di verifica e monitoraggio finalizzati a produrre informazioni sul processo attuativo destinate ai diversi *decision makers* ai quali è affidata la responsabilità delle diverse componenti del programma (il singolo intervento, l’accordo quadro e l’intesa). La rilevanza di tali strumenti, ed in particolare del sistema di monitoraggio, è notevolmente aumentata nel corso degli anni. Ne sono prova sia la messa a punto e standardizzazione delle relative procedure¹⁶, sia l’avvio di un’iniziativa volta al rafforzamento di tale attività¹⁷.

Il quadro normativo relativo al sistema di monitoraggio prevede la costituzione di due comitati (il Comitato istituzionale di gestione e il Comitato paritetico di attuazione), introduce la figura del Responsabile dell’Accordo di Programma Quadro, e chiama in causa il Responsabile unico di procedimento (figura fondamentale nel settore delle opere pubbliche¹⁸). Ad ognuno di tali soggetti sono affidati compiti e responsabilità orientate, da un lato, a promuovere il flusso delle informazioni necessarie per verificare l’andamento dei diversi processi attuativi, e dall’altro a garantire ai diversi soggetti (in ragione delle loro competenze) un utile supporto informativo per evidenziare eventuali criticità e promuovere modificazioni (dell’intesa, degli Accordi Quadro e dei singoli interventi).

L’unità elementare delle attività di monitoraggio è costituita dalla scheda intervento, che deve essere compilata per ogni progetto o iniziativa inserita nell’accordo quadro. Le informazioni raccolte attraverso la scheda intervento ricostruiscono le caratteristiche del progetto, nei suoi diversi profili (anagrafici, procedurali, finanziari, ecc.), articolandole in sei campi:

1. i *dati identificativi* in cui vengono riportate informazioni sul settore e tipo di intervento, la localizzazione, il responsabile dell’intervento il soggetto attuatore, lo stato di avanzamento procedurale, ecc.;
2. il *cronoprogramma* in cui viene indicato il livello di progettazione dell’intervento al momento della stipula nonché i tempi previsti (date) per le successive fasi progettuali, procedurali e realizzative;

¹⁶ Avvenuta a tappe, dapprima con la Deliberazione CIPE n. 44/2000, “Accordi di Programma Quadro gestione degli interventi tramite applicazione informatica” e poi con la “Circolare sulle procedure di monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro” del 9 ottobre 2003 (Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione).

¹⁷ “Al fine di rafforzare i sistemi di monitoraggio degli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro e dei programmi cofinanziati con i Fondi strutturali”, con la deliberazione CIPE 17/2003 è stato avviato il “Progetto Monitoraggio” attribuendogli un finanziamento di 100 milioni di euro.

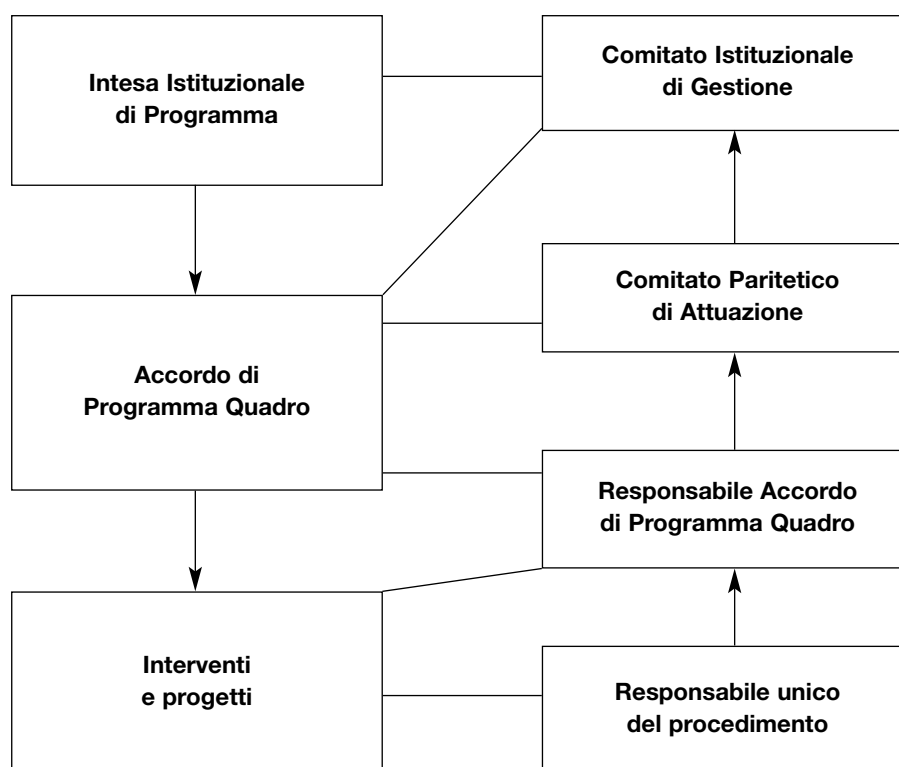
¹⁸ Le competenze del Responsabile unico del procedimento emergono sia dalla normativa sul procedimento amministrativo (l.241/90 e s.m.i.) sia dai provvedimenti in materia di lavori pubblici (tra cui soprattutto la l.1909/94 e il D.P.R. 554/99 e loro relative modificazioni e integrazioni).

3. il *piano economico* dove, oltre al costo totale complessivo previsto, viene indicata la sua distribuzione negli anni;
4. il *piano finanziario* che riporta le diverse fonti di finanziamento, articolate per tipo (statale regionale, comunale, privata, ecc.), e l'indicazione puntuale degli estremi del relativo provvedimento
5. l'*avanzamento contabile* in cui viene registrata l'ammontare degli impegni contrattualizzati e le disposizioni di pagamento;
6. l'*avanzamento fisico* che registra invece lo stato di avanzamento dei lavori;

La scheda intervento è compilata in sede di stipula dell'accordo quadro (ne costituisce parte integrante), ed aggiornata ogni sei mesi, a cura del *responsabile unico del procedimento*. Le informazioni che emergono dalle schede intervento e soprattutto le variazioni dei contenuti che si registrano nei diversi profili del progetto (ad es. aumento costi, loro rimodulazione, anticipazione e ritardi registrati nelle diverse fasi procedurali e realizzative) costituiscono la base informativa a disposizione del *responsabile dell'accordo quadro*. Questi, oltre ad intervenire in ragione delle sue capacità e competenze per rimuovere gli eventuali ostacoli o criticità, è tenuto a redigere un rapporto di monitoraggio, destinato ad evidenziare l'andamento complessivo dell'accordo quadro e ad individuare e proporre opportune modificazioni.

Tali rapporti, uno in ragione di ogni singolo accordo quadro, vengono redatti, come le schede intervento, con cadenza semestrale e nel loro insieme rappresentano la base conoscitiva a disposizione del *Comitato paritetico di attuazione* (CPA). A questo organismo, composto da funzionari dell'amministrazione regionale e centrale¹⁹, è affidato il compito di predisporre, sulla base dei singoli rapporti di monitoraggio, un rapporto sullo stato di attuazione degli Accordi e dell'Intesa indicando eventuali pro-

Fig. 3.6 Il sistema di verifica e monitoraggio



¹⁹ Solitamente i dirigenti apicali delle due amministrazioni.

poste per superare gli ostacoli emersi in sede di attuazione degli interventi (rimodulazione risorse, sospensione e annullamento interventi, revoca finanziamenti, ecc.). Le attività del Comitato paritetico di attuazione sono propedeutiche al lavoro svolto dal *Comitato istituzionale di gestione* (CIG), composto da rappresentanti politici del Governo e della Giunta regionale²⁰, a cui spetta il compito di verifica complessiva dell'intesa (e dei suoi strumenti attuativi). Il CIG può procedere, qualora necessario, alla riprogrammazione delle risorse, all'aggiornamento degli obiettivi e delle priorità indicate in sede di intesa. In sintesi, sotto il profilo normativo, le relazioni tra gli organismi di analisi e verifica sull'attuazione del meccanismo Intese Accordi può essere rappresentato come in figura 3.6.

3.4 GLI STRUMENTI INCENTIVANTI: PREMI E SANZIONI

Tra le principali innovazioni introdotte nel corso della fase di attuazione del meccanismo Intese Accordi, assumono notevole rilevanza gli strumenti incentivanti volti a promuovere l'effettiva realizzazione degli interventi, l'accelerazione dei loro tempi di attuazione e le capacità di programmazione dei principali soggetti istituzionali coinvolti. Il disegno messo a punto con la deliberazione CIPE n. 36/2002, e poi rivisto con la deliberazione CIPE n. 17/2003, prevede meccanismi premiali connessi alle principali fasi in cui si articola il processo attuativo degli Accordi Quadro: programmazione, impegno e spesa.

Per quanto riguarda la *programmazione* – intesa come la fase che intercorre tra la ripartizione delle risorse svolta dal CIPE e la stipula degli Accordi di Programma Quadro – si prevede un limite temporale entro il quale le amministrazioni regionali devono presentare le proposte di riparto settoriale delle risorse loro attribuite, unitamente all'elenco degli interventi da includere nei diversi Accordi Quadro. La mancata presentazione (al CIPE) di questa documentazione nei tempi previsti determina una decurtazione nell'ammontare delle risorse finanziarie assegnate (nella misura del 5% per ogni mese di ritardo).

Per la fase dell'*impegno di spesa*, a partire dagli Accordi di Programma Quadro beneficiari delle risorse attribuite con la deliberazione CIPE 36/2002 (e così per quelli successivi), diviene operativo anche per le risorse nazionali destinate alle aree sottoutilizzate il meccanismo di disimpegno automatico (il cosiddetto "meccanismo n+2"), già previsto per i fondi europei. In altre parole, le risorse assegnate dovranno essere impegnate, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti²¹, entro definiti limiti temporali (il 31 dicembre 2004 e 31 dicembre 2005 per i fondi attribuiti rispettivamente con le delibere CIPE 36/2002 e 17/2003), pena la loro completa sottrazione dalla disponibilità dell'amministrazione (e successivo riutilizzo).

L'obiettivo di accelerare la *spesa* effettiva si fonda su un meccanismo più composito. Innanzitutto, una quota pari al 10% delle risorse destinate al meccanismo Intese e Accordi viene accantonata e costituisce la riserva di premialità che viene attribuita in ragione del rispetto di alcuni criteri. In particolare, per le risorse attribuite con la delibera CIPE n. 36/2002 (e conseguenti Accordi Quadro che ne beneficiano) sono previsti due criteri: a) la presentazione di una relazione sullo stato di avanzamento degli Accordi e b) il rispetto del profilo di spesa previsto dal cronoprogramma. I due criteri hanno tuttavia un peso diverso.

Il 20% della quota premiale è attribuito alle Regioni che presentano, entro il mese di febbraio, una relazione sullo stato di avanzamento degli Accordi; il restante 80% della quota premiale è attribuito in proporzione al rispetto del profilo di spesa programmato (tabella 3.1). La verifica dei criteri avverrà al

²⁰ Solitamente ministri, presidente Giunta e assessori regionali.

²¹ Nel caso delle opere pubbliche l'obbligazione giuridicamente rilevante coincide con l'aggiudicazione dei lavori.

Tab. 3.1 Risorse premiali per rispetto profilo di spesa

<i>Percentuale di spesa effettuata al 31 dicembre 2004 rispetto a quella prevista dal cronoprogramma</i>	<i>Percentuale delle risorse premiali a cui accede l'Amministrazione</i>
(0 - 70)	0
(70 - 75)	50
(75 - 80)	60
(80 - 85)	70
(85 - 90)	80
(90 - 95)	90
(95 - 100)	100

Fonte: Deliberazione CIPE 36/2002, allegato 6

termine del triennio 2002-2004 avvalendosi delle informazioni contenute nella banca dati del monitoraggio.

La deliberazione CIPE n. 17/2003 innova e modifica i criteri da impiegare per l'attribuzione della quota premiale (sempre pari al 10% delle risorse attribuite al meccanismo delle intese). Innanzitutto, tra i criteri non compare più quello relativo alla presentazione della relazione sullo stato di avanzamento degli Accordi. Si prevede invece di assegnare la quota premiale affidandosi ai seguenti criteri: a) rispetto del profilo di spesa previsto; b) raggiungimento *target* di spesa; c) stipula dell'accordo entro i tempi previsti.

In particolare, il 60% della quota premiale è attribuito in ragione del rispetto del profilo di spesa (con le medesime proporzioni previste dalla deliberazione 36/2001, vedi tabella precedente)²². Un quarto della quota premiale viene attribuito se, entro il 31 dicembre 2005, le spese effettive registrate saranno pari almeno al 25% del costo totale previsto (tale criterio viene utilizzato solo per gli Accordi stipulati entro il 31 dicembre 2002). Infine, la restante quota premiale (15%) viene assegnata se la stipula formale degli Accordi quadro avviene entro la data concordata tra la Regione e le amministrazioni statali competenti nelle materie oggetto di intervento.

²² Ed il rispetto del profilo di spesa verrà calcolato a partire dalla data di effettiva stipula dell'accordo quadro.

