

**La Riserva Aree Urbane della Delibera 20/04:
confronto tra obiettivi e risultati di
programmazione**

**Tavolo Inter-Istituzionale FAS Riserva Aree Urbane
maggio 2005**

**COMPONENTI DEL TAVOLO INTERISTITUZIONALE RISERVA FAS-AREE
URBANE (Punto 1.1. delibera CIPE n. 20/2004)**

MINISTERO ECONOMIA E FINANZE – *Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e
Coesione*

MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI – *Dipartimento per il
Coordinamento e lo Sviluppo Territoriale*

Regione **ABRUZZO**

Regione **BASILICATA**

Regione **CALABRIA**

Regione **CAMPANIA**

Regione **MOLISE**

Regione **PUGLIA**

Regione **SARDEGNA**

Regione **SICILIA**

Comune di **L'AQUILA**

Comune di **POTENZA**

Comune di **NAPOLI**

Comune di **REGGIO CALABRIA**

Comune di **CAMPOBASSO**

Comune di **BARI**

Comune di **CAGLIARI**

Comune di **PALERMO**

ANCI – Dipartimento Politiche Mezzogiorno

ReCS-Rete delle Città Strategiche

C.G.I.L.

C.I.S.L.

U.I.L.

U.G.L.

CONFAGRICOLTURA

CONFINDUSTRIA

CONFARTIGIANATO

CONFCOMMERCIO

A. OBIETTIVI DELLA RISERVA AREE URBANE

A. I. Origine e obiettivi della Riserva Aree Urbane

La Delibera CIPE n. 20/2004, al punto 1.1, ha previsto una riserva di 207 milioni di euro (Riserva aree urbane – R.A.U.) destinata al finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno, in attuazione del Programma di accelerazione previsto dalla L.F. 2004, art. 4, comma 130.

L'utilizzo di tali risorse, suddivise tra le Regioni sulla base delle consolidate percentuali di riparto adottate dal CIPE (vedi allegato 1 alla delibera CIPE n. 20/2004), è stato subordinato alla stipula degli Accordi di programma quadro, da sottoscrivere entro il 31 marzo 2005.

I risultati delle analisi e delle valutazioni realizzate in ordine all'attuazione dell'Asse Città finanziato dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 nonché gli esiti della stagione dei cosiddetti "programmi complessi" hanno contribuito alla definizione degli obiettivi specifici e delle modalità di funzionamento della Riserva Aree Urbane.

In particolare, le Valutazioni Intermedie e il processo di ri-programmazione conclusosi nel 2004 hanno segnalato aree di miglioramento per la programmazione degli investimenti nelle aree urbane, tra cui: (i) la necessità di rafforzare le strategie di sviluppo per guidare le scelte di investimento delle città; (ii) le difficoltà di concertazione tra differenti livelli di governo, nelle relazioni tra Regioni e Comuni beneficiari, in parte dovute allo scarso coinvolgimento di questi ultimi nella fase iniziale del processo di programmazione dei POR o delle risorse della programmazione integrata; e (iii) la possibilità di aumentare ulteriormente l'impatto strategico e innovativo per lo sviluppo locale degli investimenti selezionati da Regioni e Comuni, rendendo più efficaci i criteri e processi di selezione dei singoli interventi.

In base a tali indicazioni, sono stati definiti gli obiettivi specifici della RAU:

- a. L'accelerazione della spesa per investimenti, da realizzarsi attraverso la valorizzazione della progettazione comunale più avanzata.
- b. Il sostegno prioritario a interventi di maggiore qualità in termini di rilevanza strategica, valore aggiunto e innovazione, da realizzarsi attraverso l'utilizzo degli strumenti di programmazione integrata anche di tipo settoriale, già disponibili a livello comunale e/o intercomunale;
- c. La promozione di strumenti innovativi per la pianificazione territoriale e la programmazione di investimenti con il coinvolgimento di soggetti privati e della società civile;
- d. La valorizzazione del processo di concertazione tra i diversi livelli di governo e della capacità propositiva delle città, delle istituzioni comunali e del partenariato economico-sociale.

La Riserva è stata dunque caratterizzata da principi innovativi, avviando un nuovo processo di partenariato istituzionale che, nel coinvolgere non solamente le Regioni ma anche i Comuni e il partenariato socioeconomico, potesse definire i criteri, le priorità di finanziamento e i processi di selezione per gli interventi¹.

Tuttavia, trattandosi di interventi finalizzati all'accelerazione della spesa, accanto a queste opportunità, il CIPE ha posto stringenti vincoli temporali: identificazione dei soggetti da coinvolgere per la convocazione di un Tavolo Inter-istituzionale per discutere e approvare il sistema di regole per la Riserva entro il mese di novembre del 2004, stipula degli APQ entro il 28 febbraio 2005 e

¹ L'articolo 1.1 stabilisce che: "...le Regioni meridionali sono chiamate a programmare tali risorse aggiuntive in consonanza con le priorità strategiche e i criteri di selezione, coerenti con la programmazione comunitaria per le aree urbane, che garantiranno la qualità strategica degli interventi, il carattere aperto della fase istruttoria per la loro selezione, nonché la valorizzazione della capacità propositiva dei Comuni. A tal fine il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione promuoverà un tavolo inter-istituzionale composto da tutte le Regioni interessate, da rappresentanti dei Comuni nelle suddette Regioni e dal partenariato istituzionale ed economico-sociale a livello nazionale. Il tavolo approverà entro il 30 novembre 2004 i criteri e le procedure vincolanti che le Regioni applicheranno per la selezione degli interventi a valere sulla presente assegnazione finanziaria."

identificazione di interventi in grado di garantire una spesa di almeno il 26,6% del costo complessivo per il biennio 2004-2005.

Le Regioni avrebbero quindi avuto poco più di tre mesi a propria disposizione per identificare, valutare e selezionare i singoli interventi. Per tale ragione, il 18 marzo 2005, il CIPE ha acconsentito di estendere di un mese il termine per la stipula degli APQ e di un anno quello per il cronogramma di spesa.

L'istituzione del Tavolo InterIstituzionale (TII), secondo le modalità previste dalla delibera Cipe 20/04, ha permesso di avviare il processo partenariale prefigurato dalla Delibera stessa. Nello specifico, le istituzioni chiamate a partecipare hanno incluso:

- Il Ministero dell'Economia –Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, promotore del Tavolo Inter-istituzionale;
- Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti – Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del Territorio;
- Le otto Regioni interessate dalla Riserva;
- Le città capoluogo delle Regioni interessate dalla Riserva, in rappresentanza della realtà comunale delle Regioni stesse;
- I rappresentanti del partenariato socioeconomico e istituzionale che partecipano ai Comitati di Sorveglianza del QCS;
- L'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (ANCI) – dipartimento Mezzogiorno;
- La Rete delle Città Strategiche (ReCS), associazione composta prevalentemente da città del Centro-Nord, per contribuire ai lavori del Tavolo portando l'esperienza dei Comuni aderenti su progetti di pianificazione strategica nelle aree urbane.

A.II. I documenti, le attività e le decisioni del Tavolo Inter-istituzionale

Con l'obiettivo di definire e accompagnare il percorso di programmazione della Riserva, il Tavolo Inter-istituzionale² ha discusso (28 ottobre 2004) e approvato (26 novembre 2004) il documento "Priorità e Criteri di Selezione per gli Interventi. Entrambe le riunioni del Tavolo sono state caratterizzate da un'elevata e fattiva partecipazione. Il dialogo tra le Regioni, le città e le amministrazioni centrali (MEF e MITT) si è sviluppato in modo aperto e costruttivo, attraverso un confronto rivolto alla soluzione dei problemi anche su temi difficili e potenzialmente conflittuali. La possibilità di raccogliere sui punti in questione il parere del livello associativo dei comuni italiani e del partenariato socioeconomico ha consentito di proiettare le soluzioni adottate in un'ottica più generale, meno legata agli interessi "localistici" delle singole città, dunque maggiormente replicabili in futuro.

Tale collaborazione ha permesso di introdurre regole qualificanti e meccanismi innovativi per perseguire gli obiettivi della Riserva:

- Valorizzazione della progettazione di livello più avanzato per garantire maggiore rapidità della spesa. L'ammissibilità degli interventi è stata condizionata alla disponibilità di un progetto preliminare approvato, incoraggiando le Regioni a sollecitare livelli di progettazione più avanzata.
- Maggiore concentrazione degli interventi. Sono state introdotte soglie dimensionali minime di ammissibilità demografiche (popolazione minima di 30.000 abitanti per i singoli Comuni proponenti, e di 50.000 ab. complessiva per gruppi di Comuni associati secondo il T.U. 267/00) e finanziarie (€ 1 milione per le infrastrutture e € 200 mila per interventi immateriali) volte a limitare la dispersione e frammentazione degli investimenti, ad aumentarne concentrazione territoriale e valore aggiunto e a premiare le iniziative istituzionali e partnerships locali più consolidate.

² Con il supporto di un Gruppo Tecnico di Scrittura, definito dal Tavolo stesso e composto da rappresentanti delle due Amministrazioni centrali, regionali e locali e dall'ANCI, che ha curato la prima stesura dei documenti,

- Valorizzazione della programmazione urbana e territoriale esistente. Il processo di selezione degli interventi infrastrutturali ha avuto per oggetto interventi di rilievo strategico – per i territori di riferimento– compresi in strumenti di programmazione anche integrata di tipo settoriale, comunale o inter-comunale. In questo senso, sono stati considerati tali: interventi o pacchetti di interventi che combinassero più investimenti legati da una comune strategia territoriale e integrati sotto l’aspetto tipologico, funzionale ed economico-finanziario, da realizzare anche attraverso la sinergia di risorse e soggetti pubblici e privati.
- Mobilizzazione di risorse finanziarie comunali. Ai Comuni proponenti è stato chiesto di contribuire al finanziamento con almeno il 5% del costo complessivo di ogni intervento, con l’obiettivo di conseguire il doppio beneficio di mobilitare risorse aggiuntive locali (il co-finanziamento doveva essere iscritto a bilancio comunale) e di aumentare il senso di responsabilità e proprietà (*ownership*) dei Comuni negli investimenti per lo sviluppo.
- Quota finanziaria dedicata a pianificazione innovativa. A fronte di una proposta iniziale del 5% della Riserva, le Regioni ed i Comuni nel Tavolo Inter-Istituzionale hanno discusso e stabilito di ampliare tale quota dedicata al 10% e di renderla vincolante. Tale quota è stata destinata allo sviluppo di strumenti di pianificazione e progettazione innovativa, con particolare enfasi sui piani strategici, segnalati unanimemente come una priorità di intervento dai Comuni e dalle Regioni.

La discussione del Tavolo Inter-Istituzionale sul documento “Priorità e Criteri” ha anche enfatizzato l’importanza che i processi di selezione e identificazione degli interventi e/o delle iniziative fossero aperti, trasparenti, inclusivi e accompagnati da adeguate azioni di comunicazione sul territorio al fine di informare e alimentare la domanda dei Comuni.

Al riguardo, sono state curate le seguenti attività:

- Preparazione e redazione di orientamenti specifici per le iniziative di pianificazione strategica (previsti al punto 11.i del documento “Priorità e Criteri”), con il duplice obiettivo di sostenere le Regioni nel processo di identificazione e selezione dei piani strategici da ammettere a finanziamento e di fornire elementi tecnici ai Comuni per la preparazione di proposte progettuali di maggiore qualità. Il Gruppo tecnico di scrittura ha così elaborato un documento di *Orientamenti per la selezione dei piani strategici per le città e le aree metropolitane*, trasmesso dal Servizio centrale di segreteria del CIPE il 23 dicembre 2004 ai membri del Tavolo Inter-Istituzionale. In sintesi, tale documento propone alle otto Regioni alcuni metodi, criteri e requisiti per individuare e finanziare le proposte di pianificazione strategica più mature e meritevoli e, contestualmente, identificare le pre-condizioni tecniche, istituzionali, e socioeconomiche alla base del processo processo partenariale sotteso alla conformazione di un piano strategico.
- Sostegno alle Regioni nella preparazione dei bandi e avvisi pubblici per la selezione degli interventi come previsto al punto 14 del documento Priorità e Criteri. Anche sulla base di tali *Orientamenti*, le Regioni hanno impostato procedure di evidenza pubblica o procedure negoziali per la selezione degli interventi. Allo stesso modo, la fase di preparazione dei bandi e degli atti deliberativi per il processo di selezione è stata condivisa, in pieno spirito partenariale, con il MEF-DPS e con il MITT, che tra il 15 e il 22 dicembre 2004 hanno avanzato commenti e osservazioni alle Regioni sugli schemi di bando o sulle altre modalità selettive che sarebbero state adottate ufficialmente.

A.III. Fasi e procedure per la preparazione degli APQ

Schematicamente, e riprendendo alcuni dei passaggi di cui sopra, è possibile identificare sei fasi principali nel percorso procedurale che ha portato alla stipula degli otto APQ:

- a) predisposizione del documento “Priorità e criteri” da parte del Tavolo inter-istituzionale (termine: 30 novembre 2004);
- b) messa a punto del bando/avviso regionale (termine: 15 dicembre 2004);

- c) osservazioni congiunte di MEF e MITT al bando/avviso regionale (termine: 22 dicembre 2004) e contestuale invio del documento di Orientamenti per la Pianificazione strategica;
- d) pubblicazione del bando, presentazione delle proposte e valutazione delle stesse (termine: 28 febbraio 2005);
- e) istruttoria e stipula degli APQ (termine: 31 marzo 2005).
- f) analisi da parte del Tavolo dei primi risultati di programmazione (termine: 30 aprile 2005).

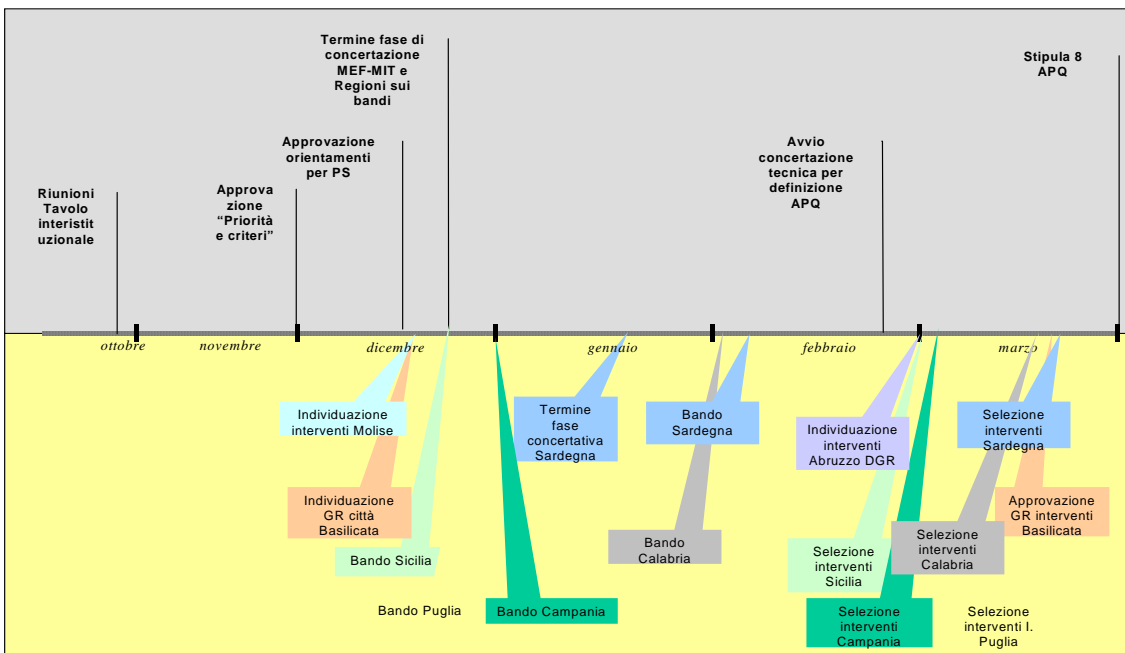
La Figura 1 sintetizza il percorso procedurale mentre l'Allegato A delinea lo svolgimento temporale del percorso procedurale e decisionale in ognuna delle otto Regioni.

Per quanto riguarda la prima fase procedurale (predisposizione del documento "Priorità e criteri") e l'ultima (stipula degli APQ), sono state rispettate le scadenze previste dalla delibera CIPE 20/2004, come modificata con la successiva delibera del 18 marzo 2005.

La fase b), con gradualità differenziate nelle diverse Regioni, ha registrato qualche ritardo che, a cascata, ha avuto evidenti riflessi sulle fasi c) e d) successive. Tali ritardi sostanzialmente possono essere attribuiti alle procedure di evidenza pubblica incoraggiate dalla Delibera 20/04 e dunque utilizzate dalle Regioni per l'individuazione sia degli interventi infrastrutturali che delle iniziative di progettazione innovativa.

La forte contrazione dei tempi di programmazione imposti dal Programma di accelerazione e dalla Delibera, pur assicurando a tali processi una positiva maggiore rapidità, ha comportato una diminuzione complessiva del tempo da dedicare alla predisposizione degli atti alla base della stipula degli APQ (con particolare riguardo alle relazioni tecniche) e, conseguentemente, una consistente contrazione dei tempi auspicabili per l'istruttoria degli atti medesimi da parte del MEF e del MITT, incidendo in qualche caso sulla qualità e rigore tecnico-strategico complessivo.

Figura 1. Percorso procedurale per la programmazione della Riserva Aree Urbane



Il percorso procedurale e le prime valutazioni di carattere tecnico-strategico sugli interventi programmati sono poi stati analizzati in una riunione del Tavolo Inter-Istituzionale dove, il 27 aprile 2005, è stato deciso di sviluppare nella presente Relazione e trasmettere al CIPE gli elementi emersi sino ad oggi.

A. OBIETTIVI E RISULTATI A CONFRONTO

B.I. Le procedure di selezione adottate

Le indicazioni della delibera CIPE, riprese e articolate dal TII, hanno sottolineato l'importanza di istituire procedure di selezione degli interventi trasparenti assicurando al contempo un'adeguata informazione a livello comunale sulle opportunità e regole della RAU. Tale ultima esigenza ha giustificato l'opportunità di coinvolgere il partenariato socioeconomico e istituzionale locale, il quale ha potuto così svolgere le necessarie azioni di orientamento e indirizzo per il consolidamento istituzionale del metodo partenariale adottato, specie con riguardo al dialogo territoriale promosso fra Regioni e Comuni.

Al fine di applicare tali principi, alcune Regioni hanno portato avanti incontri di concertazione e dialogo con i Comuni prima dell'avvio formale delle procedure di selezione; altre –dati i tempi molto stretti a disposizione– si sono affidate direttamente alle procedure di evidenza pubblica per la selezione degli interventi, soprattutto per le infrastrutture. In particolare, si segnala come diverse azioni di dialogo e concertazione tra Regione, città e partenariato socioeconomico (es. Sardegna) o tra Regione e città (es. Basilicata) hanno preceduto l'inizio della selezione.

La Tavola 1 sintetizza i processi adottati nelle diverse Regioni per le due macro-categorie di interventi.

Tavola 1. Procedure di selezione per Regione e tipologia di intervento

	Infrastrutture	Progettazione Innovativa
Abruzzo	N	N
Basilicata	N	N
Calabria	B	B
Campania	B	N
Molise	N	N
Puglia	B	M
Sardegna	B	N
Sicilia	B	B

Legend:

- Bando
- Mista
- Negoziata

Alcuni elementi caratterizzanti il processo adottato vengono di seguito riassunti:

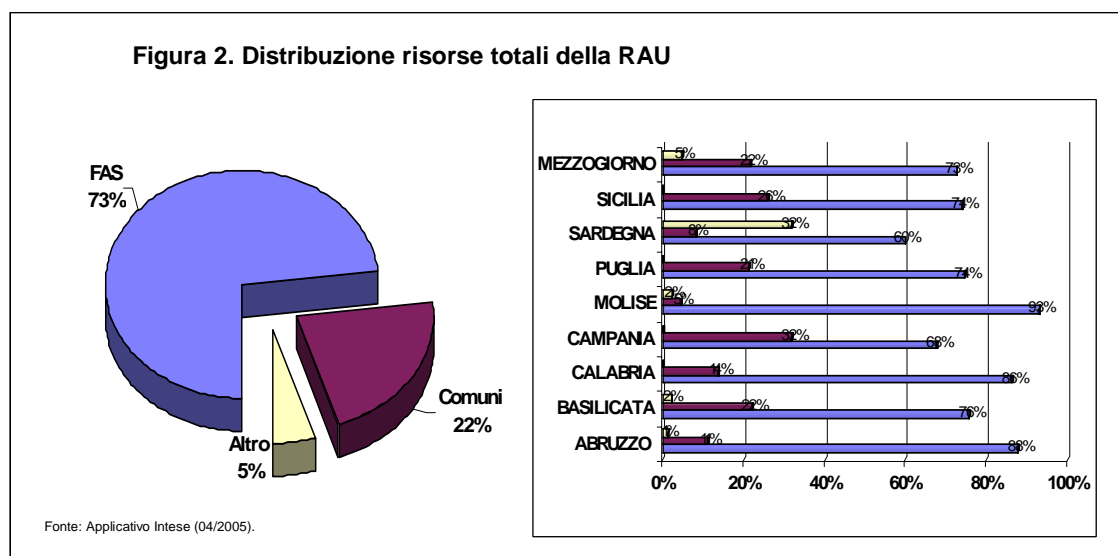
- o Le Regioni più piccole (dunque, con una minore dotazione finanziaria) e con pochi centri urbani al di sopra di soglie dimensionali significative, hanno preferito adottare procedure negoziali per la selezione di tutti gli interventi. E' il caso delle Regioni Basilicata, Molise e Abruzzo che hanno istituito tavoli tecnici con i propri Comuni capoluogo per identificare gli interventi da finanziare secondo gli obiettivi delle Riserva. Le allocazioni tra le città all'interno di ciascuna Regione hanno seguito, in generale, un criterio demografico.
- o Le Regioni di maggiori dimensioni (Campania, Calabria, Puglia, Sardegna, e Sicilia) hanno fatto ricorso a procedure di evidenza pubblica per l'identificazione e selezione dei progetti di infrastruttura. I bandi e gli avvisi pubblici –parzialmente differenti tra loro, anche in base a specifici obiettivi e priorità territoriali regionali– hanno attivato una significativa domanda comunale: le proposte ritenute eleggibili sono state da un minimo di 34 (Sardegna) a un

massimo di 180 (Sicilia), di cui quelle ammesse a finanziamento sono da un minimo di 9 (Sardegna) a un massimo di 25 (Puglia).

- o Per gli interventi di progettazione innovativa, le stesse cinque Regioni maggiori hanno compiuto scelte diverse. La Campania ha essenzialmente pre-identificato i Comuni su cui realizzare i progetti pilota di pianificazione strategica, mentre le altre Regioni hanno adottato procedure, pur con gradazioni diverse, caratterizzate da elementi di evidenza pubblica. Tra queste, l'unico bando con caratteristiche tradizionali (ovvero: *call for projects*, esteso a tutti Comuni o raggruppamenti comunali ammissibili; valutazione; e graduatoria finale) è quello della Sicilia che ha raccolto circa 50 proposte ammettendone 15 a finanziamento, mentre la Calabria, e, soprattutto, la Sardegna e la Puglia hanno elaborato avvisi e procedure "miste", combinando elementi propri di processi di evidenza pubblica con fasi di dialogo e negoziazione diretta con i Comuni.

B.II. Le risorse finanziarie attivate

A fronte di una dotazione iniziale FAS pari a 207 milioni, le risorse finanziarie complessivamente attivate dalla Riserva e programmate negli otto APQ ammontano a 285 milioni. La Figura 2 sintetizza l'origine delle risorse attivate.



Come evidenziato dai dati sopraesposti, la significativa partecipazione di risorse proprie dei Comuni al finanziamento complessivo degli interventi indica la buona capacità dimostrata dalla Riserva di mobilitare risorse aggiuntive. Tale effetto positivo risulta ancor più apprezzabile alla luce delle difficoltà dei Comuni, manifestate al Tavolo Inter-istituzionale, sulla capacità di fare fronte a obblighi di co-finanziamento in un momento di diffusa difficoltà della finanza locale che ha portato il Tavolo medesimo a limitare al 5% la soglia minima di co-finanziamento comunale

Il dato ex-post, misurando un co-finanziamento del 22% notevolmente superiore alle attese, evidenzia dunque un'inaspettata capacità dei Comuni del Mezzogiorno di concorrere al finanziamento delle politiche di sviluppo laddove gli strumenti previsti sono efficacemente orientati alla domanda, nonché compatibili con le proprie priorità e prassi operative locali.

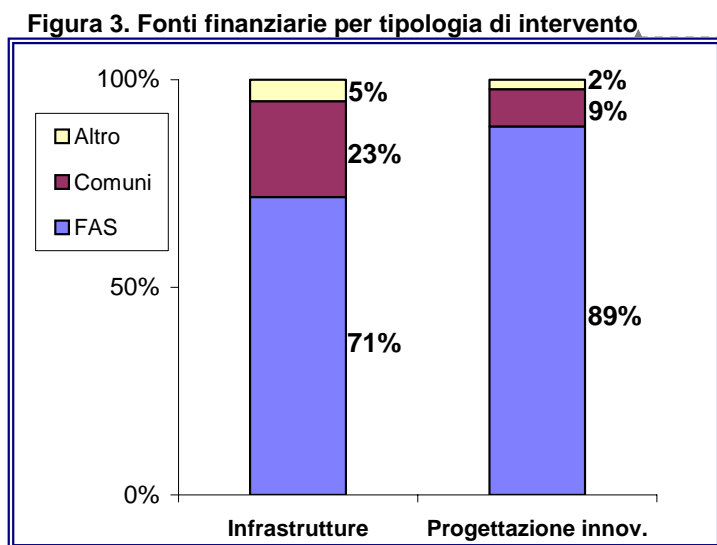
La quota di co-finanziamento (che oscilla dal 5% del Molise al 32% della Campania) risulta significativamente più elevata nelle Regioni che hanno adottato specifici incentivi nei bandi e avvisi

pubblici volti a premiare, con formule automatiche, le proposte con maggior co-finanziamento comunale³.

In ultimo, vale la pena sottolineare che alcune Regioni hanno utilizzato la procedura pubblica di selezione per la programmazione della Riserva per identificare anche progetti da finanziarsi con misure del POR o individuati con criteri analoghi a quelli del POR. E' il caso della Sicilia e, in particolare, della Sardegna. Quest'ultima Regione ha infatti ha inserito nel medesimo APQ anche tre interventi a valere sulla Misura 5.1 dell'Asse Città del POR. Tali scelte programmatiche indicano un ulteriore passo avanti nel cammino negli sforzi comuni intrapresi per integrare politiche di sviluppo nazionali e comunitarie.

B.II.1. Cofinanziamento comunale e tipologie d'intervento

Considerando le diverse tipologie progettuali finanziate dalla Riserva, appare evidente come l'impegno finanziario dei Comuni risulti sensibilmente minore per la progettazione innovativa (Figura 4).



Formattato

Il carattere pilota della progettazione innovativa e la minore esperienza delle istituzioni territoriali del Mezzogiorno su strumenti quali i piani strategici, possono forse contribuire a spiegare la maggiore ritrosia dei Comuni ad investire risorse proprie e, specularmente, la scelta regionale di non insistere (attraverso condizioni, requisiti, e incentivi specifici nei bandi o nel processo negoziale) affinché ciò avesse luogo.

Seppur comprensibile, il minor impegno finanziario di Comuni e di altri attori locali può sottendere alcuni rischi. Per intendere quali, possiamo fare riferimento ai piani strategici realizzati in diverse città del Centro-Nord, interamente auto-finanziati dai Comuni e dai partner socioeconomici e istituzionali locali –coinvolti dunque anche nel sostegno economico delle attività necessarie. Al di là della mera esigenza di coprire i costi vivi della costruzione di un piano strategico, tali esperienze suggeriscono che la propensione delle istituzioni locali a sostenere spese (anche con apporti “in specie”: ore uomo, utilizzo locali, messa a disposizione di beni e servizi, etc.) per un piano strategico assume particolare rilevanza in quanto efficace indice dell'impegno politico-istituzionale del governo locale e dei partner privati nel processo, condizioni assolutamente necessarie (ancorché insufficienti) per il successo della pianificazione strategica.

³ Campania, Puglia e Sicilia.

Da questa prospettiva, la decisione di puntare quasi esclusivamente sul finanziamento esterno del FAS nella fase di impostazione preliminare dei piani strategici, sintetizzata nelle domande di finanziamento dei Comuni alle Regioni, potrebbe indicare una ancora limitata consapevolezza su alcune importanti caratteristiche "naturali" dello strumento in numerose amministrazioni locali nel Mezzogiorno. Indipendentemente dalle ragioni (*in primis*, la fretta con cui è stato necessario programmare le risorse) e valutazioni che l'hanno generata, tale situazione rafforza la necessità di un forte monitoraggio delle proposte per i piani strategici.

Su questo punto, sarà infatti opportuno che il TII possa monitorare ed agire per sostenere la qualità e utilità dei processi lanciati a livello locale. Infatti, in base agli APQ stipulati e relativamente ai piani strategici, le Regioni trasmetteranno ai sottoscrittori degli APQ i documenti di progetto propedeutici che dovranno contenere, in base al punto 5.b del citato Documento "Priorità e criteri per la selezione degli interventi": una relazione illustrativa degli obiettivi, delle azioni e del modello di gestione del Piano; il relativo cronoprogramma; il budget dettagliato di previsione economico-finanziaria.

B.II. 2) Le risorse aggiuntive per i Piani Urbani di Mobilità

In sede di impostazione dei processi di selezione degli interventi, il MITT ha proposto di integrare risorse della Riserva Aree Urbane con le risorse FAS attribuitegli nella Delibere CIPE 17/03 e 20/04 per destinare alla predisposizione di Piani Urbani di Mobilità da realizzare in parallelo con i piani strategici. Il finanziamento integrativo, pari a 2,225 milioni di euro, è stato destinato ad almeno un Comune tra quelli selezionati dalle Regioni mediante le procedure individuate dal Tavolo inter-istituzionale nell'ambito del documento "Priorità e criteri".

L'individuazione delle amministrazioni eleggibili al suddetto finanziamento è stata effettuata dal Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche dello Sviluppo del Territorio del MITT sulla base di indicatori che, da un lato, tengono conto delle funzioni di "nodo logistico di secondo livello rispetto al sistema infrastrutturale di livello paneuropeo", di "snodo intermodale del sistema infrastrutturale di livello paneuropeo", di "porta" di aree metropolitane e di "cerniera" rispetto alle aree interne e, dall'altro lato, intendono premiare la capacità amministrativa, la competitività e la dinamicità delle Amministrazioni leader dei territori di riferimento.

Con la stipula dei predetti Accordi di programma quadro è stata, quindi, impegnata una parte delle suddette risorse (0,540 milioni di euro) a favore di 4 Comuni tra quelli selezionati nelle Regioni Abruzzo, Molise e Basilicata.

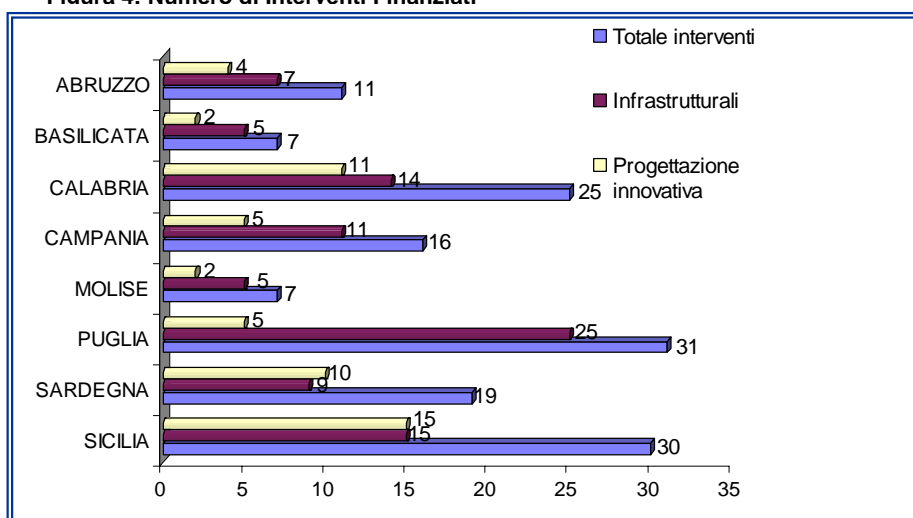
Le rimanenti risorse, da destinare con metodo partenariale ad altre Amministrazioni, saranno impegnate mediante la stipula di protocolli aggiuntivi agli APQ al fine di promuovere la predisposizione di ulteriori iniziative di pianificazione innovativa.

B.III. Concentrazione finanziaria e territoriale degli interventi

L'analisi delle Relazioni Tecniche e delle schede intervento degli otto APQ siglati nel mese di marzo 2005 ha permesso di comporre informazioni aggregate sul numero e le caratteristiche finanziarie territoriali degli interventi approvati. La Figura 5 fornisce il numero di interventi per Regione e tipologia⁴ che, per le otto Regioni, risultano in:

- ▶ 91 interventi per infrastrutture (88 FAS, 3 POR).
- ▶ 46 piani strategici (con un totale di 51 aggiungendo i cinque in via di identificazione in Puglia).
- ▶ 4 piani urbani di mobilità in tre APQ (altri PUM comunque legati al processo di programmazione della RAU).
- ▶ Uno studio di fattibilità.

Figura 4: Numero di Interventi Finanziati



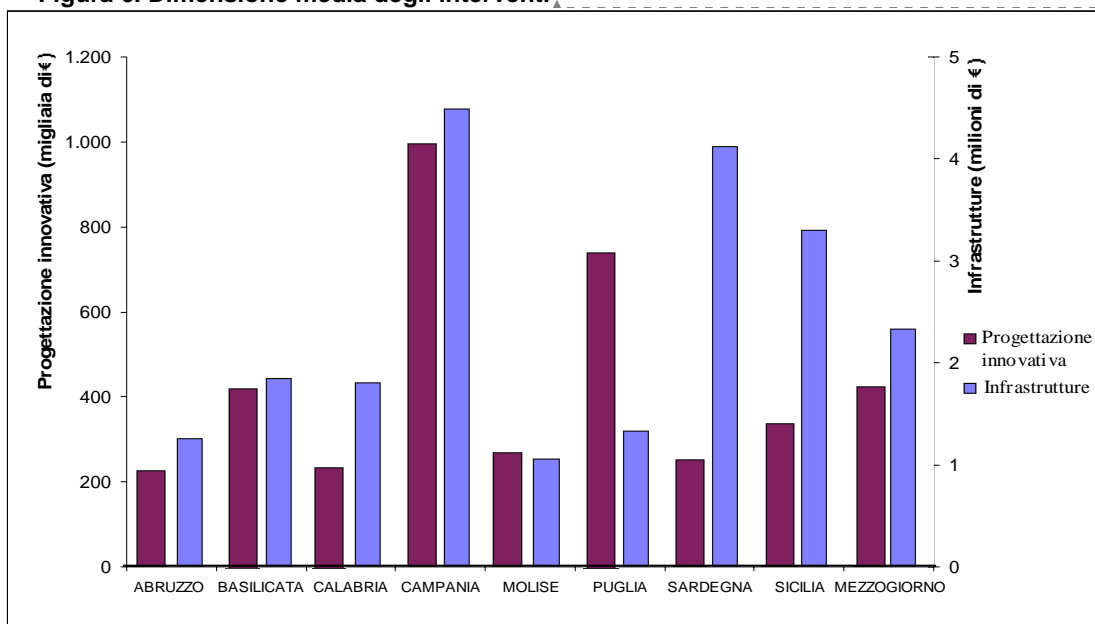
⁴ La quota di progettazione innovativa, secondo quanto stabilito dal documento priorità e criteri poteva includere: i piani strategici, i piani della mobilità, analisi e studi di fattibilità per interventi in finanza di progetto o altra forma di public-private partnership (PPP), e altri interventi immateriali (es. formazione) solo se complementari e funzionalmente legati agli interventi di infrastruttura.

B.III.1. La concentrazione finanziaria: dimensione media degli interventi

Più che considerandone il numero assoluto, l'analisi delle dimensioni finanziarie degli interventi (Figura 6) suggerisce alcune osservazioni sulla relazione tra obiettivi ex-ante della Riserva e i primi risultati di programmazione.

Figura 6. Dimensione media degli interventi

Formattato



Una prima osservazione riguarda la dimensione media per gli interventi in infrastrutture: superando i 2 milioni di euro, il dato ex-post raddoppia la soglia minima di ammissibilità stabilita dal Tavolo I.I. (1 milione di euro) al fine di evitare un'eccessiva frammentazione finanziaria degli interventi, rischio reale ogni qualvolta si intraprendano procedure di evidenza pubblica orientate alla domanda di centinaia di Comuni eleggibili. Tale risultato –certamente positivo– riflette le otto medie regionali, le cui differenze da regione a regione vanno comunque interpretate alla luce delle diverse dotazioni iniziali per la RAU. In sintesi, si può affermare che la massima concentrazione finanziaria è raggiunta in Campania, mentre all'altro estremo troviamo la Puglia che, privilegiando una specifica priorità strategica anticipata preventivamente al TII, presenta interventi più distribuiti in centri urbani minori del proprio territorio impegnati nell'attuazione di Progetti Integrati Settoriali (PIS) finanziati dal POR Puglia

B.III.2. L'allocazione finanziaria per i piani strategici

Un commento merita il processo di allocazione finanziaria per i piani strategici. Come già rilevato nel paragrafo B.II.1., molte Regioni hanno adottato un criterio distributivo ex-ante basato sulla popolazione nei Comuni identificati per l'esperienza pilota (Campania, Basilicata, Sardegna, Calabria), e nel caso dell'Abruzzo (e del Molise, con un solo capoluogo) dividendo semplicemente la quota del 10% della RAU per il numero dei Comuni capoluogo.

Tale modalità di programmazione spiega alcuni dati "atipici", come le considerevoli risorse assegnate ai cinque Comuni capoluogo della Campania. Oppure, lo stanziamento destinato alla città di Avellino che ha per il proprio piano strategico, quasi il triplo delle risorse destinate a Matera, pur avendo le due Regioni adottato esattamente lo stesso criterio demografico in città con numero di abitanti pressoché uguale.

In tale scenario, potrebbero costituire un'eccezione la Sicilia e la Puglia dove sono stati espletati bandi o procedure miste, ma ancora non vi sono sufficienti informazioni a riguardo.

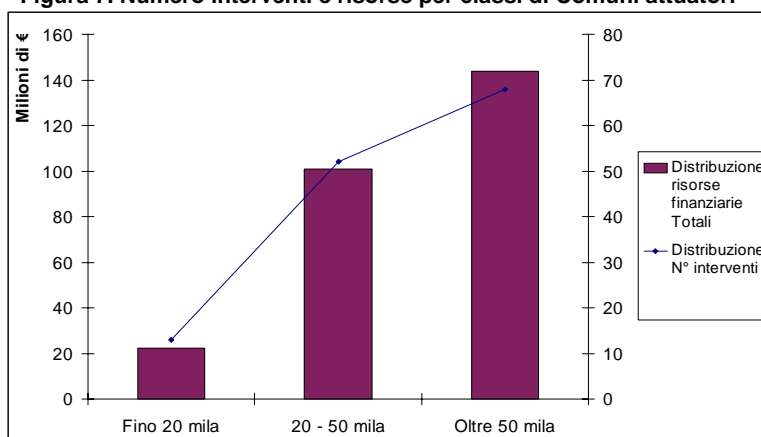
Nel complesso, sembra dunque che le Regioni non abbiano definito il *quantum* finanziario destinato a ciascun piano strategico in base ad un'esaustiva analisi dei costi delle proposte comunali, ma abbiano piuttosto destinato ex-ante la quota disponibile ai Comuni beneficiari, e lasciando che questi ultimi adeguassero i costi del proprio percorso di pianificazione strategica all'attribuzione finanziaria. Per questo motivo, si è stabilito che i documenti preliminari per i piani strategici che città e territori trasmetteranno a Regioni e amministrazioni centrali dovranno, tra gli altri aspetti, definire budget dettagliato per gli interventi (cfr. B.II.1).

B.III.3. La concentrazione territoriale: la dimensione delle città beneficiarie

L'analisi degli interventi evidenzia come l'obiettivo originario di favorire la concentrazione delle risorse nelle aree urbane sia stato ampiamente rispettato.

La Figura 7 evidenzia la concentrazione degli interventi (per numero di interventi e risorse destinate) rispetto alla dimensione demografica dei Comuni.

Figura 7. Numero interventi e risorse per classi di Comuni attuatori



Tale distribuzione segnala che oltre l'85% delle risorse finanziarie è destinato a Comuni attuatori con più di 20 mila abitanti, e il 50% in centri con più di 50 mila abitanti, mostrando un buon livello di concentrazione su città medie e aree metropolitane.

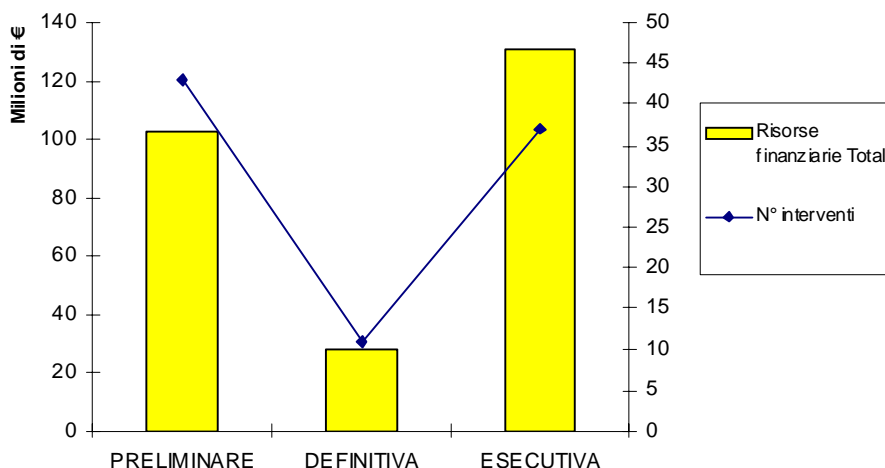
In alcune Regioni (Puglia e Sicilia e, con risorse Por Sardegna) e in ragione di precise scelte strategiche regionali, si è registrata una maggiore presenza di Comuni minori tra gli attuatori, e ciò spesso, anche in riferimento alla loro partecipazione a strumenti di programmazione integrata.

B.IV. Livello di progettazione disponibile

Tra i requisiti per l'ammissibilità degli interventi alla Riserva Aree Urbane, le "Priorità e i criteri" condivisi avevano individuato la disponibilità di progettazione almeno preliminare e ciò per contemperare l'esigenza di assicurare una rapida realizzazione degli interventi da un lato e l'effettiva disponibilità di progetti, anche 'recenti' su cui, a livello comunale vi fosse già una certa condivisione.

Figura 8. Interventi infrastrutture: livello di progettazione al 31-05-05

Formattato



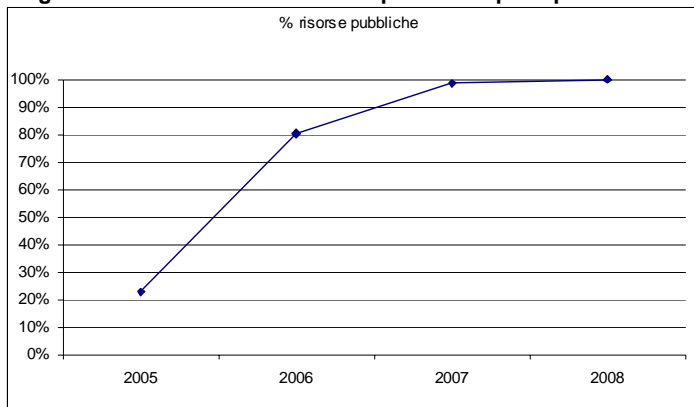
L'analisi delle singole schede d'intervento inserite negli APQ evidenzia, a dispetto di qualche dubbio iniziale, l'efficace attivazione di progettazione avanzata (definitiva e esecutiva): complessivamente infatti sono stati individuati il 52% di interventi che rappresentano il 61% delle risorse disponibili (Figura 8).

Su questo punto va evidenziato come alcune Regioni (Campania, Puglia e Sicilia) abbiano previsto, in sede di bando e selezione, forti incentivi premiali automatici per indurre la valorizzazione di progettazione avanzata. Altro dato importante confortato dall'esame dei profili di spesa previsti, non sembra emergere alcuna tendenza a finanziare progetti "compatibili" (o "coerenti") con le risorse FAS utilizzate, dunque, per progettazione nuova, ancorché presumibilmente vada talvolta a completare progetti in atto con altre risorse.

B.V. Profili di spesa previsti

Quanto ai profili di spesa, sebbene con tutte le cautele possibili, le prospettive appaiono sufficientemente rassicuranti sul raggiungimento dell'obiettivo di accelerazione. Infatti, se l'obiettivo definito dalla delibera 20/04 e esteso di un anno secondo quanto suggerito dal Tavolo e approvato nel pre-CIPE di marzo 2005, è di un target di spesa pari al 26,6% per ogni intervento nel primo periodo (al 2006), l'analisi delle informazioni disponibili consente di stimare, al 2006 una stima di spesa realizzata pari all'80% (Figura 9).

Figura 9. Interventi infrastrutture: profilo di spesa previsto



Anche considerando possibili imprevisti nel ciclo di realizzazione delle opere (percorso di appalto e lavori) o anche una possibile sovrastima dovuta a eccessivo ottimismo delle amministrazioni comunali, le premesse sono tali da giustificare un buon grado di affidabilità degli obiettivi di efficienza e accelerazione previsti.

B.VI. Prime osservazioni su tipologie e settori delle infrastrutture finanziate

Il poco tempo intercorso tra la sottoscrizione degli APQ e la preparazione della presente Relazione non ha permesso un'esauritiva rilevazione, analisi e condivisione tra i componenti del Tavolo di dati non immediatamente disponibili, in particolare su elementi strategici e settoriali degli interventi finanziati dalla RAU. Su tali aspetti, risulterà di particolare interesse il completamento delle attività analitiche già in corso per esaminare le tipologie, le caratteristiche, il contesto ed il valore strategico delle infrastrutture ammesse a finanziamento nelle singole Regioni. Tuttavia, i dati e le informazioni ad oggi disponibili permettono alcune considerazioni preliminari:

- Circa la metà degli interventi e delle risorse investite dalla RAU sono finalizzate alla costruzione, riabilitazione, adeguamento, ampliamento di spazi, strutture e contenitori per l'erogazione di servizi collettivi –pubblici e semi-pubblici. La maggioranza di tali strutture prevedono un'offerta multipla di servizi e attività culturali, turistiche, formative, sociali, e per spettacoli e tempo libero (es. la ricostruzione e l'apertura al pubblico di una significativa sezione del Real Albergo dei Poveri a Napoli, che rappresenta anche il progetto di maggiore magnitudine finanziato con la RAU). Vengono anche privilegiati musei (es. in diversi centri medi e minori della Puglia), mentre decisamente più rare sono strutture e attività destinate all'impresa o direttamente legate a finalità economico-produttive (ad es., un centro espositivo e di servizi legato alla Camera di Commercio di Chieti).
- La riqualificazione e il restauro urbano rappresentano per importanza la seconda categoria di investimenti su cui si è concentrata la domanda dei Comuni. In alcuni casi, tali progetti appaiono caratterizzati da un'idea strategica e da un approccio integrato (ad es. il pacchetto di interventi per Carbonia "Città del Novecento"), mentre è probabile che altre iniziative progettuali in questo settore abbiano carattere più isolato e dunque minore impatto in termini di sviluppo e trasformazione urbana.
- La viabilità locale rappresenta infine la terza tipologia di intervento per risorse investite (intorno al 15% del totale), con prevalenza di investimenti finalizzati a parcheggi (es. a L'Aquila o Nola) e a collegamenti stradali e pedonali (Crotone o Potenza).

Alcuni aspetti molto rilevanti ma poco esplorati e connessi alla robusta domanda dei Comuni per il finanziamento di strutture per servizi collettivi riguardano: la profondità delle analisi di domanda realizzate, la sostenibilità finanziaria nel medio-lungo periodo, e il livello e le modalità di













coinvolgimento di operatori privati per la co-gestione delle strutture e delle attività. Questa ed altre tematiche saranno analizzate nei prossimi mesi dal Tavolo Inter-Istituzionale con attività di monitoraggio e valutazione per approfondire i settori e l'impatto strategico atteso dagli interventi finanziati dalla RAU. Tali attività conoscitive potranno generare modifiche e ulteriori innovazioni nelle regole e meccanismi di funzionamento della Riserva per aumentarne in futuro efficacia e valore aggiunto come strumento di programmazione allo sviluppo.

B.VII. Considerazioni conclusive

L'esperienza di questi mesi per la programmazione della Riserva Aree Urbane ha confermato sostanzialmente l'approccio di merito e metodo adottato dal Tavolo Inter-istituzionale, con numerosi risultati positivi ma anche alcune aree di miglioramento per il futuro.

La Tavola 2 fornisce un'illustrazione sintetica ponendo a confronto gli obiettivi originari con i processi e i prodotti sino ad oggi ottenuti. Tale interpretazione è in alcuni casi sostenuta da dati e informazioni oggettivi presentati in precedenza, mentre in altri è formulata sulla base di valutazioni che, ancorché non facilmente misurabili, emergono dal quadro complessivo del processo di programmazione.

Tavola 2. Obiettivi e risultati di programmazione della Riserva Aree Urbane

Obiettivo RAU	Grado di Raggiungimento	
Partenariato inter-istituzionale	Alto	
Rapidità programmatica	Alto	
Apertura e trasparenza selezione	Alto	
Cooperazione regione, Comuni e partner s.e.locali	Medio	
Accelerazione della spesa per investimenti	Alto	
Valorizzare progettazione avanzata	Alto	
Sostegno alla progettazione innovativa	Alto	
Progettazione finanza di progetto e altra PPP	Basso	
Concentrazione territoriale	Alto	
Concentrazione su interventi	Alto	
Co-finanziamento comunale	Alto	
Valorizzazione strumenti di programmazione	Medio	

Rispetto agli obiettivi originari della Delibera 20 e del documento "Priorità e Criteri", le riunioni e gli altri momenti di dialogo tra componenti del Tavolo Inter-Istituzionale, e la fase di elaborazione, preparazione e stipula degli APQ e delle Relazioni Tecniche, hanno confermato complessivamente (anche se con gradualità diverse) l'effettiva e fattiva partecipazione del partenariato istituzionale e socioeconomico durante tutta la fase di programmazione. In questo contesto, benefici aggiuntivi potrebbero derivare da un'ulteriore intensificazione della cooperazione tra Regioni, Comuni e partenariato socioeconomico a livello locale, già peraltro avviata in questa prima esperienza⁵.

⁵ Tale intensificazione del dialogo interistituzionale dovrebbe avvenire secondo gli indirizzi delle proposte di riforma dei regolamenti sui fondi strutturali, i quali stabiliscono (artt.10, 26 e 31 regolamento generale) che l'applicazione del principio di "stretta concertazione" fra autorità regionali, locali ed urbane debba avvenire nel quadro delle regole nazionali interne (art.123 Cost e artt.4 e 5 del TUEL – D.Lgs. n°257/2000) ed delle prassi in vigore in ciascun Paese.

A parte qualche slittamento dei tempi nelle fasi intermedie, anche l'obiettivo di una programmazione rapida e in tempi certi può dirsi rispettato unitamente ai processi di selezione e programmazione quasi sempre improntati ai principi di inclusività, trasparenza e apertura. L'obiettivo di accelerazione della spesa dovrebbe essere agevolmente raggiunto grazie all'efficace attivazione di progettazione avanzata (definitiva ed esecutiva) e le prospettive di spesa che superano significativamente il target stabilito dalla Delibera.

Tuttavia, per il futuro, un contenuto ampliamento temporale per i processi e le procedure di programmazione (conclusi in appena cinque mesi in questa esperienza pilota) sarebbe auspicabile per: (i) approfondire ulteriormente gli aspetti di strategia territoriale; (ii) porre ancora maggiore enfasi e attenzione alla qualità e valore aggiunto degli interventi; e (iii) verificare che i requisiti e criteri per l'accesso ai benefici della Riserva (es. il livello di progettazione) siano effettivamente soddisfatti e qualitativamente accettabili già nella fase di selezione (termini di bando) e quindi per la stipula degli APQ.

La rapidità richiesta per programmare le risorse (oltre che l'assenza, per il momento, di informazioni esaustive al riguardo) contribuisce a spiegare il giudizio "intermedio" e interlocutorio espresso sull'obiettivo di valorizzazione di strumenti di programmazione territoriale esistenti e, più in generale, del grado di perseguimento della strategia di Lisbona e Göteborg attraverso interventi strategici e ad alto impatto di sviluppo. Il TII concentrerà le proprie analisi e attività per insistere ulteriormente su tali aspetti.

Le significative risorse di co-finanziamento comunale mobilitate (di molto superiori alle attese), il buon livello di concentrazione finanziaria e territoriale (nei Comuni di maggiore dimensione) rappresentano altri elementi positivi emersi nella programmazione della RAU. Inoltre, gli oltre 50 piani strategici e i 4 piani urbani della mobilità (PUM) testimoniano l'efficacia della Riserva nel sostenere progettazione innovativa, nonostante permangano alcune perplessità per l'assenza di domanda dei Comuni (e di offerta delle Regioni) per la realizzazione di analisi, piani, studi di fattibilità per interventi in finanzia di progetto o con altre forme di partenariato pubblico-privato (PPP). Infine, il carattere sperimentale dei piani strategici e l'ancora limitata conoscenza di tale strumento in molte amministrazioni segnalano l'esigenza di uno specifico monitoraggio da parte tutti i componenti del Tavolo Inter-Istituzionale affinché tali iniziative vadano a buon fine.