

## **9. IL MECCANISMO DELLE INTESE E DEGLI ACCORDI NEL QUADRO DELLE RELAZIONI FINANZIARIE INTERGOVERNATIVE IN ITALIA**

### **OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E SUGGERIMENTI**

Giunti a questo punto del lavoro è necessario tirare le fila degli elementi emersi nel corso dell'indagine per formulare, laddove possibile, osservazioni, suggerimenti e proposte di intervento.

Innanzitutto, è opportuno osservare che il meccanismo Intese e Accordi presenta caratteri che non lo rendono di facile collocazione nel quadro del federalismo fiscale italiano. Vi sono, infatti, componenti piuttosto differenziate. In primo luogo, il meccanismo combina un sistema di trasferimenti per spese di capitale con un'impostazione negoziale per quanto concerne le destinazioni settoriali dei fondi. In secondo luogo, esso mira a raggiungere un obiettivo tradizionale dell'intervento di spesa pubblica in Italia, vale a dire la riduzione nei divari interregionali nella dotazione di infrastrutture. In terzo luogo, esso stimola un'estesa partnership fra le amministrazioni pubbliche di diverso livello orientata alla razionalizzazione della spesa. In quarto luogo, il meccanismo ha uno spiccato contenuto incentivante. Esso stimola, infatti, all'accorciamento dei tempi di realizzazione dei progetti e quindi alla riduzione dei tempi di spesa. In quinto luogo, il meccanismo ha un obiettivo dimostrativo/educativo operato attraverso la diffusione della cultura del progetto e la diffusione del monitoraggio della realizzazione dei progetti. Ma esaminiamo con maggior dettaglio le singole componenti.

#### **9.1 UN SISTEMA DI TRASFERIMENTI NEGOZIATO PER LA SPESA DI CAPITALE**

Un tipico problema delle relazioni finanziarie intergovernative, ed in particolare del sistema di trasferimenti, è la mancanza di collegamenti fra i trasferimenti generali perequativi e i trasferimenti per spese di capitale. In effetti, i trasferimenti generali perequativi sono concepiti essenzialmente per finanziare la spesa corrente (fatto salvo, ovviamente, il diritto degli enti beneficiari di spenderli per investimenti di capitale). La spesa di capitale è invece sostenuta tramite trasferimenti con vincolo settoriale di destinazione.

Questa combinazione incompleta è fonte di numerosi problemi. In primo luogo, non vi è coordinamento fra i due meccanismi, con la conseguenza che gli enti beneficiari possono procedere a realizzare infrastrutture di cui saranno incapaci di sostenere in futuro i costi di gestione e funzionamento collegati alla fornitura dei servizi. In secondo luogo, la combinazione trasferimenti generali di perequazione/trasferimenti specifici di capitale fa prevalere le priorità del centro in modo talvolta eccessivo e ingiustificato. Sovente, in effetti, i governi subnazionali realizzano infrastrutture per il motivo principale che il loro costo è azzerato dal trasferimento statale e non perché esse corrispondano ad un'effettiva priorità delle loro giurisdizioni.

Sotto questo profilo il meccanismo delle Intese e degli Accordi rappresenta un parziale, ma effettivo, miglioramento. Le priorità settoriali sono, infatti, soggette ad un progetto di negoziazione fra il livello centrale e quello subnazionale.

L'aspetto negoziale è una delle caratteristiche più innovative del meccanismo delle Intese e degli Accordi, ciò che suggerisce di soffermare brevemente su di esso l'attenzione. La diffusione di rapporti di tipo contrattuale, quali Intese e Accordi, fra livelli diversi di amministrazioni pubbliche, non è un fenomeno solo italiano, ma osservabile su vasta scala. Essa indica che è in corso un processo di sostituzione di un sistema basato in prevalenza sulla gerarchia, e quindi sull'imposizione di ordini, con un sistema fondato su accordi, cioè su relazioni di tipo contrattuale, fra amministrazioni pubbliche e amministrazioni pubbliche e fra queste e gli operatori privati, operanti individualmente, o su base associativa. Si tratta di un modo d'essere nuovo ed innovativo del settore pubblico nei suoi rapporti interni e nei suoi rapporti con le altre componenti della società, che si riscontra nella maggior parte dei paesi industrializzati.

Questa trasformazione utilizza strumenti diversi perché coinvolge una molteplicità di attori. In al-

cuni casi si utilizzano contratti veri e propri<sup>1</sup>. Questi contratti sono di formazione recente e sono utilizzati solo in pochi paesi all'avanguardia nella regolazione legislativa, come la Francia dove si conta ormai quattro generazioni di *Contrats de Plan* (vedi capitolo 8).

Nella maggior parte dei casi si utilizzano ancora strumenti e forme non strettamente contrattuali. Tipico il caso dei patti territoriali italiani, dove le diverse parti prendono impegni separati, la cui violazione ad opera di una parte non comporta il diritto per le altre parti di portare in giudizio la prima, ma dove la realizzazione dell'impegno è imposta dall'obbligo generale che hanno le amministrazioni pubbliche di realizzare le decisioni da esse assunte. Dal punto di vista legale, il passaggio ad un'impostazione di tipo contrattuale è anche facilitato dall'evoluzione giurisprudenziale, in particolare dall'estensione che le corti fanno del valore degli impegni presi dalle singole amministrazioni.

Dal punto di vista delle relazioni intergovernative il passaggio all'impostazione contrattuale è facilitato dalla crescita dell'autonomia e dei poteri dei governi subnazionali. I contratti, per definizione, si svolgono fra parti non collegate da rapporti di gerarchia.

Nel caso del meccanismo delle Intese e degli Accordi esaminato in questo rapporto, l'aspetto negoziale è fortemente incompleto e riguarda fundamentalmente la scelta delle priorità. Lo svolgimento dei progetti dà luogo a eventuali premialità, ma l'erogazione dei fondi da parte del governo centrale non è condizionata a un preciso calendario di realizzazioni. In sostanza, il contratto appare ancora largamente incompleto.

Tenuto conto di questi limiti, il meccanismo rappresenta comunque un parziale, ma effettivo, miglioramento rispetto alla situazione in cui i trasferimenti di capitale a vantaggio dei governi subnazionali sono effettuati in modo settoriale e a esclusiva discrezione e decisione del centro. Con il meccanismo in esame le priorità settoriali sono, infatti, soggette a un progetto di negoziazione fra il livello centrale e quello regionale, e dunque dovrebbero condurre ad un certo bilanciamento fra le priorità dei due livelli di governo.

Questo bilanciamento dovrebbe diventare più consistente in futuro, dato che finora il meccanismo di finanziamento è stato in buona parte alimentato dall'utilizzo di preesistenti fondi settoriali. Diventerà più consistente a condizione che nel futuro immediato le pressioni e gli orientamenti settoriali del momento cedano terreno e siano sostituiti da un'impostazione di maggiore respiro.

In effetti, il coordinamento deve avvenire *ex-ante* e non aver natura unicamente contabile/finanziaria. Per essere più specifici, analizzando le vicende e i documenti degli Accordi di Programma si ha talvolta l'impressione che il coordinamento, che dà luogo all'Accordo complessivo, sia semplicemente la sommatoria contabile di programmi pensati in tempi e con modalità diverse, la cui realizzazione nell'ambito degli Accordi mantiene tempi e modalità diverse.

**Suggerimenti.** Per dispiegare al meglio la dimensione programmatica del meccanismo si possono ipotizzare diverse soluzioni (non necessariamente alternative). Innanzitutto, un maggior collegamento tra gli interventi promossi con tale meccanismo e i principali documenti di programmazione regionale (in particolare il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale – DPEFR). In altre parole, i primi passi dell'attività di programmazione degli interventi da realizzare attraverso il meccanismo potrebbero essere, almeno in parte, anticipati già in sede di elaborazione e approvazione del DPEFR, anziché attendere la ripartizione dei finanziamenti deliberata annualmente dal CIPE. Un ulteriore suggerimento che si presenta spontaneo è la creazione di un archivio/banca progetti cui attingere, eventualmente creando un fondo per la redazione dei progetti da parte degli enti potenzialmente interessati a partecipare agli Accordi, ferma restando la necessità da parte della Regione di stabilire preventivamente le priorità settoriali al fine di evitare una distorsiva corsa ai finanziamenti da parte dei soggetti subregionali.

<sup>1</sup> Ciò significa che una parte può citare in giudizio, quella inadempiente, sia questa anche una pubblica amministrazione.

## 9.2 UN MECCANISMO PER COLMARE LE DIFFERENZE NELLE DOTAZIONI INFRASTRUTTURALI DELLE REGIONI

Si tratta certamente della parte meno innovativa del meccanismo. Le quote di ripartizione dei fondi fra le regioni obbediscono al tipico schema italiano, che privilegia le regioni del Mezzogiorno in ragione dei divari esistenti nella dotazione di infrastrutture. Vi sono due distinti profili d'analisi al riguardo. Il primo riguarda l'efficacia di un sistema di quote dal punto di vista della riduzione dei divari. Il secondo concerne l'adeguatezza delle quote assegnate alle singole regioni.

Un sistema di quote non possiede proprietà di efficacia. In effetti, esso protegge le regioni inadempianti, dato che le quote non sono modificate in relazione ai comportamenti virtuosi. Per correggere gli aspetti distorsivi del sistema delle quote, il meccanismo introdotto prevede, in realtà, alcuni meccanismi incentivanti, che sono analizzati qui di seguito, ma che paiono di scarsa efficacia.

È difficile valutare l'adeguatezza delle quote, anche perché il divario delle dotazioni di infrastrutture non riflette solo la differente capacità finanziaria diretta, o di attingere a fonti finanziarie – da decenni, infatti, il Mezzogiorno è destinatario di consistenti flussi di denaro – quanto piuttosto differenti capacità di realizzazione della spesa. Certo, la bassissima quota riservata alle regioni del Centro-nord ha soprattutto una funzione di messaggio politico: nessuna regione è esclusa dal riparto delle disponibilità.

**Suggerimenti.** Il suggerimento principale al riguardo è la sostituzione del sistema attuale di quote rigide con quote rimodulate nello spazio e nel tempo in relazione ai risultati raggiunti nei tempi di esecuzione dei progetti. Esso viene descritto con maggiore dettaglio nel paragrafo 8.4.

## 9.3 PARTNERSHIP MULTILIVELLO CON FINALITÀ DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

Questa partnership caratterizza, come l'impostazione negoziale, l'evoluzione dei sistemi di governance in tutti i paesi avanzati. Conduce potenzialmente a un notevole miglioramento nella spesa d'investimento, evitando duplicazioni inutili di progetti, permette agli interventi di raggiungere la dimensione critica necessaria, migliora lo scaglionamento temporale degli interventi e quindi la loro efficacia. Un esempio illustrativo è il restauro/recupero della Reggia di Venaria. Singolarmente, nessun livello di governo è in grado di assicurare il finanziamento necessario, che è molto elevato. In secondo luogo, gli enti e i privati interessati a contribuire al finanziamento sono incoraggiati a intervenire dalle prospettive di migliore utilizzo derivanti dalla messa in comune degli sforzi. Inoltre, in mancanza di coordinamento vi è il rischio evidente che le differenze nelle date di completamento dei singoli progetti siano così ampie da richiedere ai progetti finiti per primi di dover ricominciare, dato l'inevitabile deterioramento degli immobili avvenuto nel frattempo.

Affinché la partnership diventi efficace è necessario rispettare alcune condizioni essenziali. Una di queste è che i due partner essenziali del coordinamento – il governo centrale, che provvede a fornire parte dei fondi, e quello regionale, che ha il compito dell'armonizzazione degli interventi da parte dei livelli di governo subregionale e del settore privato – siano competenti, informati ed efficaci. In sostanza, affinché il governo centrale possa intervenire con profitto gli è necessaria una conoscenza dettagliata delle necessità e delle situazioni locali. Una condizione, questa, che appare molto parzialmente soddisfatta nel sistema attuale italiano, dove il governo centrale dispone di scarse antenne locali sul territorio. Tradizionalmente, infatti, non esiste in Italia un efficiente organo di coordinamento dell'azione degli uffici e delle agenzie centrali dislocate sul territorio, come avviene invece in Francia con il sistema delle prefetture e dei grandi "corpi dello stato" descritto nel precedente capitolo 8.

Occorre, inoltre, a livello regionale un'altrettanto incisiva azione, che richiede la riduzione della

settorialità del sistema di governo e un rafforzamento degli organi con visione e azione supersettoriale (programmazione). Senza ciò vi è il rischio che il meccanismo delle Intese e degli Accordi possa condurre a una sostituzione dell'azione regionale da parte del governo centrale.

In sostanza, invece di svolgere un ruolo di perno attorno al quale prendono forma e si sviluppano i progetti d'investimento collocati sul (loro) territorio, le Regioni diventano un partner, per molti aspetti subordinato, del governo centrale in queste iniziative. Barattano cioè risorse finanziarie, non sempre indispensabili (data la possibile sostituibilità di esse con altre fonti, ad esempio quelle di origine UE) con una riduzione della propria autonomia e del proprio ruolo.

**Suggerimenti.** Si suggerisce quindi un notevole rafforzamento della capacità del governo regionale di comporre le differenze negli orientamenti settoriali al proprio interno e un rafforzamento della capacità regionale di coordinare l'azione degli enti subregionali e del settore privato. Se il primo obiettivo può essere raggiunto attribuendo maggior rilevanza ai strumenti di programmazione regionali vigenti (di nuovo, il DPEFR), il secondo obiettivo merita qualche considerazione aggiuntiva. Un punto debole del meccanismo risiede nel fatto che, nella maggior parte dei casi, i soggetti attuatori (Comuni, Comunità Montane, ecc.) degli interventi non sottoscrivono formalmente l'Accordo di Programma Quadro e la Regione (in particolare ai responsabili regionali degli APQ) non sempre dispone di espliciti ed efficaci strumenti di intervento per modificare i loro comportamenti e logiche d'azione. Per far fronte a questo problema è possibile introdurre alcuni correttivi. Innanzitutto, la Regione potrebbe introdurre, per ogni singolo APQ, uno specifico sistema di premialità destinato ai soggetti attuatori degli interventi cercando di ribaltare, con opportune modificazioni, il sistema incentivante che il meccanismo prevede per la Regione. In secondo luogo, al fine di accrescere la qualità dell'adesione dei soggetti attuatori può essere opportuno organizzare una presentazione pubblica dell'APQ (nei giorni immediatamente successivi alla sua formale sottoscrizione) seguita da altre iniziative destinate a illustrare ai soggetti attuatori le caratteristiche e le modalità di funzionamento sia del sistema di monitoraggio che dei meccanismi incentivanti (premialità e sanzioni).

#### 9.4 L'INCENTIVAZIONE DELL'ACCELERAZIONE DEI TEMPI

Il contenuto incentivante del meccanismo, basato su premi e sanzioni, è rivolto all'accelerazione dei tempi di realizzazione delle infrastrutture. I tempi dilatati di completamento degli investimenti pubblici costituiscono un problema di proporzioni quasi drammatiche nel nostro paese, dove i tempi di realizzazione degli investimenti pubblici sono ritardati all'estremo e soprattutto sono incontrollabili, per effetto della massa di pareri/passaggi di organi che costituiscono l'iter obbligatorio dei progetti.

Il meccanismo non semplifica l'iter, ma introduce sanzioni per quegli enti che non provvedono entro un tempo massimo a formalizzare gli impegni di spesa e concede qualche premio per quegli enti che contengono i tempi di realizzazioni entro proporzioni "normali".

Le sanzioni consistono nella sottrazione dalla disponibilità delle amministrazioni inadempienti delle risorse assegnate, ma non impegnate entro i limiti temporali definiti. I premi, consistenti in un massimo del 10% delle risorse attribuite, vengono corrisposti soprattutto in relazione al rispetto del profilo di spesa previsto.

Questo sistema ha efficacia molto limitata soprattutto per quelle regioni caratterizzate da "scarsa capacità d'assorbimento della spesa" e da un eccesso di fonti di finanziamento (il secondo elemento influisce chiaramente sul primo).

I premi incidono poco, poiché secondo l'esperienza accumulata essi sono presumibilmente incassati dalle regioni che hanno quote di ripartizione bassissime. Le sanzioni, per contro, si rivelano poco efficaci, anche quando fossero applicate, perché conducono a un congelamento delle spese non impegnate, cioè consistono essenzialmente in un riconoscimento della realtà: la regione che non è capace di spendere è sollevata dall'obbligo di spendere.

**Suggerimenti.** Il suggerimento che si impone a questo riguardo è di effettuare una redistribuzione dei fondi nel tempo e fra le regioni. In altre parole, consiste nell'introdurre una competizione intra-temporale e interregionale nei fondi.

È una soluzione efficace, perché introduce una forte competizione fra i potenziali destinatari. È sovente suggerita, anche in contesti diversi come quello dell'aiuto internazionale, ma più raramente messa in essere per le difficoltà politiche che essa richiede di superare.

Essa implica una revisione del sistema delle quote da effettuare a due livelli. Innanzitutto richiede che le quote di ripartizione dei fondi fra le regioni non rimangano fisse, ma possano essere modificate in ragione dei tempi di realizzazione e di altri indicatori di efficacia. Le regioni che dimostrano tempi maggiori avrebbero così riduzioni, sperabilmente temporanee, di quote. L'argomentazione che, in tal caso, si potrebbero allargare i divari non ha molto peso, dipendendo essi da capacità di realizzazione e non da differenze nelle possibilità di accesso ai fondi. In effetti, mantenere invariate le quote alle regioni che non spendono non fornisce nessun incentivo ad accelerare la spesa. Come pure scarsi incentivi sono forniti dal sistema di premialità esistente: una regione che non riesce a spendere non è minimamente influenzata dalla prospettiva di aver maggiori fondi da spendere.

In secondo luogo, il governo centrale potrebbe anche considerare l'opportunità di alterare il profilo temporale del totale delle risorse stanziato. Se globalmente le regioni si dimostrano inadempienti, tanto vale sospendere, o rallentare considerevolmente, per un anno o due il meccanismo, destinando le risorse a finalità con priorità altrettanto elevate per l'interesse nazionale, quale il sostegno alla ricerca, o l'aiuto d'emergenza al terzo mondo.

## 9.5 LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA DEL PROGETTO E DEL MONITORAGGIO

Questo contenuto educativo, rivolto all'instillazione della cultura del progetto e del monitoraggio, è in principio uno degli aspetti più interessanti del meccanismo delle Intese e degli Accordi. Certamente ciò deve risultare propedeutico rispetto alla promozione anche della cultura della valutazione. È probabile che questo sarà il passaggio successivo nel prossimo ciclo di Intese e Accordi, sulla falsariga di quanto avvenuto nell'evoluzione dei meccanismi di funzionamento dei Fondi strutturali dell'UE.

Migliora i meccanismi di scelta dei progetti da parte delle singole amministrazioni proponenti, sollecitandole a considerarli in termini di risultati. Aumenta la trasparenza e l'efficacia amministrativa attraverso l'individuazione di un funzionario responsabile. Facilita il confronto delle tappe di realizzazione e, attraverso questo, la competizione fra le amministrazioni.

Come avviene con tutti gli strumenti, gli effetti positivi sono condizionati dal loro utilizzo corretto e non distorto. Sotto questo profilo, l'indagine compiuta in questo lavoro fa intravedere una possibilità d'attenuazione degli aspetti positivi, nella pratica di suddividere i progetti in un numero multiplo di essi con dimensioni individuali minori. La giustificazione di tale scelta è riconducibile alla necessità di tenere sotto osservazione l'unità elementare (il singolo appalto) dei progetti promossi con l'APQ e rendere così più omogenea e trasparente l'attività di monitoraggio. A ciò consegue tuttavia un notevole carico di lavoro per gli apparati regionali impegnati nella predisposizione delle attività propedeutiche al monitoraggio (acquisizione e caricamento dati con cadenza semestrale).

Un altro problema osservato è la moltiplicazione dei sistemi di monitoraggio. Quello introdotto dal meccanismo delle Intese e degli Accordi si aggiunge ai numerosi monitoraggi esistenti (diversi in ragione del settore di intervento in cui rientrano i progetti promossi con l'APQ). La pluralità dei sistemi di monitoraggio (il cui numero aumenta in ragione della diversità delle fonti di finanziamento), ognuno dei quali con specifiche caratteristiche, rischia tuttavia di aumentare ancor di più il carico di lavoro degli apparati regionali<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> I principali sistemi di monitoraggio avviati in sede regionale che prevedono la trasmissione di flussi indipendenti di dati verso banche dati nazionali sono: (i) Monit 2000, per investimenti dei Fondi comunitari FSE; (ii) Banca Da-

**Suggerimenti.** Revisione dei sistemi di monitoraggio esistenti individuandone relative caratteristiche e vincoli al fine di razionalizzare al massimo l'impegno richiesto nello svolgimento di tale attività. In secondo luogo, sembra opportuno introdurre nuovi strumenti di analisi delle informazioni acquisite attraverso il monitoraggio in modo da trasformarne le funzioni – da rendicontazione ad apprendimento – svolgendo opportune indagini ad hoc volte ad evidenziare l'efficacia o meno di alcuni istituti orientati all'accelerazione delle procedure amministrative (in particolare le conferenze di servizio).

---

ti Anagrafica (BDA) per agevolazioni alle imprese in regime di "de minimis"; (iii) Osservatorio regionale dei Lavori Pubblici; (iv) Fondi comunitari per il Piano di Sviluppo Rurale (PSR). È in coerso un progetto di Integrazione dei Sistemi di monitoraggio degli Investimenti pubblici (ISIMIP) affidato dal NUVAL al CSI Piemonte.