

6. ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: LA GESTIONE FINANZIARIA

L'obiettivo di questa parte del lavoro consiste nel fornire una descrizione delle modalità di gestione finanziaria degli Accordi di Programma Quadro (APQ). È opportuno premettere che la dimensione contabile e finanziaria degli APQ si presenta alquanto complessa e diversificata a seconda dei diversi campi di intervento. Nell'indagine si è scelto di focalizzare l'attenzione su alcuni APQ (Beni culturali e Risorse idriche), ovvero quegli APQ che hanno maturato una storia sufficientemente lunga per poter essere oggetto di analisi.

Come si evidenzierà dalla lettura, trattasi di due casi entrambi interessanti: le argomentazioni e i commenti riportati non permettono però di esprimere alcun giudizio di valore o di preferenza per le due modalità operative di gestione contabile.

6.1 ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO BENI CULTURALI. SISTEMA DELLE RESIDENZE SABAUDE

6.1.1 Introduzione

L'Accordo di Programma Quadro in materia di beni culturali è stato sottoscritto il 18 maggio 2001 e prevedeva 52 interventi così articolati:

- a) sistemi museali e culturali del Piemonte
 - sistema delle Residenze e delle Collezioni Sabaude (25 interventi per un ammontare di 480 miliardi di lire);
 - sistema museale piemontese (5 interventi, 25 miliardi di lire);
 - sistema delle Fortificazioni e dei Castelli (4 interventi, circa 34 miliardi di lire);
- b) sviluppo dei servizi multimediali nelle biblioteche e potenziamento dei sistemi di valorizzazione, gestione e messa in rete dei beni archivistici
 - biblioteche multimediali;
 - Sbn e biblioteca digitale (8 interventi, 40 miliardi di lire);
 - Patrimonio documentario e archivi del Novecento (10 interventi, 42 miliardi di lire);
 - Promozione del libro.

Nel periodo successivo alla sottoscrizione dell'Accordo Programma Quadro gli interventi originariamente previsti sono stati disaggregati dando origine a quasi 200 schede intervento.

6.1.2 Il quadro ex-ante delle risorse finanziarie all'atto della stipula

L'APQ del maggio 2001 è stato preceduto da un Accordo di Programma Quadro dedicato esclusivamente al recupero e valorizzazione della Reggia di Venaria Reale (10 settembre 1999 – MBAC, Regione, Provincia, Comuni di Torino, Venaria, Druento): i fondi regionali e gli interventi previsti per quest'ultimo sono quindi confluiti nell'APQ del maggio 2001 (oggetto del nostro lavoro).

Il quadro *ex-ante* delle risorse finanziarie all'atto della stipula (incluse le Fondazioni bancarie, sebbene queste abbiano presentato soltanto lettere di intento) è illustrato nella tabella 6.1.

La tabella evidenzia *prima facie* che – nei sei anni presi in esame – l'Unione Europea ha preventivato uno stanziamento di competenza pari al 24,7% del totale dei fondi, mentre la quota del settore statale (CIPE e MBAC) è pari al 37,3%; la Regione Piemonte ha preventivato uno stanziamento di competenza pari al 9%, gli altri enti pubblici locali una quota pari al 7,2%, mentre i privati (Fondazioni bancarie) hanno presentato delle lettere di intento per una quota pari al 21,7%. Per la realizzazione delle opere previste nell'APQ, la Regione Piemonte sembrerebbe riuscita ad attrarre risorse fi-

Tab. 6.1 Quadro *ex-ante* delle risorse finanziarie all'atto della stipula (€)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale per fonte
UE (DOCUP)	0,00	0,00	23.757.017,38	21.174.732,87	15.493.706,97	17.043.077,67	77.468.534,89
Settore statale							
CIPE							
135/99	0,00	8.934.704,36	0,00	0,00	0,00	0,00	8.934.704,36
142/99	0,00	7.695.207,80	18.953.968,20	11.878.508,68	0,00	0,00	38.527.684,68
84/00	0,00	2.065.827,61	8.263.310,40	5.164.568,99	0,00	0,00	15.493.707,00
Totale CIPE	0,00	18.695.739,77	27.217.278,60	17.043.077,67	0,00	0,00	62.956.096,04
MBAC							
l. 662/96	0,00	17.249.660,44	15.977.627,10	12.623.239,53	0,00	0,00	45.850.527,07
l. 388/00	0,00	4.648.112,09	0,00	0,00	0,00	0,00	4.648.112,09
d.lgs 490/99	0,00	0,00	0,00	516.456,90	0,00	0,00	516.456,90
l. 389/00	0,00	206.582,76	258.228,46	309.874,15	0,00	0,00	774.685,37
l. 400/00	0,00	1.032.913,80	1.032.913,80	0,00	0,00	0,00	2.065.827,60
Totale MBAC	0,00	23.137.269,09	17.268.769,36	13.449.570,58	0,00	0,00	53.855.609,03
Totale stato	0,00	41.833.008,86	44.486.047,96	30.492.648,25	0,00	0,00	116.811.705,07
Regione							
Piemonte	258.228,45	7.436.979,36	9.657.744,03	10.948.886,28	0,00	0,00	28.301.838,12
Altri enti locali e di diritto pubblico							
Comuni	0,00	2.840.512,94	9.683.566,86	9.683.566,86	0,00	0,00	22.207.646,66
Province	0,00	0,00	516.456,90	0,00	0,00	0,00	516.456,90
Ordine							
Mauriziano	0,00	0,00	0,00	4.131.655,19	0,00	0,00	4.131.655,19
Totale altri							
enti pubblici	0,00	2.840.512,95	10.200.023,76	9.683.566,86	0,00	0,00	22.724.103,57
Privati							
(Fondazioni bancarie)	0,00	14.460.793,18	20.348.401,85	32.588.430,36	0,00	0,00	67.397.625,39
Totale							
per anno	258.228,45	66.571.294,35	108.449.234,98	104.888.264,62	15.493.706,97	17.043.077,67	312.703.807,04

Fonte: elaborazione su dati monitoraggio

nanziarie superiori al 90%, grazie soprattutto all'apporto del settore statale, dei privati e dell'Unione Europea. Tuttavia, occorre precisare che i fondi del DOCUP sono a carico, rispettivamente, al 50% della UE, al 35% dello Stato e al 15% della Regione; pertanto, l'apporto dell'Unione Europea si riduce al 12,4%, la quota del settore statale (CIPE e MBAC) sale al 46% e quella della Regione Piemonte cresce al 12,8%. Rimodulando le percentuali, pertanto, si evince che la Regione Piemonte (attraverso l'APQ) è riuscita ad attrarre risorse pari all'87,2%, grazie soprattutto all'apporto del settore statale (per una percentuale di poco inferiore al 50%) e delle Fondazioni bancarie (circa il 22%).

6.1.3 La fase della previsione delle spese per tipologia d'intervento

Nei mesi successivi alla stipula dell'APQ, la Regione Piemonte ha sottoscritto una serie di accordi di programma (semplici), attuativi dell'Accordo di Programma Quadro, nei quali vengono indicate con maggior dettaglio le diverse tipologie di opere e i lotti (articolati in base alle competenze dei soggetti) necessari per la realizzazione degli interventi previsti nell'APQ¹.

¹ Un primo elenco di questi accordi di programma semplici è stato pubblicato nel 2002 ("Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, n. 22 – Supplemento ordinario n. 1, 30 maggio 2002).

Tab. 6.2 Castello Ducale di Agliè

Fase	Oggetto	Stazione appaltante	Importo complessivo	Fonte finanziaria	Cronoprogramma				
					Progetto preliminare	Progetto definitivo	Progetto esecutivo	Inizio lavori	Fine lavori
1	Impianti e lavori edili di assistenza; Restauri	SBAPP	2.582.284 258.228 Totale 2.840.512	Comp. S.Paolo Min. BB.CC.	apr-02	giu-02	giu-02	set-02	set-03
2	Impianti e lavori edili di assistenza; Restauri decorazioni e arredi	SBAPP SPSAD	671.393 774.685	CIPE CRT	set-02 giu-02	dic-02 set-02	dic-02 set-02	mar-03 dic-02	dic-03 dic-03
3	Impianti e lavori edili di assistenza; Restauri decorazioni e arredi	SBAPP	774.685 129.114 1.549.370 258.228 Totale 2.711.397	CIPE Fond. CRT Fond. CRT Ministero BB.CC.	apr-03	giu-03	giu-03	set-03	set-04
4	Sistemazione cucine Impianti Restauri	SBAPP	129.114 258.228 103.291 490.633 Totale	Fond. CRT Ministero BB.CC. CIPE	set-03	dic-03	dic-03	mar-04	dic-04
			Totale 7.448.620						

Tab. 6.3 Comune di Agliè

Fase	Oggetto	Stazione appaltante	Importo complessivo	Fonte finanziaria	Cronoprogramma					Fine lavori
					Progetto preliminare	Progetto definitivo	Progetto esecutivo	Inizio lavori	Progetto definitivo	
1	Formazione marciapiede viale Don Notario (rampa Castello) Ultimazione, sistemazione, pavimentazione e illuminazione p.zza Castello antistante Castello Ducale Sistemazione pavimentazione via Principe Tommaso, portici via Principe Tommaso Sistemazione pavimentazione p.zza Teatro e p.zza Umberto I	Comune	258.228	CIPE	2002	2002	2002	2002/3	2003	2003
		Comune	232.405	Regione	2002	2002	2002	2003	2003	2003
		Comune	284.051	CIPE	2002	2002	2002	2002/3	2003	2003
		Comune	134.278	CIPE	2002	2002	2002	2002/3	2003	2003
2	Parcheggio a servizio del Castello Ducale	Comune	356.355	CIPE	2003	2003	2003	2004	2005	2005
			258.228	Comune						
			Totale 1.523.545							

Fonte: Regione Piemonte – Direzione Beni Culturali

In ogni accordo di programma semplice viene riportato il costo complessivo degli interventi e delle singole opere, le relative fonti finanziarie nonché i tempi e i costi previsti per ogni opera. Per esemplificare: in sede di stipula dell'APQ (maggio 2001), per la realizzazione del progetto integrato relativo al Castello di Agliè, erano previste due singole schede intervento: la prima relativa al recupero del Castello Ducale di Agliè e la seconda per il recupero ambientale e paesaggistico del territorio circostante. In ognuna delle due schede intervento erano indicate le risorse finanziarie (e relative fonti) nonché un cronoprogramma delle attività da realizzare. Nel successivo accordo di programma semplice (maggio 2002) i due interventi vengono meglio articolati (vedi tabb. 6.2 e 6.3) e le diverse opere sono raggruppate in base alle competenze dei diversi soggetti (Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio per il Piemonte, Soprintendenza per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetnoantropologico, Comune di Agliè). I soggetti che hanno sottoscritto l'accordo di programma in oggetto, pertanto, si impegnano, ciascuno per le parti di propria competenza, a realizzare quanto previsto nel testo dell'Accordo, con le modalità e nei tempi indicati nel cronoprogramma (parte integrante dell'Accordo stesso).

6.1.4 Meccanismi di finanziamento dell'APQ

Come indicato nelle pagine precedenti, l'Accordo di Programma Quadro in materia di beni culturali è finanziato da una pluralità di fonti (comunitarie, nazionali, regionali, comunali e private). Ognuna di queste ha specifiche peculiarità e segue diversi "percorsi contabili".

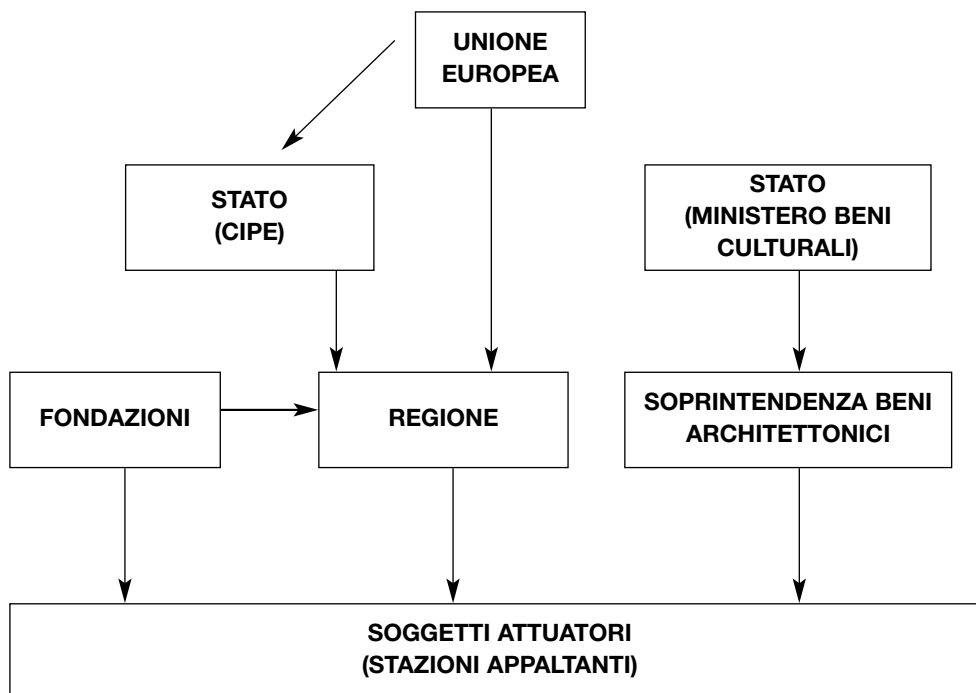
I *fondi del Docup* sono al 50% della UE, al 35% dello Stato e al 15% della Regione stessa per la *misura 2.5a (Phasing Out)*, dove per 2.5 s'intendono gli "Interventi turistici e culturali di sistema" e per *a* il Sistema delle Residenze Sabaude. Nel DOCUP, infatti, è previsto un programma aggiuntivo denominato "*Phasing Out* o di sostegno transitorio" fino al 2005 per i Comuni che escono dall'ob. 2 e 5b: sono previste in tal caso azioni di completamento, di complementarietà e di connessione. Invece, per quanto riguarda la *misura 3.2* (interventi di riqualificazione locale effettuati da enti pubblici), le quote degli enti precedentemente citati sono, rispettivamente, il 50%, il 45% e il 5%.

Per quanto riguarda i *fondi UE*, la Direzione Industria della Regione Piemonte provvede ad accantonare le risorse per le misure 2.5a (*phasing out*) e 3.2, mentre la Direzione Beni Culturali – assieme alla Direzione Patrimonio Tecnico – effettua l'impegno (il responsabile della misura è il direttore dei Beni Culturali). Quasi tutti i fondi del DOCUP confluiscono nel restauro della Reggia di Venaria Reale.

Il CIPE trasferisce ed eroga gli importi dopo i due monitoraggi annuali, successivamente ad una verifica puntuale dei contenuti e ad una relazione sui punti da chiarire, con eventuali incontri tra le parti e richiesta di controdeduzioni. Eccetto due casi, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ordina al CIPE di trasferire le risorse alla Regione: questo iter, associato alla "dialettica" post-monitoraggi, comporta forti ritardi nell'erogazione dei fondi stessi, solo in parte motivati dai ritardi connessi all'espletamento delle gare a evidenza pubblica da espletare.

Poiché le risorse vengono previste ad approvazione dell'APQ *ex-ante*, di fatto – nonostante spesso le entrate non siano state accertate nei tempi previsti – la Regione iscrive in uscita uno stanziamento equivalente alle previsioni e utilizza i propri fondi di cassa per impegnare e pagare: ad esempio, nell'esercizio 2002 i fondi CIPE non sono stati riscossi, ma la Regione ha stanziato di competenza euro 27.217.278,6. Questa situazione tende, ovviamente, a ridurre i gradi di libertà della Regione stessa sui propri fondi di cassa.

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MBAC), invece, utilizza i proventi del gioco del Lotto (tramite riscossione della società Lottomatica di Roma) per costituire un fondo con il quale finanzia a cadenza triennale importanti interventi di recupero e conservazione del patrimonio culturale: in aggiunta a questi sono previsti dei fondi ordinari. Nel programma triennale (Piano Lotto) 2001-2003 del Ministero per i Beni e le Attività Culturali è destinata per questa finalità una parte dei proventi del gioco del Lotto. Tuttavia, i trasferimenti del MBAC non transitano per il bilancio regionale, ma vengono attribuiti alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e il Paesaggio del Piemonte, la quale eroga direttamente i trasferimenti ai soggetti attuatori.

Fig 6.1 Flussi finanziari dell'Accordo di Programma Quadro "Beni e Sistema culturale".

I fondi che la *Regione Piemonte* stanZIA ai sensi della legge regionale 28 agosto 1978, n. 58 (“Promozione della tutela e dello sviluppo delle attività e dei beni culturali”) vengono solitamente erogati in compartecipazione ai fondi MBAC-Soprintendenza o a quelli del settore statale.

In merito agli *altri enti locali e di diritto pubblico*, i Comuni intervengono per la riqualificazione urbanistica (viabilità, illuminazione, ecc.), mentre vi è soltanto il caso della Provincia di Cuneo che dovrebbe provvedere al recupero viario circostante la ex Certosa, poi Castello Reale di Casotto.

Le *Fondazioni bancarie* (CRT e San Paolo), infine, stipulano dei protocolli d’intesa annuali con la Regione Piemonte. Fino all’esercizio 2003 i fondi delle Fondazioni non transitavano per il bilancio regionale, ma venivano erogati direttamente alla proprietà o al gestore del bene culturale oggetto di intervento; a partire dal 2004, invece, la CRT ha deciso di trasferire dei fondi alla Regione per il Castello di Racconigi: ciò ha comportato l’istituzione di un capitolo in entrata e di due capitoli in uscita.

La figura 6.1 sintetizza i flussi finanziari tra i diversi soggetti coinvolti nell’attuazione dell’accordo di programma quadro.

6.1.5 Il quadro ex-post delle risorse finanziarie complessive

Se dal quadro delle risorse stanziato alla stipula dell’accordo (tab. 6.1) si passa al quadro *ex-post* (aggiornato al dicembre 2004 e pertanto limitato al periodo 2000-2004), si rilevano due aspetti meritevoli di attenzione (tab. 6.4): a) l’andamento delle risorse finanziarie registra variazioni rispetto alle previsioni (i finanziamenti sono giunti in misura inferiore rispetto alle previsioni nel 2001 e nel 2003, ma in misura superiore nel 2002 e nel 2004); b) l’ammontare complessivo delle risorse finanziarie aumenta considerevolmente (dai 312,7 milioni di euro previsti in sede di stipula a 354,7 milioni di euro). Dal quadro che emerge sembra dedursi che l’APQ abbia “funzionato”, perlomeno se tale valutazione sia espressa in relazione alla capacità di attrazione di risorse aggiuntive rispetto a quelle inizialmente stipulate.

Tab. 5.4 Quadro *ex-post* delle risorse finanziarie periodo 2000-2004 (dicembre 2004, €)

	2000	2001	2002	2003	2004	Totale per fonte
UE (DOCUP)	0,00	5.500.000,00	87.743.244,96	17.470.794,60	16.291.330,80	127.005.370,36
Settore statale						
CIPE						
135/99	0,00	426.602,31	8.387.228,93	0,00	120.873,10	8.934.704,34
142/99, 80/00, 84/00	103.291,00*	5.224.621,42	29.231.482,51	14.514.788,00	4.042.891,00	53.117.073,93
Totale CIPE	0,00	18.584.701,52	36.304.951,00	20.244.853,28	4.300.480,46	62.051.778,27
MBAC	0,00	4.970.820,37	13.781.740,14	18.657.392,44	0,00	37.409.952,95
Totale stato	0,00	23.555.521,89	50.086.691,14	38.902.245,72	4.300.480,46	116.844.939,21
Regione						
Piemonte	258.228,45	7.217.910,14	15.613.235,10	12.919.856,77	1.881.776,00	37.632.778,01
Altri enti locali e di diritto						
pubblico	0,00	4.392.853,44	9.861.695,39	19.241.141,97	310.000,00	33.805.690,80
Privati (Fondazioni bancarie)	0,00	9.838.500,44	21.669.405,40	30.701.216,51	10.803.022,49	73.012.144,84
Totale per anno	258.228,45	46.111.932,47	175.112.576,60	99.994.113,60	33.276.609,75	354.753.460,87

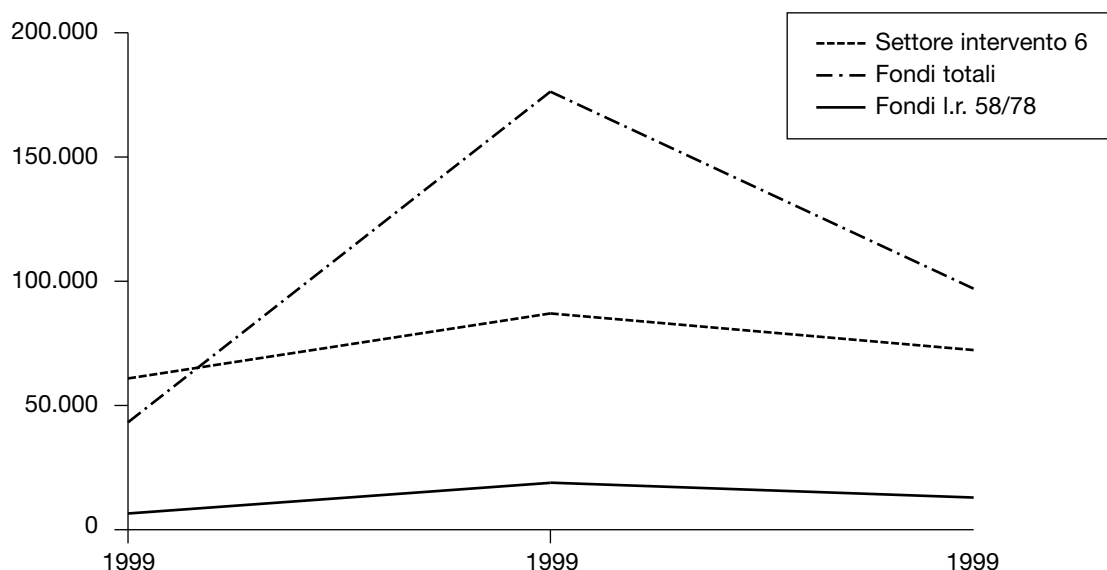
* Del 1999. Fonte: Regione Piemonte – Direzione Beni Culturali

6.1.6 Il quadro *ex-post* delle spese regionali e settoriali

Un ulteriore profilo di analisi consente di esaminare il rapporto tra le risorse complessive dell'APQ e quelle regionali (sia di settore che relative all'APQ). Analizzando la fase della spesa – per la quota dell'APQ che transita per il bilancio regionale – si può riscontrare che la quota di fondi regionali (l.r. 58/78) è andata sostanzialmente crescendo nel corso del triennio esaminato: 7,2 milioni nel 2001, 15,6 milioni nel 2002 e 12,9 milioni nel 2003 (tab. 6.5). La quota di fondi all'APQ rispetto al totale degli stanziamenti per il settore d'intervento 6 (organizzazione della cultura e relative strutture) – ovvero gli stanziamenti iscritti a bilancio dalla Regione Piemonte per tali finalità – tende a crescere nel primo biennio, per attestarsi, comunque, su una soglia superiore al 100%: ciò significa che la quota delle risorse attratte fuori Regione risulta assai congrua, come del resto era già emerso nelle tabelle precedenti.

Tab 6.5 Fondi stanziati per i beni culturali (stanziamenti effettivi, val. in €)

	2001	2002	2003
Settore di intervento 6 (organizzazione della cultura e relative strutture)	65.479.735,07	83.316.784,34	72.310.972,86
Fondi totali APQ Beni culturali	46.111.932,47	175.112.576,60	99.994.113,60
Fondi l.r. 58/78 per APQ Beni culturali	7.217.910,14	15.613.235,10	12.918.856,77
Fondi regionali per APQ			
su settore d'intervento (val %)	11,02%	18,74%	17,87%
Fondi totali APQ			
su settore d'intervento (val %)	70,42%	210,18%	138,28%
Fondi regionali per APQ			
su fondi totali APQ (val %)	15,65%	8,92%	12,92%

Fig. 6.2 Fondi stanziati per i beni culturali

Infine, la quota di fondi regionali rispetto al totale dei fondi per l'APQ ha un andamento altalenante (15,6% nel 2001, 8,9 nel 2003 e 12,9 nel 2003).

6.1.7 APQ e bilancio regionale: capitoli movimentati e relativi saldi

Un ultimo profilo di analisi riguarda gli aspetti di natura contabile dell'Accordo di Programma Quadro ovvero le ricadute operative sul bilancio regionale delle risorse finanziarie stanziato per la realizzazione degli interventi. La gestione contabile dell'APQ ha interessato numerosi capitoli del bilancio regionale, sia in entrata che in uscita. Alcuni capitoli di entrata del bilancio regionale presentano, ovviamente, un vincolo di destinazione in uscita (la tabella 6.6 evidenzia i legami tra le poste in entrata e quelle in uscita).

È noto che il sistema di contabilità finanziaria è fondato, tra l'altro, sul principio di cassa, in base al quale la sommatoria dei pagamenti effettivi deve risultare inferiore o uguale agli stanziamenti di cassa in uscita che, a loro volta, devono essere inferiori o uguali alle previsioni di cassa in entrata (riscossioni previste più fondo cassa iniziale). Sebbene tale regola valga ai fini dell'equilibrio iniziale del bilancio annuale di previsione, occorre rammentare che nel bilancio annuale è iscritto, tra le previsioni di cassa, un fondo di riserva dal quale sono prelevate le somme necessarie per i pagamenti da eseguire, nel corso dell'esercizio finanziario, in eccedenza agli stanziamenti previsti.

Ciò premesso, un'analisi dettagliata delle poste relative ai capitoli del bilancio regionale movimentati per attuare l'APQ consente di rilevare alcuni aspetti degni di attenzione (i dettagli contabili relativi ai diversi capitoli sono riportati nell'appendice al termine del capitolo). Nell'anno 2000 si registra un saldo negativo di cassa pari a 9.443.292,00 di euro, determinato dalla differenza tra la sommatoria dei pagamenti di competenza e in conto residui (euro 171.830.588,63) e la sommatoria delle riscossioni di competenza ed in conto residui (euro 162.387.296,63). Tale differenza è stata governata senza attingere dal fondo di riserva, ma è innegabile che tale fenomeno tende a ridurre la disponibilità di cassa e induce a richiedere, eventualmente, anticipazioni di cassa. Nell'esercizio 2001 e 2002 la differenza tra pagamenti e riscossioni di cassa si è ulteriormente ampliata, per un importo pari, rispettivamente, ad euro 106.383.180,60 e 102.452.341,14. La "forbice" ha incominciato a ridursi a partire dall'anno 2003, in quanto lo sbilanciamento di cassa è risultato pari a euro 58.923.894,63. I dati dell'esercizio 2004 (non ancora concluso al momento dell'indagine) confermano questa tendenza.

Tab. 6.6 Capitoli di bilancio relativi all'APQ Beni culturali

<i>Capitolo di entrata</i>	<i>Capitolo di uscita</i>	<i>Descrizione</i>
601	20014 20015	Spese per il finanziamento del completamento di opere infrastrutturali (l. 208/98) Spese per il finanziamento del completamento di opere infrastrutturali (l. 208/98).F.s.r.
726	20362 20363 20364 20365 20407 20408	Spese per l'acquisto e la produzione di beni, di attrezzature, di arredi per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali. Fondi statali Spese per l'acquisto e la produzione di beni, di attrezzature, di arredi per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali. Fondi statali. F.s.r. Spese per la progettazione, la realizzazione di opere, nonché per i servizi di supporto per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali. Fondi statali Spese per la progettazione, la realizzazione di opere, nonché per i servizi di supporto per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali. Fondi statali. F.s.r. Contributi ad enti locali e ad altri soggetti per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali Contributi ad enti locali e ad altri soggetti per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali. F.s.r.
570	26832 26833	Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 2081/93. Ob. 2 – periodo 1997/99 (art. 5, l. 183/1987). Fondi statali Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 2081/93. Ob. 2 – periodo 1997/99 (art. 5, l. 183/1987). Fondi statali. F.s.r.
523	26834 26835 26836	Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 2081/93. Ob. 2 – periodo 1997/99 (art. 5, l. 183/1987). Fondi comunitari Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 2081/93. Ob. 2 – periodo 1997/99 (art. 5, l. 183/1987). Fondi comunitari. F.s.r. Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 2081/93. Ob. 2 – periodo 1997/99 (art. 5, l. 183/1987). Fondi regionali.
568	26840 26841	Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 – periodo 2000/2006 (art. 5, l. 1987/183). Fondi statali Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 – periodo 2000/2006 (art. 5, l. 1987/183). Fondi statali. F.s.r.
567	26842 26843 26844	Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 – periodo 2000/2006 (art. 5, l. 1987/183). Fondi comunitari Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99., Ob.2 – periodo 2000/2006 (art. 5, l. 1987/183). Fondi comunitari. F.s.r. Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob.2 – periodo 2000/2006 (art. 5, l. 1987/183). Fondi regionali
568	26846 26847	Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 – periodo 2000/2006. Programma per le zone in <i>phasing out</i> (art. 5, l. 187/1987). Fondi statali Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 – periodo 2000/2006. Programma per le zone in <i>phasing out</i> (art. 5, l. 187/1987). Fondi statali. F.s.r.
534	26848 26849	Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 periodo 2000/2006. Programma per le zone in <i>phasing out</i> (art. 5, l. 187/1987). Fondi comunitari Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 periodo 2000/06. Programma per le zone in <i>phasing out</i> (art. 5, l. 187/1987). Fondi comunitari. F.s.r.

6.2 ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO RELATIVI ALLE RISORSE IDRICHE

6.2.1 Introduzione

Gli APQ relativi alle risorse idriche si sono articolati in tre accordi (più un atto integrativo relativo al terzo Accordo di Programma Quadro): il primo Accordo (“Infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane”) è stato approvato nel dicembre 2000; il secondo APQ (“Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano”) risale al luglio del 2001; il terzo accordo (“Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche”) è stato approvato nel dicembre 2002

Gli interventi individuati nel primo Accordo di Programma Quadro, sottoscritto il 4 dicembre 2000, costituiscono un'integrazione agli interventi già inseriti nel Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque (legge 23 maggio 1997, n. 135), approvato nel luglio 1997. Si tratta di progetti, realizzabili nell'arco della durata dell'accordo medesimo, che riguardano due tipologie d'intervento: a) completamento, adeguamento funzionale e ottimizzazione delle infrastrutture fognarie e di collettamento e depurazione delle acque reflue secondo i criteri di cui al decreto legislativo 152/99, nonché in ottemperanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie in materia; b) potenziamento e razionalizzazione delle infrastrutture dei servizi idrici integrati e sviluppo di infrastrutture e sistemi per il riutilizzo di acque reflue depurate.

Tale primo Accordo di Programma Quadro prevede una spesa complessiva di euro 65.021.924 la cui copertura finanziaria risulta così articolata:

- euro 23.240.560 a valere sulle risorse per le aree depresse 2000-2002 di cui alla tabella D della legge finanziaria 2000 ripartite e attribuite alla Regione Piemonte con deliberazione CIPE n. 84/2000 del 15 febbraio 2000;
- euro 27.010.696 a valere sulle risorse attribuite al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio nel “Bilancio di previsione della Stato per l'anno finanziario 2000 e bilancio pluriennale per il triennio 2000-2002”, tabella 18 – di cui alla legge n. 489/99;
- euro 14.770.667 a valere sul cofinanziamento dei soggetti attuatori (comuni, comunità montane, consorzi e aziende) derivante dai proventi tariffari.

Per quanto riguarda il profilo contabile, la Regione Piemonte ha istituito un capitolo di entrata a tale scopo (n. 961 – “Assegnazione di fondi per il finanziamento di interventi nel settore delle infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue – legge 36/94 e decreto legislativo 152/99 – Accordo di Programma 4 dicembre 2000”). Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha trasferito subito tutte le risorse nell'anno 2001 mentre il MEF-CIPE ha accreditato i propri fondi (“compatibilmente con le proprie disponibilità”) negli anni dal 2001 al 2003. In particolare, nel corso del 2001 sono stati accertati euro 27.010.696 (100% dei fondi del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, riscossi con reversale del 28/02/2001). Per quanto concerne le risorse del MEF-CIPE, sono state incassate alcune *tranche* di finanziamento: per un importo pari ad euro 11.620.280 nel 2002 (reversale del 6 ottobre) e per un successivo importo pari a euro 5.991.753 nel 2003 (reversale del 21 ottobre). Quest'ultima tranche di finanziamento era in parte (euro 4.143.017) relativa al pri-

Tab 6.7 Risorse finanziarie APQ Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione acque reflue urbane (periodo 2001-2002)

Fonte	Risorse
Ministero Ambiente	27.010.695,82
Ministero Economia (delibera CIPE n. 84/2000)	23.240.560,46
Totale Stato	50.251.256,28
Soggetti attuatori	14.770.667,32
Totale APQ	65.021.923,60

mo APQ e in parte (euro 1.848.73) destinata al secondo accordo. Infine, nel corso del 2004 è stato riscosso (reversale del marzo 2004), un'ulteriore tranche di finanziamento per un importo pari ad euro 8.274.325 (destinata ai primi due APQ). L'utilizzo di un unico capitolo di entrata (il 961) per introitare risorse provenienti sia dal primo che dal secondo APQ (nonostante la denominazione del capitolo sia rimasta quella originale e riferita al solo primo Accordo di Programma) determina ovvie difficoltà di attribuzione dei fondi riscossi ai diversi APQ. Occorre precisare che il primo Accordo di Programma Quadro (dicembre 2000), pur rispondendo alla finalità di adeguare le principali infrastrutture di fognatura e depurazione alle direttive comunitarie in materia, riguardava solamente una componente delle infrastrutture del ciclo integrato dell'acqua, non potendosi in tale sede prevedere interventi non compatibili con l'utilizzo delle fonti finanziarie di competenza del Ministero dell'Ambiente, di destinazione vincolata alla depurazione delle acque reflue.

La gestione finanziaria dell'APQ Risorse idriche evidenzia una situazione diametralmente opposta a quella rappresentata nel caso dei Beni culturali. La spesa regionale – consistente in un trasferimento di risorse finanziarie agli enti attuatori – ha infatti registrato, in una prima fase, un andamento rallentato. I capitoli del bilancio regionale movimentati non hanno mai generato, come per i beni culturali, uno squilibrio di cassa tra pagamenti e riscossioni: il problema, in questo caso, è rappresentato dalla ridotta capacità di spesa degli enti attuatori, che comporta ritardi nel trasferimento dei fondi. Soltanto nel 2004 la situazione dei pagamenti verso i soggetti gestori sembra registrare una significativa accelerazione. Le ragioni dei ritardi nell'erogazione dei trasferimenti sono soprattutto riconducibili alla trasformazione societaria in corso per numerosi soggetti attuatori connessa ai diversi adempimenti normativi previsti dal nuovo articolo 113 del TUEL². Principi fondamentali di tale riforma risultano essere:

- la distinzione tra le funzioni di governo, spettanti agli enti locali in forma singola o associata, e quelle di erogazione del servizio, da effettuarsi da parte di una società di capitali individuata attraverso l'espletamento di gara con procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio o l'individuazione del socio privato; è ancora possibile l'affidamento diretto se l'ente pubblico proprietario esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e se la società realizza la parte più importante della propria attività con l'ente proprietario;
- l'obbligo di separare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, dalla vera e propria gestione del servizio: tale facoltà è comunque rimessa alla specifica disciplina di settore e, quando realizzabile, comporta l'assegnazione della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni mediante gara o mediante affidamento diretto a società di capitali a capitale interamente pubblico;
- la netta separazione della proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, dalla gestione del servizio, al fine di consentire l'effettiva messa in concorrenza di quest'ultima.

Alla luce dei principi sopra esposti, sono sorte delle evidenti necessità di riorganizzazione, comportanti una scelta del gestore fondata sulla base delle procedure stabilite dalla normativa comunitaria e nazionale, la separazione tra proprietà delle reti e gestione del servizio idrico integrato, nonché la proprietà pubblica delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni necessarie all'erogazione del servizio. Ne è derivato che reti e infrastrutture necessarie all'erogazione di tali servizi non possono più essere trasferite in proprietà in capo ai gestori del servizio, ma solo messi a disposizione delle società erogatrici affinché queste possano svolgere l'attività di gestione della rete e del servizio. Dove la gestione del servizio fosse effettuata tramite società a totale o prevalente capitale pubblico, tale società avrebbe dovuto spogliarsi della proprietà di reti, impianti ed altre dotazioni, ove queste le fossero state trasferite. Anche per le parti di reti ed infrastrutture che la società abbia direttamente realizzato con fondi propri, si deve applicare la medesima regola di separazione della proprietà della rete dalla gestione del servizio, soprattutto in quanto tali opere siano state realizzate nel quadro di convenzioni in cui è stabilito che la tariffa debba tener conto proprio degli investimenti previsti a carico dei gestori.

² Come modificato dalla legge. 24 novembre 2003, n. 350 e dalla legge. 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004).

In sintesi, è stato necessario lasciar passare del tempo affinché reti, impianti e dotazioni fossero attribuite in proprietà esclusiva all'ente locale nel cui territorio insistano, qualora servissero esclusivamente alla prestazione del servizio idrico all'interno di tale territorio; viceversa, per le infrastrutture che svolgono una funzione sovracomunale, si è dovuto attendere che fosse realizzata una comproprietà di tutti gli enti interessati sulla base dell'attribuzione di quote di comproprietà che sono definite dagli enti medesimi.

Il *secondo accordo di programma quadro*, sottoscritto il 26 luglio 2001, è finalizzato all'attuazione degli interventi relativi al settore delle infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano. I 29 interventi che lo compongono posso essere articolati nei seguenti ambiti:

- a) interconnessione di sistemi acquedottistici;
- b) completamento, adeguamento funzionale e ottimizzazione delle infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione con le finalità di cui al decreto legislativo 31/2001, nonché in ottemperanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie in materia;
- c) potenziamento e razionalizzazione delle infrastrutture dei servizi idrici integrati e sviluppo di infrastrutture e sistemi per il risparmio idrico.

In merito alla copertura finanziaria, il fabbisogno complessivo del programma oggetto del presente Accordo ammonta a 61.486.776,12 di euro ed è riferito ad interventi funzionalmente connessi o ricadenti in aree depresse e facenti parti comunque delle aree obiettivo per il sostegno comunitario di tipo definitivo o transitorio.

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento, è prevista una copertura finanziaria articolata nei seguenti termini:

- euro 44.157.064,27 a carico dello Stato, a valere sulle risorse per le aree depresse attribuite alla Regione con deliberazioni CIPE ed erogato in tempi compatibili con le procedure previste dalle singole norme;
- euro 17.329.711, a carico dei soggetti attuatori degli interventi (comuni, aziende, consorzi, ecc.) e derivante dai proventi tariffari (introiti derivanti dall'applicazione delle tariffe vigenti per i servizi d'acquedotto, fognatura e depurazione, così come disciplinati dalla relativa deliberazione CIPE 22 giugno 2000, n. 62).

La copertura finanziaria delle risorse ripartite con le deliberazioni CIPE n. 84/2000 e 138/2000 è modulata per il 50% a valere sull'anno 2002 e per il restante 50% a valere sull'anno 2003 (salvo eventuali rimodulazioni delle disponibilità di cassa determinate dalle leggi finanziarie). Il MEF-CIPE ha attribuito circa un quinto dei propri fondi (euro 8.826.248,41) già nel dicembre 2001 (reversale d'incasso del dicembre 2001). Gli esigui trasferimenti del MEF-CIPE negli anni successivi trovano una spiegazione nella scarsa capacità di spesa dimostrata dall'ente Regione (dovuta, come sopra specificato, alle trasformazioni societarie occorse in questi anni nel settore idrico). La spesa regionale – consistente in un trasferimento agli enti attuatori – si è infatti dimostrata alquanto rallentata: la prima tranche MEF-CIPE è finita interamente in economia sui fondi regionali.

Analoghe considerazioni valgono anche per il *terzo Accordo di Programma Quadro* di settore ("Tutela delle acque e la gestione integrata delle risorse idriche"), sottoscritto il 18 dicembre 2002 da Mini-

Tab 6.8 APQ Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano (periodo 2001-2003)

Fonte	Risorse
Ministero Economia (delibere CIPE n. 84/2000 e 138/2000)	44.157.064,27
Soggetti attuatori	17.329.711,25
Totale	61.486.775,72

stero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e Regione Piemonte. Tale accordo è stato successivamente integrato con un ulteriore APQ (dicembre 2003). In esso sono previsti interventi, immediatamente attivabili, per la tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei, finanziati con i seguenti fondi:

- deliberazione CIPE n. 36/2002 per un importo di euro 10.430.000,00 (tali fondi sono stati iscritti sul bilancio regionale pluriennale 2003-2005 per euro 3.000.000,00 sul cap. 24760/2003, per euro 6.000.000,00 sul cap. 24760/2004 e per euro 1.430.000,00 sul cap. 24760/2005);
- fondi stanziati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio per l'importo di euro 26.856.559,86 (di cui, con successivo decreto del Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio sono stati trasferiti alla Regione Piemonte euro 6.714.139,82, corrispondenti al 25% delle risorse stanziare);
- fondi regionali, pari a euro 9.350.000,00.

6.2.2 Il quadro ex-post delle spese regionali e settoriali

La quota delle risorse finanziarie APQ rispetto al totale degli stanziamenti per i settori d'intervento 13 e 16 (acque minerali, termali, cave, torbiere e acquedotti, fognature) – ovvero gli stanziamenti iscritti a bilancio dalla Regione Piemonte per tali finalità – dopo un primo anno in cui assume un valore molto elevato (il 43% circa), tende a ridursi considerevolmente negli anni successivi (tab. 6.9)

In particolare, la forte contrazione che si registra per l'esercizio 2002, sia delle risorse APQ che delle risorse relative ai settori d'intervento 13 e 16, probabilmente a causa della ridotta capacità di spesa, sembra aver determinato una riduzione degli stanziamenti ex-post rispetto a quelli previsti ex-ante. In altri termini, i dati parrebbero avvalorare la tesi secondo cui i fondi ministeriali sarebbero stati "rimandati" nel tempo a seguito della ridotta capacità (velocità) di spesa. Nell'anno 2003 si registra un aumento, rispetto all'anno precedente, della quota di risorse APQ sul totale finanziamenti di settore (17,5 rispetto all'8,3 del 2002).

6.2.3 Il quadro ex-post di dettaglio dei capitoli regionali movimentati

La gestione contabile degli APQ ha interessato diversi capitoli del bilancio regionale, sia in entrata che in uscita. In particolare, sul versante delle entrate i capitoli di bilancio relativi alle risorse APQ sono due: il capitolo 961 (utilizzato per i primi due Accordi di Programma Quadro) e il capitolo 1056 (im-

Tab. 6.9 Risorse APQ e risorse di settore per anno: dati ex-post (effettivi)

<i>Risorse finanziarie</i>	2000	2001	2002	2003
Settore intervento 13 (acque minerali, termali, cave, torbiere ed altre attività estr.)	0,00	4.858.422,01	0,00	0,00
Settore intervento 16 (acquedotti, fognature ed altre opere igieniche)	62.281.064,04	84.247.646,29	55.013.676,06	72.403.703,78
Totale settori d'intervento 13 e 16	62.281.064,04	89.106.068,30	55.013.676,06	72.403.703,78
Fondi totali APQ	27.010.695,82	11.620.280,23	0,00	4.143.017,00
Infrastrutture idriche & Tutela acque	0,00	8.826.248,41	0,00	1.848.736,00
	0,00	0,00	4.577.727,00	6.714.139,82
Fondi totali APQ Infrastrutture idriche & Tutela acque	27.010.695,82	20.446.528,64	4.577.727,00	12.705.892,82
Fondi totali APQ (Infrastrutture idriche & Tutela acque) su settori di intervento 13 e 16	43,37%	22,95%	8,32%	17,55%

piegato per il terzo Accordo e relativo atto integrativo. Sul versante delle uscite sono invece quattro i capitoli di bilancio relativi agli APQ (tab. 6.10).

I dati che emergono *ex-post* dall'analisi dei capitoli di uscita una ridotta capacità di spesa di competenza: fino all'esercizio 2003, infatti, si è proceduto soltanto a pagamenti in c/residui, mentre solo dal 2004 si constata un'evidente recupero nei pagamenti di cassa (sia di competenza che in c/residui). I contributi in c/capitale sono quindi iniziati ad "andare a regime" progressivamente e, in maniera congrua, soltanto dal 2004.

Tab. 6.10 APQ Risorse idriche: capitolo bilancio regionali movimentati (solo uscite, val. in €)

	<i>Somme impegnate</i>	<i>Somme pagate di competenza</i>	<i>Somme pagate in c/residui</i>	<i>Somme pagate di cassa</i>
<i>Cap. 24740 – Contributi in capitale ad enti locali per il finanziamento di interventi nel settore delle infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue (l. 36/94 e d.lgs 152/99)</i>				
2001	27.010.695,82	0,00	0,00	0,00
2002	11.620.280,23	0,00	1.342.983,00	1.342.983,00
2003	0,00	0,00	4.796.293,84	4.796.293,84
2004	8.274.325,36	2.553.015,59	18.207.823,80	20.760.839,39
		2.553.015,59	24.347.100,64	26.900.116,23
<i>Cap. 24741 – Contributi in capitale ad enti locali per il finanziamento di interventi nel settore delle infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue (l. 36/94 e d.lgs 152/99) F.s.r.</i>				
2001	0,00	0,00	0,00	0,00
2002	0,00	0,00	0,00	0,00
2003	4.000.000,00	1.060.904,20	0,00	1.060.904,20
2004	3.000.000,00	0,00	2.939.095,80	2.939.095,80
		1.060.904,20	2.939.095,80	4.000.000,00
<i>Cap. 26938* – Attuazione della programmazione regionale in materia ambientale; trasferimenti a soggetti pubblici per la realizzazione dei relativi interventi (d.lgs 112/98 e l.r. 44/2000)</i>				
2001	32.037.429,81	0,00	0,00	0,00
2002	27.035.700,00	327.140,00	19.222.457,88	19.549.597,88
2003	24.119.999,60	500.000,00	6.430.254,95	6.930.254,95
2004	27.271.782,70	1.483.505,07	14.713.901,57	16.197.406,64
		2.310.645,07	40.366.614,40	42.677.259,47
<i>Cap. 24760 – Contributi in capitale agli enti locali per il finanziamento di interventi per la tutela delle acque e la gestione integrata delle risorse idriche nell'ambito delle intese istituzionali di programma (l. 23/12/96, n. 662)</i>				
2001	0,00	0,00	0,00	0,00
2002	0,00	0,00	0,00	0,00
2003	9.714.139,82	0,00	0,00	0,00
2004	4.422.273,00	1.011.433,34	6.544.537,50	7.555.970,84
		1.011.433,34	6.544.537,50	7.555.970,84

* Solo una parte del capitolo è utilizzata per l'APQ.