

## **I provvedimenti attuativi per la dotazione delle infrastrutture**

### **1. Premessa**

Il debito italiano, pari al 120% del PIL, continua ad aumentare mentre gli investimenti in infrastrutture, materiali o immateriali, che costituirebbero elementi decisivi per la crescita, unica condizione per risanare il debito, continuano a diminuire. Nel quinquennio 2005/09 gli investimenti fissi lordi sono calati del 3%; per le amministrazioni locali territoriali, che hanno sempre governato i due terzi degli investimenti, sono calati dell'8% e la riduzione dei trasferimenti e il rigore dei vincoli di finanza pubblica fanno temere ulteriori riduzioni anche nei prossimi anni.

Con questa amara premessa ci dedichiamo ad esaminare il processo di riforma come delineato dalla legge delega sul federalismo fiscale (L.42/2009) in materia di sviluppo infrastrutturale e riequilibrio territoriale per verificare se si stanno ponendo le basi per riattivare il settore che, nel breve e medio periodo, consentirebbe di agganciare la ripresa e, nel lungo periodo, di costruire la rete di sostegno allo sviluppo.

### **2. La legislazione primaria**

Fra i tanti obiettivi che si intendono raggiungere con il cosiddetto "federalismo fiscale", un punto di non secondaria importanza è quello della necessità di abbattere (o ridurre a dimensioni accettabili) le spesso vistose differenze nelle dotazioni delle infrastrutture tra le diverse regioni italiane, che vanno ben oltre il secolare divario nord-sud.

Il tema delle infrastrutture è, difatti, parte integrante per una corretta attuazione del federalismo e la sottovalutazione di questo tema può costituire un forte ostacolo alla "promozione dello sviluppo economico, della coesione e solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" come recita la Costituzione italiana, la quale, peraltro, valuta che questi obiettivi non sono traguardabili senza il ricorso ad interventi aggiuntivi e/o speciali all'uopo destinati. In tal senso si esprime infatti l'art.119, comma 5, della Costituzione: "*Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni*", in piena coerenza con l'art.2 e 3 della Costituzione stessa.

Al problema di come rimediare alle differenze sostanziali esistenti nel Paese in termini infrastrutturale e strutturali, che costituiscono spesso la causa di una economia che corre a velocità differenziate per territorio ha risposto la legge sul federalismo fiscale L.42/09 che proprio per contribuire al riequilibrio patrimoniale, propedeutico a garantire gli obiettivi posti dall'articolo della Costituzione richiamato, ha introdotto l'innovativo concetto "della perequazione infrastrutturale" e fissato principi e criteri direttivi per la sua attuazione.

I principi sono rintracciabili nell'art 16 della legge titolato "interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione che assumiamo, unitamente all'art.22 della stessa legge, come lente per guardare ai provvedimenti attuativi."<sup>1</sup>

In estrema sintesi, dice il legislatore individuate le specifiche realtà territoriali, stabilito che i contributi speciali possono derivare dal bilancio dello Stato e dall'Unione europea e, quest'ultimi, non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato, si devono identificare le risorse pluriennali che confluiranno in fondi a specifica destinazione per interventi speciali, organizzati in piani organici, oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata.

La legge sul federalismo n.42/09 di cui non si può non apprezzare la ragionevolezza, ha giustamente stabilito che il primo passo da compiere è quello di avere piena conoscenza dell'effettiva situazione delle infrastrutture esistenti in ogni singolo territorio, onde poterle comparare tra loro e ricavarne degli indici numerici atti ad evidenziarne le carenze.

Questo concetto ha trovato legislativamente collocazione nell'art. 22 titolato "perequazione infrastrutturale"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Art.16 - I decreti legislativi di cui all'articolo 2 con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato;
- b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni;
- c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale;
- d) individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione;
- e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti.

<sup>2</sup> Art. 22 Comma 1. In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

- a) estensione delle superfici territoriali;
- b) valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno;
- c) deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo;
- d) densità della popolazione e densità delle unità produttive;
- e) particolari requisiti delle zone di montagna;
- f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;
- g) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

Il legislatore per concretizzare la perequazione prevede una fase transitoria, nella quale si procede alla ricognizione sulla base di specifici elementi della situazione territoriale, alla identificazione degli interventi per ridurre il gap di infrastrutture tra i vari territori, dando prevalenza agli interventi da effettuare nelle aree sottoutilizzate identificati nel documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, ovvero il programma delle infrastrutture strategiche che costituisce allegato al documento di Decisione di finanza pubblica (oggi Documento di economia e finanza<sup>3</sup>), ed una fase a regime, desumibile dai principi di cui all'art.16, nella quale, individuate le carenze che afferiscono ai vari settori e i territori che non riescono a sostenere, con risorse proprie, il sistema infrastrutturale, saranno destinati dei contributi statali a cui si aggiungono le risorse comunitarie. La norma specifica inoltre che deve essere mantenuta la finalizzazione attraverso appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti agli enti locali e territoriali.

### **3. I provvedimenti attuativi**

Il 26 novembre 2010 il Governo ha avviato il percorso per la “perequazione infrastrutturale” con due provvedimenti:

- il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri competenti, recante l'attuazione dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n.42 in materia di perequazione infrastrutturale, pubblicato in G.U. n.75 del 1.4.11;
- lo schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n.42 e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, presentato in Parlamento (n.328).

Con il primo provvedimento, il Governo indica le azioni da compiere per la ricognizione del fabbisogno infrastrutturale di ciascun territorio propedeutica alla definizione dell'elenco degli interventi prioritari necessari a garantire livelli standard di dotazione infrastrutturale.

Con il secondo provvedimento, ha invece definito principi, procedure nonché modalità di utilizzo delle risorse della politica di sviluppo e coesione territoriale, per la realizzazione di infrastrutture.

---

Comma 2. Nella fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21, al fine del recupero del deficit infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, sono individuati, sulla base della ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard. Gli interventi di cui al presente comma da effettuare nelle aree sottoutilizzate sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell' articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

<sup>3</sup> Con la legge n.39/11, di modifica della legge di contabilità, il DFP è stato sostituito con il Documento di economia e finanza (DEF)– che entra nella programmazione europea – suddiviso in tre sezioni e nella terza deve essere dato conto anche delle risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali, così come del resto previsto dalla vigente normativa contabile. Relativamente alle aree sottoutilizzate, la legge in esame conferma anche la Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti, prevedendo però che questa venga presentata in allegato al DEF (e non più in allegato alla Relazione sull'economia e finanza pubblica).

### 3. 1. Perequazione

Il decreto in materia di perequazione infrastrutturale, dopo aver citato le infrastrutture da monitorare secondo quanto previsto dall'art.22 della legge 42/09<sup>4</sup> passa alla fase operativa indicando le azioni da compiere per il raggiungimento del primo obiettivo (mappa aggiornata dello stato delle cose).

Fondamentale è tener presenti alcuni elementi di carattere operativo, già esistenti e richiamati nelle premesse del decreto, tendenti ad assicurare l'uniformità di gestione e che permetteranno di procedere in un percorso di monitoraggio richiamato in una ulteriore bozza di decreto legislativo<sup>5</sup>, ed in particolare:

- i nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, costituiti (o da costituire) presso le amministrazioni centrali e regionali, come supporto tecnico;
- il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) istituito presso il CIPE;
- il codice unico di progetto (CUP) per garantire il monitoraggio;
- l'allegato Infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013 che identifica il fabbisogno di natura pubblica per le opere prioritarie nel breve e medio periodo.

L'articolato, inevitabilmente programmatico, sancisce il ricorso alle tecniche di analisi quantitativa e qualitativa in grado di esprimere con indicatori sintetici il grado dell'eventuale deficit infrastrutturale e del relativo fabbisogno e fissa al 31 dicembre 2010 la data alla quale deve essere riferita la ricognizione per una (difficile) comparazione con - così si esprime il decreto - un teorico livello richiesto per conseguire nel medio periodo, livelli di sviluppo omogenei fra i vari territori nazionali ed in linea con quelli medi nell'Unione Europea (?).

Dizione molto impegnativa ed opinabile; l'importante intanto è acquisire la base cognitiva di comparazione, il che non è certo semplice né facile, come si potrebbe essere indotti a credere. Censire le infrastrutture, valutarne la vetustà e compararle richiede una notevole mole di informazioni e dati, operazione che non ci sembra coordinabile con la velocità sottostante al decreto.

Il decreto prescrive, che gli interventi necessari ad avviare la perequazione infrastrutturale, sono inseriti nell'allegato Infrastrutture ovvero entrano nella programmazione nazionale e oggi anche europea.

La tempistica indicata dal Governo, per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali, degli interventi prioritari e delle risorse da assegnare ad ogni territorio in modo da garantire una quota

---

<sup>4</sup> strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche; rete stradale, autostradale e ferroviaria; rete fognaria, idrica, elettrica, trasporto e distribuzione gas; strutture portuali ed aeroportuali; con l'aggiunta della valutazione della situazione e particolarità del territorio (es. montagna, isole).

<sup>5</sup> E' all'esame del Parlamento (n. 310) lo schema di decreto legislativo in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti, attuativo dell'art. 30, comma 9, lettere e), f) g) della legge 196/09, che stabilisce le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e relativi costi sostenuti, nonché sui risultati ottenuti in relazione all'effettivo grado di realizzazione delle opere stesse.

di risorse pubbliche proporzionale all'entità del divario infrastrutturale, dovrebbe essere effettuata entro un termine di tre mesi dalla pubblicazione del decreto in Gazzetta Ufficiale.

La prima perplessità che ci nasce è il termine di 90 giorni per indicare gli interventi. Per quella data è più che probabile non siano ancora neppure iniziate le procedure di rilevazione sul campo, per le quali, per inciso, non viene stabilito alcun termine.

E' intuitivo che il meccanismo ipotizzato dal decreto non può tradursi negli indicatori sintetici, che daranno l'esatta mappa delle discrasie infrastrutturali del Paese, sino a quando la ricognizione del fabbisogno infrastrutturale di ciascun territorio - che è propedeutica ad ogni ulteriore passo - non sia stata completata su tutto il territorio.

La mancanza di un vero termine perentorio, ma realistico e consapevole della difficoltà di indagine, mette a serio rischio l'attuazione del decreto e quindi delle indicazioni contenute nell'art.22 della legge 42/09 declassandolo ad una pura petizione di principio.

### **3.2 Le risorse**

Il secondo decreto legislativo, attuativo dell'art.16 della legge 42, definisce nuove modalità per l'assegnazione delle risorse del bilancio dello Stato destinate alla realizzazione delle infrastrutture e alla riduzione dei divari territoriali, sulla base di fabbisogni infrastrutturali determinati a livello regionale e infraregionale.

Conosciute le necessità territoriali si può ragionare in tema di risorse dedicate, attraverso una programmazione certa su cui non incidano, per quanto possibile, le manovre annuali di bilancio; solo così le Regioni, gli Enti locali e lo Stato saranno in condizione di contribuire alla riduzione del divario infrastrutturale.

Il decreto identifica i soggetti coinvolti (Ministro delegato), attribuisce competenze e individua strumenti operativi (contratto istituzionale di sviluppo) interessanti e propedeutici per la futura questione delle risorse.

Ai fini della programmazione viene introdotto "il contratto istituzionale di sviluppo" che, recita l'articolo 6, "il Ministro delegato, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, stipula con le Regioni e le amministrazioni competenti". Si potrebbe ipotizzare che le amministrazioni competenti possano essere identificate con gli enti locali ma, la procedura attuale dell'analogo strumento operativo "l'intesa istituzionale di programma" non ci fa ben sperare essendo questa conclusa con il solo coinvolgimento delle Regioni.

Inoltre forti dubbi nascono dalla partecipazione, secondo il comma 2, al contratto istituzionale di sviluppo dei concessionari di servizi pubblici; la presenza di questi soggetti ci fa pensare che l'attenzione del Governo, come vedremo per l'intero provvedimento, è concentrata sulle grandi opere.

Di grande valore sono i principi e i criteri della politica di riequilibrio economico e sociale nella individuazione delle fonti finanziarie, di cui, però, il testo stesso presenta numerose carenze, ovvero:

- a) la leale collaborazione istituzionale tra Stato e Regioni; l'esclusione degli enti locali che dovrebbero essere i destinatari delle risorse aggiuntive non risponde alla legge 42;
- b) la stabilità degli impegni finanziari definiti dal Governo all'inizio della programmazione pluriennale conservando la riserva dell'85 % dei fondi a favore del Mezzogiorno;
- c) l'aggiuntività delle risorse rispetto ai finanziamenti dell'Unione Europea e ai cofinanziamenti nazionali; ovviamente la mancata individuazione degli squilibri infrastrutturali e la conseguente mancanza delle indicazioni quantitative sulla dimensione degli interventi speciali non può far emergere l'aggiuntività;
- d) il sistema di riserve premianti e meccanismi sanzionatori in base ai risultati.

Viene istituito (articolo 4), attraverso una nuova denominazione del FAS, il "Fondo per lo sviluppo e la coesione" per la gestione unitaria delle risorse; viene affermato il carattere pluriennale del Fondo, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione Europea e, non si può non rilevare che, le procedure decisionali vengono fortemente accentrate in capo al Governo.

L'intervento del Fondo afferma il comma 3 è finalizzato al "*finanziamento di progetti strategici, di rilievo nazionale, interregionale e regionali aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi*".

A questo punto risulta chiaro che il Governo intende concentrare le risorse del Fondo su poche priorità strategiche (grandi progetti infrastrutturali) mentre si limita, all'art.7 ad affermare "*restano ferme le disposizioni che disciplinano i contributi speciali e gli interventi diretti dello Stato riconducibili all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che perseguono finalità diverse da quelle indicate all'articolo 1. Con uno o più decreti legislativi integrativi adottati ai sensi della legge 5 maggio 2009 n.42 sono introdotte ulteriori disposizioni attuative dell'art.16 della citata legge con riferimento ai predetti contributi e interventi*".

I provvedimenti sono stati scritti pensando solo alle grandi opere e all'attuale procedura di definizione e finanziamento delle stesse; mentre si rinvia al futuro la mappatura del territorio, la definizione dell'elenco degli interventi necessari a garantire livelli standard di dotazione infrastrutturale e l'individuazione di fondi specifici nei quali siano quantificate le necessarie risorse finanziarie per finanziare programmi di investimento *ad hoc* partendo dalla disparità di dotazioni.

#### **4. Il disegno organico**

Dal punto di vista teorico, pensiamo anzi ci auguriamo, che per le grandi opere si sia su una buona (concreta) strada, ma guardiamo con molto scetticismo all'attuazione di un disegno organico tanto urgente e necessario per rimuovere gli squilibri economici e sociali.

Questo disegno, facendo sintesi tra i provvedimenti attuativi e assumendo come finalità il contenuto della legislazione primaria per riassorbire il gap infrastrutturale territoriale, in particolare ma non solo, nella fase transitoria, richiederebbe:

- la mappatura per i singoli settori dei gap infrastrutturali, tenendo anche conto “*delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale*” - (lettera c), comma 1 dell'articolo 16;
- dalla mappatura, è ancora l'art.16 della legge 42, devono discendere “*appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni*” ovvero occorre costruire programmi di investimento pluriennali articolati in fondi specifici (es: fondo per gli interventi nelle zone di montagne, fondo per le infrastrutture scolastiche, ecc);
- il coinvolgimento degli enti locali destinatari degli interventi aggiuntivi e/o speciali, come peraltro prevede la Costituzione e non recepito nei decreti attuativi;
- l'inserimento dei fondi nel *Documento di economia e finanza* che contiene gli obiettivi di politica economica stabiliti con il concorso dei differenti livelli di governo;
- l'identificazione delle risorse rispettando il principio espresso nel decreto sulla perequazione di destinare “*ai territori caratterizzati da un maggior divario infrastrutturale una quota di risorse pubbliche proporzionale all'entità del divario*”;
- un sistema di monitoraggio, costruito con la partecipazione di diversi livelli di governo coinvolti, che possa verificare l'effettivo grado di realizzazione delle opere finanziate ed attivare anche un sistema di definanziamento con nuova destinazione.

Siamo consapevoli che, data la scarsità delle risorse occorre fare delle scelte ma, assumendo il problema del debito come rilevante, una parte di questo debito dovrebbe comunque essere dedicato allo sviluppo ovvero alle infrastrutture selezionate e concordate con tutti i livelli di governo e soggetto ad una tutela particolare come, ad esempio, l'esclusione dal patto di stabilità che, come era scritto all'origine, è anche di crescita.

Il mancato coinvolgimento degli enti territoriali e locali e il rinvio a futuri provvedimenti per la costruzione del supporto normativo e finanziario finalizzato ad iniziare il percorso per la riduzione del divario infrastrutturale, ci fa sorgere la preoccupazione che, a parte la mancata attivazione d'interventi necessari alla ripresa dell'economia, non ci sia sufficiente attenzione alle infrastrutture.

Al momento, i provvedimenti attuativi non rispondono alla legge 42, ci sembrano solo bandierine poste su un cartellone pubblicitario.

Aprile 2011