



SHORT NOTE n. 2 | 2011

Fabio Pammolli, Nicola C. Salerno

**FEDERALISMO:
LO SCHEMA DI DECRETO
SULLA RIMOZIONE DEGLI SQUILIBRI
ECONOMICI E SOCIALI**

COMMENTO ALLO SCHEMA DI DECRETO SULLA RIMOZIONE DEGLI SQUILIBRI ECONOMICI E SOCIALI

Nella decretazione attuativa della Legge n. 42-2009 (articolo 16) rientra anche l'attuazione degli interventi speciali per la promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale e territoriale, e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese. Tali interventi discendono direttamente dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Lo schema di decreto è attualmente all'esame parlamentare (Atto Camera n. 328), assieme al decreto "gemello", quello sulla perequazione infrastrutturale (ex articolo 22 della Legge n. 42-2009)¹. Qui si ripercorre in sintesi il contenuto del decreto sugli interventi speciali (*Allegato 1*), lo si commenta con, in conclusione, alcuni suggerimenti di modifica/integrazione.

Dopo l'articolo 1 che annuncia le finalità del decreto, l'**articolo 2** affida il perseguimento di queste finalità a due capitoli di bilancio: il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (istituendo), e i finanziamenti dell'Unione Europea per spese in conto capitale e per altre spese di sviluppo ammesse dai regolamenti Ue. L'utilizzo di queste risorse deve avvenire all'interno di alcuni

Descrizione del
decreto

¹ CeRM ha commentato lo schema di decreto sulla perequazione infrastrutturale nella Sn n. 1-2011 (<http://www.cermlab.it/argomenti.php?group=finanza&item=68>).

principi di base: leale collaborazione Stato - Regioni - Enti Locali; ricorso alla programmazione pluriennale (necessaria per completare progetti che, per loro stessa natura, trovano finalizzazione lungo archi temporali di più esercizi); bilanciamento degli obiettivi di sviluppo e di sostenibilità finanziaria (anche questo necessario per garantire risorse lungo tutto il periodo di svolgimento dei progetti, senza interruzioni e incompiuti); aggiuntività delle risorse rispetto a quelle ordinarie del bilancio dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali; verifica costante dell'impiego delle risorse, dell'avanzamento dei progetti, dei loro impatti, e dei risultati ottenuti (anche facendo leva su meccanismi sanzionatori e premiali); rispetto dei principi di concentrazione territoriale e finanziaria². Delle risorse programmate, l'85 per cento dovrà essere dedicato al Mezzogiorno, e il restante 15 per cento al Centro-Nord.

L'**articolo 3** chiama tutte le Istituzioni competenti ad evadere con sollecitudine gli atti di programmazione e di amministrazione necessari per attingere integralmente alle risorse dell'Unione Europea.

L'**articolo 4** istituisce il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, che va a prendere il posto del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (ex articolo 61 della Legge n. 289-2002) nel contempo rimosso. Il nuovo Fondo ha carattere pluriennale, con un'articolazione temporale coerente con la programmazione dei fondi strutturali dell'Unione Europea. Il Fondo, inoltre, può perseguire la finalità del riequilibrio economico-sociale supportando sia progetti di carattere infrastrutturale sia progetti di carattere immateriale (e, tra questi, si presuppone la voce formazione del capitale umano e delle

² I principi che già ispirano l'impiego dei fondi strutturali dell'Ue, e che sono posti a garanzia che le scelte allocative rispettino alcune caratteristiche importanti per il buon fine degli interventi. I principi di concentrazione sono necessari ad evitare il frastagliamento eccessivo dei finanziamenti, dietro il quale spesso possono nascondersi comportamenti poco trasparenti e poco responsabili dei decisori politici.

specializzazioni professionali, anche se sarebbe opportuno un riferimento esplicito³).

L'**articolo 5** fornisce alcuni dettagli di funzionamento del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. Con la legge di stabilità relativa all'esercizio finanziario che precede il primo anno del ciclo di programmazione del Fondo, si stabilisce la capitalizzazione dello stesso Fondo per l'intero periodo di programmazione⁴. Con quella stessa legge di stabilità si individuano le *tranche* annuali utilizzabili in ciascuno degli anni in programmazione. Ogni anno, la legge di stabilità può modificare l'articolazione annuale (la sequenza di *tranche*) della programmazione in corso, senza però intervenire sulla capitalizzazione complessiva già programmata del Fondo. Cambiare la capitalizzazione è possibile solo trascorsi i primi tre anni del ciclo di programmazione, e solo previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Entro il mese di Ottobre dell'anno che precede l'avvio del ciclo di programmazione⁵, il Cipe, d'intesa con i Ministeri competenti e con la Conferenza Unificata, specifica: le condizioni preliminari per l'accesso alle risorse; i criteri per l'utilizzo delle risorse e il loro riparto tra finalità e aree territoriali; i criteri per la verifica degli avanzamenti dei progetti e dei risultati; i meccanismi premiali e sanzionatori; le modalità con cui possono eventualmente essere coinvolti soggetti privati in qualità di cofinanziatori. Infine, entro il 1° Marzo del primo anno del ciclo di programmazione⁶, il Cipe, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con gli altri

³ Cfr. Daniele Franco (2011), "Testo dell'audizione in Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo Fiscale – 28 Marzo 2011". A pagina 41 sono riportati i divari territoriali di preparazione per grado scolastico e materia (elaborazioni su dati di fonte Invalsi).

[\[http://www.bancaditalia.it/interventi/altri_int/2011/franco_280311.pdf\]](http://www.bancaditalia.it/interventi/altri_int/2011/franco_280311.pdf)

⁴ Se il primo anno di programmazione è "t", la legge di stabilità è approvata in "t-2" e si riferisce all'esercizio finanziario "t-1".

⁵ Anno "t-1".

⁶ Anno "t".

Ministeri interessati, approva l'elenco dei progetti da finanziare con le risorse del Fondo.

L'**articolo 6** introduce il "contratto istituzionale di sviluppo", come strumento formale che, contestualmente alla destinazione delle risorse, specifica le responsabilità delle parti, i tempi e le modalità di attuazione degli interventi (il cosiddetto "cronoprogramma"). Al contratto possono partecipare anche i concessionari di servizi pubblici. Il contratto può prevedere che, ai fini dell'attuazione degli interventi, le Amministrazioni Centrali e Regionali si avvalgano di organismi di diritto pubblico in possesso dei necessari requisiti di competenza e professionalità. Nello stesso contratto sono previste le condizioni di definanziamento, anche parziale, dei progetti, oppure l'attribuzione delle risorse ad altro destinatario nel rispetto del principio di sussidiarietà. Infine, in caso di inadempienza contrattuale, è previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi, attraverso la nomina di un commissario governativo *ad acta* che si sostituisce alle Amministrazioni nella conduzione dei progetti.

L'**articolo 7** annuncia che successivi decreti legislativi continueranno l'attuazione dell'articolo 16 della Legge n. 42-2009.

Come il decreto attuativo sulla perequazione infrastrutturale, anche quello sulla rimozione degli squilibri economico-sociali si muove ad un livello di inquadramento generale. È presumibile che, almeno in parte, ci sarà bisogno di una fase di *fine tuning* delle regole mano a mano che i meccanismi saranno sperimentati nel loro concreto funzionamento (la *ratio* dell'articolo 7 potrebbe essere anche questa). Sin da ora, tuttavia, è importante sottolineare tutte le possibili fonti di criticità. Gli interventi ex articolo 16 e quelli per la perequazione infrastrutturale avranno una durata pluriennale, così come i loro contratti e le obbligazioni che le parti assumeranno. Di conseguenza, si

[Analisi e suggerimenti ...](#)

deve cercare di avviare i progetti su basi normative e regolamentari il più possibile consolidate, al riparo da incoerenze e da dubbi interpretativi su cui possano attecchire contenziosi contrattuali e anche contrasti istituzionali.

Con riferimento al testo ad oggi in esame parlamentare, si desidera qui portare all'attenzione del dibattito i seguenti punti:

[Spunti per il dibattito ...](#)

1. La reale opportunità di tenere distinto il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione da quello per la perequazione infrastrutturale (è davvero utile?);
2. Il coordinamento tra il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e i fondi strutturali della Ue;
3. Il ciclo di programmazione;
4. Il coordinamento tra capitalizzazione del Fondo e misurazioni del fabbisogno;
5. La partecipazione dei concessionari dei servizi pubblici al contratto istituzionale di sviluppo;
6. Il ricorso ad organismi di diritto pubblico per l'attuazione degli interventi;
7. La responsabilizzazione dei rappresentanti politici e degli amministratori;
8. Il rimando ad ulteriore decretazione attuativa.

Per ognuno di questi punti seguono alcune sintetiche considerazioni.

1. Sviluppo, Coesione, Perequazione - Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione condivide le stesse finalità di quello previsto per la perequazione territoriale delle infrastrutture. Ha un obiettivo più ampio - opere sia infrastrutturali che di carattere immateriale - all'interno del quale senza dubbio ricade l'obiettivo della perequazione delle infrastrutture che, ex

articolo 22 della Legge n. 42-2009, dovrà accompagnare l'applicazione a regime delle regole federaliste di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali. Meriterebbe una riflessione l'opportunità di convogliare tutte le risorse e gli sforzi di programmazione in capo al solo Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, richiedendo che tale fondo si incarichi, nel primo ciclo di operatività coincidente con la transizione federalista, anche del finanziamento della perequazione territoriale delle infrastrutture. Potrebbero risultarne rafforzati i principi di concentrazione finanziaria, territoriale e per obiettivi che già dovrebbero sovrintendere l'allocazione dei fondi strutturali Ue⁷. L'accorpamento potrebbe, inoltre, favorire la razionalizzazione della *governance* del Fondo, sia in termini di semplificazione delle procedure e dei rapporti tra Stato, Enti Locali e operatori sul mercato, sia in termini di programmabilità della capitalizzazione su orizzonti di medio periodo e salvaguardia della stessa nel passaggio attraverso le manovre annuali. Infine, porre il problema dell'allocazione delle risorse facenti capo ad un unico fondo favorirebbe l'analisi e la condivisione delle ragioni di priorità e di coordinamento che, viceversa, sarebbero indebolite se i canali di finanziamento fossero multipli e gestiti da soggetti diversi.

2. I fondi strutturali Ue - Le motivazioni addotte al precedente punto potrebbero essere ripetute anche con riferimento ai fondi strutturali Ue. Adesso che (come requisito collaterale ed essenziale all'avvio del federalismo) serve uno sforzo di selezione dei territori e degli ambiti settoriali in cui concentrare l'azione di perequazione delle infrastrutture e di riduzione

⁷ Anche Daniele Franco (20119, *cit.*) sottolinea l'importanza strategica della combinazione di programmazione pluriennale e concentrazione degli interventi secondo le priorità: *"In passato, tra le difficoltà che hanno limitato l'efficacia della politica regionale, si è riscontrata una forte frammentarietà degli interventi, soprattutto con riferimento alle finalità perseguite. Anche gli interventi di sostegno al settore produttivo sono stati molto numerosi: nel periodo 2003-2008 sono stati effettuati dalle Amministrazioni nazionali e regionali oltre 1.300 interventi, in larga parte regionali"*.

degli squilibri strutturali, parrebbe utile riflettere sui vantaggi di far rispondere l'allocazione delle risorse ad una regola unificata che possa esaminare l'intero ventaglio delle esigenze. Questo suggerimento va ponderato anche alla luce dei dati sugli investimenti fissi lordi della PA che, come emerge dal Comunicato Istat del 1° Marzo u.s., nel 2010 sono diminuiti del 16,2% (da 38.060 milioni di Euro a 31.879 milioni), all'interno di una spesa in conto capitale che, come quota del totale della spesa della PA, è passata dall'8,3% del 2009 al 6,8%⁸. In queste condizioni diventano ancor più importanti la razionalizzazione delle procedure e l'ottimizzazione dell'allocazione delle risorse scarse (Allegato 2).

3. Il ciclo di programmazione - Nel decreto non si indica esplicitamente quale debba essere l'orizzonte di programmazione. Si chiede il coordinamento con la programmazione dei fondi Ue. Si chiede che la capitalizzazione resti il più possibile stabile lungo tutto l'orizzonte (a meno di ridefinizioni delle *tranche* annuali). Ma non si indica un numero di anni minimo. Eppure è, questo, un elemento essenziale per dare credibilità agli interventi ex articoli 16 e 22⁹, e per "legare le mani" al *policy maker* obbligandolo ad un percorso virtuoso di politiche economiche e di manovre di bilancio che garantiscano le risorse necessarie a quegli interventi. Interventi strutturali, che per loro natura si completano in più anni, non possono prescindere da un quadro certo di disponibilità di risorse. Sarebbe opportuno, per questa ragione, prevedere un orizzonte minimo di programmazione almeno quinquennale, pari alla durata di una legislatura. In fase di prima programmazione, inoltre, lo sforzo dovrebbe essere anche maggiore, per far coincidere il primo ciclo di interventi infrastrutturali e di

⁸ Cfr. http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/continaz/20110301_00/.

Sono diminuiti anche i contributi agli investimenti (-14,2%, da 23.822 milioni a 20.442 milioni) e le altre voci di spesa in conto capitale (-62,9%, da 4.258 milioni di Euro a 1.578 milioni).

⁹ Il punto è già stato toccato nella Sn n. 1-2011.

riequilibrio con la durata intera del periodo di transizione verso l'assetto federalista a regime (plausibilmente 7-8 anni con traiettorie di convergenza "blindate"¹⁰). Nel caso in cui un ciclo di programmazione si trovasse a cavallo tra due legislature, l'intesa in Conferenza Unificata, necessaria per modificare la capitalizzazione complessiva del Fondo, potrebbe svolgere una positiva funzione di raccordo tra legislature, a garanzia della stabilità della programmazione e della coerenza intertemporale dei rapporti tra Stato, Regioni, Enti Locali e cittadini.

4. Capitalizzazione e Fabbisogno – L'articolo 5 del decreto adotta un approccio *top-down*, con la programmazione del Fondo che deve essere compatibile con il rispetto dei vincoli di bilancio e gli obiettivi di finanza pubblica. Entro il 1° Marzo del primo anno del ciclo di programmazione, il Cipe e i Ministeri competenti traducono la programmazione complessiva in programmazione delle risorse destinate alle varie Amministrazioni attuatrici (Regioni e Enti Locali). Qui sarebbe utile che l'articolato precisasse esplicitamente che ogni Amministrazione aggiudicatrice deve poter contare su una programmazione delle risorse ad essa spettanti lungo l'intero ciclo, e che il totale di queste risorse deve rimanere il più possibile stabile, modificabile solo previa intesa in Conferenza Unificata così come già previsto per la capitalizzazione complessiva del Fondo. Un passaggio importante per dare certezza al profilo finanziario delle Amministrazioni, e porle nelle condizioni migliori per gestire l'operatività degli interventi e i rapporti con i soggetti imprenditoriali di cui si avvarranno. Sarebbe, per la stessa ragione, da valutare l'introduzione della clausola in base alla quale, nel caso in cui l'articolazione annuale del Fondo (la sua suddivisione in *tranche*) fosse modificata, tutte le Amministrazioni aggiudicatrici sarebbero chiamate a partecipare alla ricalendarizzazione nella medesima proporzione.

¹⁰ Questa durata suggeriscono le elaborazioni condotte in CeRM sui conti dei sistemi sanitari regionali.

Anche questo un passaggio importante, perché migliorerebbe la trasparenza della *governance* del Fondo, tutelando da possibili conflitti istituzionali (Stato-Regione, Regione-Regioni, Stato - Regioni - Enti Locali) che, tra l'altro, rallenterebbero i tempi di approvazione della legge annuale di stabilità. Su di un piano diverso, si deve evitare che l'approccio *top-down*, indispensabile per garantire il rispetto del vincolo di bilancio pubblico, si traduca in uno strutturale sottodimensionamento delle risorse dedicate agli interventi di cui agli articoli 16 e 22 della Legge n. 42-2009. Il rischio, in una situazione di difficoltà per i conti pubblici e con spesa pubblica ordinaria in conto capitale in contrazione¹¹, è che il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione possa essere trattato come una posta residuale di bilancio, perdendo la capacità di ridisegnare le caratteristiche strutturali dei territori e le condizioni di partenza del federalismo. Per mantenere l'approccio *top-down* e, nel contempo, evitare il rischio "residualità", si dovrebbe tentare, preliminarmente all'avvio del primo ciclo di programmazione, di passare in rassegna i più importanti interventi di cui necessitano i territori, e farli concorrere all'assegnazione delle risorse all'interno di un ampio ventaglio di allocazioni alternative, anche consolidatesi nel tempo. Si tratta, come è immediato comprendere, di una soluzione complessa, sia per i tempi stretti in cui le valutazioni dovrebbero compiersi sia, soprattutto, perché il bilancio della PA non brilla, allo stato attuale, per plasticità e flessibilità delle scelte allocative.

5. I concessionari dei servizi pubblici – Secondo l'articolo 6, essi possono partecipare al contratto istituzionale di sviluppo, il documento formale che leggerà i Ministeri competenti, le Amministrazioni destinatarie delle risorse e gli incaricati della realizzazione operativa degli interventi. Sarebbe, forse, opportuno precisare che il concessionario può comparire sotto mandato/procura della Amministrazione a cui il servizio pubblico afferisce. Il

¹¹ Cfr. precedente nota in calce n. 6.

contenuto del mandato potrebbe differire a seconda del settore e dell'Amministrazione, ma dovrebbe in ogni caso essere formalmente approvato da quest'ultima e obbligare contrattualmente le parti. La finalità di questa aggiunta all'articolo 6 sarebbe quella di ridurre al minimo possibili incompletezze e incoerenze normative, in un ambito, come quello dei servizi pubblici e in particolare di quelli a carattere locale, che è in piena fase di riorganizzazione¹². Il mandato potrebbe, per esempio, divenire parte integrante del contratto di servizio che regola i rapporti tra Ente Locale e gestore del servizio pubblico. Oltretutto, è presumibile che gli interventi ex articoli 16 e 22 vadano ad incidere sulla dotazione strumentale, sulle reti e sulle altre tipologie di capitale fisso strumentale all'esercizio dei servizi pubblici; proprio l'aspetto del contratto di servizio più complesso da regolare e dove gli incentivi alla modernizzazione e al rafforzamento delle infrastrutture vanno bilanciati con l'obiettivo di evitare la creazione di monopoli locali, e con quello di tenere elevata l'efficienza della gestione corrente. Da ultimo, non si deve commettere l'errore di trascurare i possibili riflessi che la partecipazione diretta dei concessionari potrebbe avere sull'impianto del Testo Unico delle Autonomie, documento in discussione da tempo e che, in prospettiva, dovrebbe sostituire il Testo Unico degli Enti Locali (del quale rappresenterà la nuova versione federalista). Sforzarsi di una visione di insieme appare quanto mai necessario per evitare le difficoltà e l'incertezza di ravvedimenti e raccordi postumi.

6. Incarichi operativi attuativi ad organismi di diritto pubblico – Sempre l'articolo 6 permette che, ai fini dell'attuazione degli interventi finanziati ex articolo 16 della Legge n. 42-2009, le Amministrazioni si avvalgano di organismi di diritto pubblico. In linea di principio, questa eventualità va vista

¹² Cfr. "I servizi pubblici locali all'indomani del decreto "Ronchi" - Spunti di riflessione tra aspetti positivi e criticità vecchie e nuove", su www.cermlab.it.

come positiva, perché può consentire la valorizzazione di competenze, uffici e strumentazioni già interne alla PA, con ottimizzazione dei costi e anche semplificazione delle procedure e della contrattualistica. Tuttavia, si avverte l'esigenza di alcuni *caveat*, per circostanziare e qualificare in maniera più puntuale le caratteristiche che devono essere soddisfatte dagli organismi di diritto pubblico incaricati. La finalità è quella di prevenire abusi nel ricorso all'affido diretto o all'*in-house* o addirittura l'avvio di una nuova stagione per le aziende speciali. Quantomeno per la realizzazione dei progetti di maggior controvalore economico, potrebbe essere utile affermare il principio generale del bando di gara, con partecipazione aperta sia a soggetti di diritto pubblico che a soggetti privati. Gli interventi saranno diretti per la maggior parte verso le aree meno sviluppate del Paese (il Mezzogiorno), le stesse che fanno anche registrare i livelli più bassi di efficienza della PA. Mantenere una separazione formale e sostanziale tra l'Amministrazione beneficiaria e il soggetto incaricato dell'operatività può favorire la trasparenza e il monitoraggio dei progetti (di cui al comma 5 dello stesso articolo 6). È, questo, uno dei punti già da tempo presenti nel dibattito sulla riforma dei servizi pubblici locali. Sarebbe opportuno che si affermasse un principio generale di base, trasversale a tutti gli interventi normativi, anche alla luce delle intersezioni e delle sovrapposizioni che sicuramente emergeranno tra gli obiettivi perseguiti ex articolo 16 e la (ri)organizzazione dei servizi pubblici locali.

7. La responsabilizzazione di politici e amministratori – In caso di inadempimento del contratto istituzionale di sviluppo, il potere sostitutivo del Governo, con contestuale nomina di un commissario *ad acta*, rappresenta una soluzione sufficiente? E, soprattutto, mette in atto un deterrente all'altezza di stimolare *ex-ante* i comportamenti più virtuosi e responsabili? Se si guarda alla storia recente, l'invocazione del commissariamento nelle annuali leggi finanziarie raramente è corrisposta ad un cambiamento significativo e strutturale delle tendenze in atto (la sanità ne offre un esempio particolarmente significativo). Le risorse dedicate agli interventi speciali

(articolo 16), al pari di quelle dedicate alla perequazione infrastrutturale (articolo 22), sono chiamate a svolgere una funzione essenziale che deve compiersi, senza barriere e ripensamenti, durante la fase di passaggio a regime delle regole federaliste; una funzione di inizializzazione del processo di cambiamento. Un fallimento del contratto istituzionale di sviluppo può creare sfasamenti temporali e incertezze che minerebbero la credibilità della transizione. Bisognerebbe, in questo momento, osare una soluzione più netta, coerente anche con la straordinarietà degli interventi e l'unicità (anche dal punto di vista storico) della transizione federalista. Una proposta potrebbe essere quella di associare ciascun progetto ad uno o più rappresentanti politici e amministratori del bacino territoriale che del progetto beneficerebbe. Queste persone, in qualità degli uffici che ricoprono e delle potestà che ne derivano, sarebbero garanti dello svolgimento e del buon esito del progetto. Non commissari *ad acta* governativi, straordinari ed *ex-post*, ma commissari ordinari espressione del territorio e ricoprenti incarichi politici e di direzione per il territorio. In caso di fallimento, la responsabilità dovrebbe comportare la decadenza dal mandato politico (eventualmente anche l'ineleggibilità, la perdita dell'elettorato passivo) e la decadenza dall'incarico direttivo (eventualmente con perdita della possibilità di accedere a successive funzioni direttive nella PA). La responsabilizzazione individuale completerebbe la serie dei monitoraggi periodici e delle valutazioni di avanzamento prevista dal combinato disposto dell'articolo 5 e 6. Su una ipotesi di questo genere, che è tra l'altro nel solco della Legge n. 42-2009, il dibattito dovrebbe tentare di approfondirsi in tempi stretti¹³.

¹³ Rispetto ad altre stagioni in cui si sono portati avanti programmi speciali per il riassorbimento del divario Nord-Sud (dalla Cassa per il Mezzogiorno, alla Nuova Programmazione Regionale, al Fas), adesso è necessario connottare i nuovi interventi (ex articoli 16 e 22 della Legge n. 42-2009) in chiave espressamente federalista, come garanzia della piena responsabilizzazione delle Amministrazioni beneficiarie. È su questo punto che si può realizzare un vero e proprio cambio di logica e di impostazione operativa degli interventi rispetto alle esperienze passate. La responsabilizzazione diretta dei rappresentanti politici e degli amministratori, nella fase operativa, non è in contraddizione con la necessità che gli interventi rispondano ad una programmazione condivisa tra Stato, Regioni e Enti Locali per la

8. I futuri interventi attuativi – Da ultimo, una specifica criticità si ritrova anche nell'articolo 7, quello che chiude il decreto con le disposizioni transitorie e finali. Un decreto attuativo, su un tema così delicato e dal quale dipendono destinazioni di risorse che andranno ad attivare cospicui contratti di opera e di prestazioni di servizi, non può chiudersi con un rimando, ampio e generico, ad uno o più successivi decreti aggiuntivi, che dovrebbero introdurre ulteriori disposizioni. Ne scaturisce una *alea* di provvisorietà e indeterminatezza che depotenzia l'intero impianto. Qui è necessario uno sforzo di completamento delle disposizioni attuative degli interventi di perequazione all'interno dell'articolato di un unico decreto, anche alla luce delle considerazioni svolte in questo scritto e degli otto punti sopra elencati.

L'efficientamento della spesa corrente, e la connessa convergenza verso gli *standard* di costo da parte delle Regioni e degli Enti Locali, dipendono anche dalle modalità con cui, lungo la fase di transizione, sarà sostenuto il processo di riassorbimento dei divari territoriali di infrastrutturazione e di sviluppo economico-sociale¹⁴.

Regole semplici di *standardizzazione* della spesa corrente, necessarie per far funzionare con fluidità l'impalcatura federalista, sono tanto più praticabili quanto più la funzione perequativa è perseguita anche attraverso altri canali *ad hoc*, dedicati a rafforzare la dotazione infrastrutturale, strumentale e di capitale umano.

Considerazioni
conclusive

selezione delle priorità, e neppure con la necessità di condurre un costante monitoraggio centrale sugli avanzamenti dei lavori. Su questo punto anche Daniele Franco (2011, *cit.*): *“La concentrazione degli interventi su poche priorità e il rafforzamento dell'azione di coordinamento dell'amministrazione centrale, nel rispetto del ruolo delle Regioni e delle altre Autonomie Locali, sono azioni che possono migliorare l'efficacia dell'azione pubblica, promuovendo lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale”*.

¹⁴ La stessa conclusione espressa a proposito del decreto sulla perequazione infrastrutturale nella *Short Note* CeRM n. 1-2011.

Un disegno completo e unitario dovrebbe legare i decreti sulle spese *standard* delle Regioni e degli Enti Locali, il decreto sulla perequazione infrastrutturale ex articolo 22 della Legge n. 42-2009, e il decreto sugli interventi speciali ex articolo 16 della stessa legge. Ad oggi questo disegno unitario non si è ancora espresso in articolati coerenti tra di loro. L'analisi svolta in questo scritto lo conferma con alcuni esempi. La lacuna, che certamente va ad incidere sul buon esito della trasformazione federalista, deve essere colmata, anche dando risposte convincenti agli otto punti sollevati in precedenza.

Per dare ai vari tasselli la sistemazione migliore, bisognerebbe sforzarsi di realizzare un raccordo preciso tra i decreti già pubblicati in Gazzetta Ufficiale e gli articolati ancora in discussione, e tra le nuove leggi federaliste che stanno vedendo la luce e tutto il corpo normativo consolidato che presiede ai rapporti tra Stato, Regioni e Enti Locali. Migliorerebbe il realismo delle valutazioni di impatto, e in particolare la quantificazione del percorso di transizione. Anche l'intesa politica potrebbe arrivare più convinta e solida se i vari documenti portati in discussione e votazione parlamentare fossero maggiormente interconnessi.

Tra l'altro, questo sforzo di sistemazione dei decreti attuativi tornerà certamente utile anche per il futuro quando, superata la fase di transizione e di *fine tuning*, è auspicabile si possa giungere ad un Testo Unico del Federalismo, consolidato, chiaro e da approvare con legge costituzionale.

CAMERA DEI DEPUTATI

N.328

ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

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 (328)

(articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)

Trasmesso alla Presidenza il 02 febbraio 2011

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

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTI gli articoli 76, 87, quinto comma, 117, 119 e 120 della Costituzione;

VISTA la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e, in particolare, l'articolo 16 relativo agli interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione;

VISTO l'articolo 7, commi da 26 a 29, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

RITENUTO di dover adottare, in attuazione di quanto previsto dal citato articolo 16, un primo decreto legislativo concernente la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione economica, sociale e territoriale e di rimuovere gli squilibri economici e sociali;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del

VISTA l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del.....;

VISTI il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ...;

SU PROPOSTA del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, del Ministro per le politiche europee e del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Emana

il seguente decreto legislativo:

Art. 1
(Oggetto)

1. Il presente decreto disciplina, in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e in attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale e di rimuovere gli squilibri economici e sociali del Paese.

Art. 2
(Principi e criteri della politica di riequilibrio economico e sociale)

1. Le finalità di cui all'articolo 1 sono perseguite prioritariamente con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 e con i finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali, esclusivamente destinati alla spesa in conto capitale per investimenti nonché alle spese per lo sviluppo ammesse dai regolamenti dell'Unione europea, sulla base dei seguenti principi e criteri:

- a) leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali e coinvolgimento del partenariato economico-sociale per l'individuazione delle priorità e per l'attuazione degli interventi, tenendo conto delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alle condizioni socio-economiche, al deficit infrastrutturale e ai diritti della persona;
- b) utilizzazione delle risorse secondo il metodo della programmazione pluriennale, tenendo conto delle priorità programmatiche individuate dall'Unione europea, nell'ambito di piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione, contemperando gli obiettivi di sviluppo con quelli di stabilità finanziaria e assicurando in ogni caso la ripartizione dell'85 per cento delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15 per cento alle regioni del Centro-Nord;
- c) aggiuntività delle risorse, che non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza e nel rispetto del principio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea;
- d) programmazione e attuazione degli interventi finalizzate ad assicurare la qualità, la tempestività, l'effettivo conseguimento dei risultati, attraverso il condizionamento dei finanziamenti a innovazioni istituzionali, la costruzione di un sistema di indicatori di risultato, il ricorso sistematico alla valutazione degli impatti e, ove appropriato, la previsione di riserve premiali e meccanismi sanzionatori, nel rispetto dei criteri di concentrazione territoriale e finanziaria e assicurando le necessarie attività di sorveglianza, monitoraggio e controllo delle iniziative.

Art. 3
(Disposizioni in materia di finanziamenti dell'Unione europea)

1. Il Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale, di seguito "Ministro delegato", cura il coordinamento di tale politica e dei relativi fondi a finalità strutturale dell'Unione Europea, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, e assicura i relativi rapporti con i competenti organi dell'Unione.

2. Per le finalità di cui al comma 1 e nel rispetto dei poteri e delle prerogative delle Regioni e delle autonomie locali, il Ministro delegato, di concerto con i Ministri dell'economia e delle

finanze, dello sviluppo economico e, per quanto di competenza, con gli altri Ministri eventualmente interessati, adotta gli atti di indirizzo e quelli di programmazione rimessi dai regolamenti dell'Unione europea agli Stati membri, assicurando la coerenza complessiva dei conseguenti documenti di programmazione operativa da parte delle amministrazioni centrali e regionali.

3. Al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali di cui al comma 1 e l'integrale utilizzo delle relative risorse dell'Unione europea assegnate allo Stato membro, il Ministro delegato, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, adotta, ove necessario e nel rispetto delle disposizioni dei regolamenti dell'Unione europea, le opportune misure di accelerazione degli interventi.

Art. 4

(Fondo per lo sviluppo e la coesione)

1. Il Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, assume la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione, di seguito "Fondo". Il Fondo è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

2. Il Fondo ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea.

3. Il Fondo è destinato a finanziare interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali, secondo le modalità stabilite negli articoli seguenti. L'intervento del Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale.

Art. 5

(Programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione)

1. La legge di stabilità relativa all'esercizio finanziario che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione incrementa la dotazione finanziaria del Fondo, stanziando risorse adeguate per le esigenze dell'intero periodo di programmazione, sulla base della quantificazione proposta dal Ministro delegato, compatibilmente con il rispetto dei vincoli di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica. Allo stesso modo, la legge di stabilità provvede contestualmente alla ripartizione della dotazione finanziaria per quote annuali, collegate all'andamento stimato della spesa.

2. La legge annuale di stabilità, anche sulla scorta delle risultanze del sistema di monitoraggio unitario di cui all'articolo 6, può aggiornare l'articolazione annuale, ferma restando la dotazione complessiva del Fondo. Trascorso il primo triennio del periodo di riferimento, si può procedere alla riprogrammazione del Fondo solo previa intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), tenendo conto degli indirizzi comunitari, degli impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma e dei documenti relativi alla Decisione di finanza pubblica, su proposta del Ministro delegato, d'intesa

con i **Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico**, nonché con la Conferenza unificata, sono definiti in un Documento di indirizzo strategico:

- a) gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziare, le finalità specifiche da perseguire, il riparto delle risorse tra le priorità e le diverse macro-aree territoriali, nonché l'identificazione delle Amministrazioni attuatrici;
 - b) i principi di condizionalità, ossia le condizioni istituzionali, generali e relative a ogni settore di intervento, che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi;
 - c) i criteri di ammissibilità degli interventi al finanziamento riferiti in particolare:
 - 1) ai tempi di realizzazione definiti per settore, per tipologia d'intervento, di soggetto attuatore e di contesto geografico;
 - 2) ai risultati attesi, misurati con indicatori che soddisfino requisiti di affidabilità statistica, prossimità all'intervento, tempestività di rilevazione, pubblicità dell'informazione;
 - 3) alla previsione preventiva di una metodologia rigorosa di valutazione degli impatti;
 - 4) alla sostenibilità dei piani di gestione;
 - d) gli eventuali meccanismi premiali e sanzionatori, ivi compresa la revoca, anche parziale, dei finanziamenti, relativi al raggiungimento di obiettivi e risultati misurabili e al rispetto del cronoprogramma;
 - e) la possibilità di chiedere il cofinanziamento delle iniziative da parte dei soggetti assegnatari, anche attraverso l'apporto di capitali privati.
4. Entro il 1° marzo successivo al termine di cui al comma 3, il Ministro delegato, in attuazione degli obiettivi e nel rispetto dei criteri definiti dalla delibera del CIPE di cui al comma 3, propone al CIPE per la conseguente approvazione, in coerenza con il riparto territoriale e settoriale ivi stabilito e d'intesa con il **Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati**, nonché con le amministrazioni attuatrici individuate, gli interventi o i programmi da finanziare con le risorse del Fondo, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Art. 6

(Contratto istituzionale di sviluppo)

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, nonché allo scopo di accelerare la realizzazione degli interventi di cui al presente decreto e di assicurare la qualità della spesa pubblica, 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 un "contratto istituzionale di sviluppo" che destina le risorse del Fondo assegnate dal CIPE e individua responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi.

2. Il contratto istituzionale di sviluppo, cui possono partecipare anche i concessionari di servizi pubblici, esplicita, per ogni intervento o categoria di interventi o programma, il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità di cui all'articolo 5, comma 3, e definisce il cronoprogramma e le responsabilità dei contraenti, prevedendo anche le condizioni di definanziamento anche parziale degli interventi ovvero la attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Il contratto istituzionale di sviluppo può prevedere, tra le modalità attuative, che le amministrazioni centrali e regionali si avvalgano di organismi di diritto pubblico in possesso dei necessari requisiti di competenza e professionalità.

3. La progettazione, l'approvazione e la realizzazione degli interventi individuati nel contratto istituzionale di sviluppo è disciplinata dalle norme di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 in quanto applicabili. Nei giudizi che riguardano le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione degli interventi individuati nel contratto istituzionale di sviluppo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 125 del decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104.

4. Le risorse del Fondo sono trasferite ai soggetti assegnatari, in relazione allo stato di avanzamento della spesa, in appositi fondi a destinazione vincolata alle finalità approvate, che garantiscono la piena tracciabilità delle risorse attribuite, anche in linea con le procedure previste dall'articolo 3 della legge 13 agosto 2010 n. 136 e dall'articolo 30 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.
5. L'attuazione degli interventi è coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, di seguito "Dipartimento", che controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti anche mediante forme di cooperazione con le amministrazioni statali, centrali e periferiche, e in raccordo con i Nuclei di valutazione delle amministrazioni statali e delle Regioni. Le amministrazioni interessate effettuano i controlli necessari al fine di garantire la correttezza e la regolarità della spesa e partecipano al sistema di monitoraggio unitario di cui al Quadro Strategico Nazionale 2007/2013 previsto, a legislazione vigente, presso la Ragioneria Generale dello Stato secondo le procedure vigenti e, ove previsto, al sistema di monitoraggio del Dipartimento, senza nuovi o maggiori oneri.
6. In caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi di cui al presente decreto, anche con riferimento al mancato rispetto delle scadenze del cronoprogramma, il Governo, al fine di assicurare la competitività, la coesione e l'unità economica del Paese, esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120, comma secondo, della Costituzione secondo le modalità procedurali individuate dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche attraverso la nomina di un commissario straordinario, senza nuovi o maggiori oneri, il quale cura tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi programmati, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate.

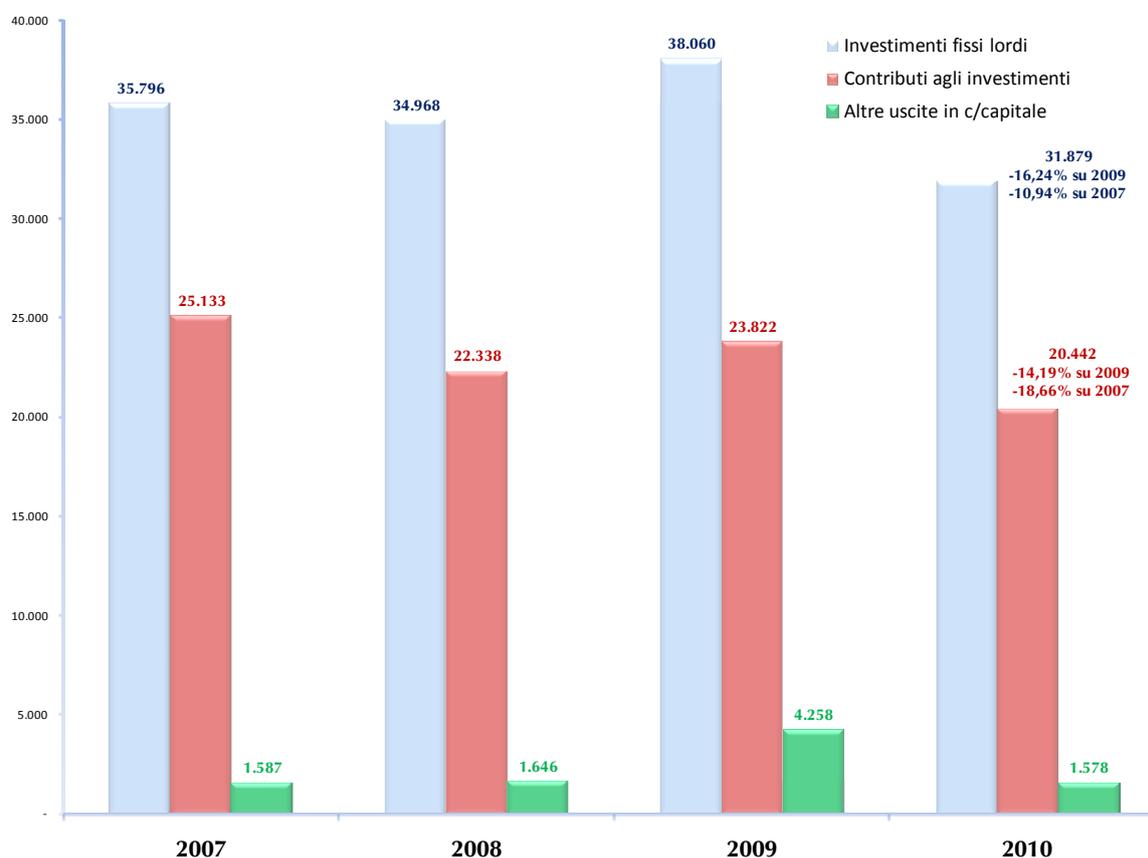
Art. 7

(Disposizioni transitorie e finali)

1. Restano ferme le disposizioni vigenti 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'articolo 16 della citata legge con riferimento ai predetti contributi e interventi.

Allegato 2

SPESA CAPITALE PA (milioni di Euro)



fonte: elaborazioni CeRM su dati Istat

Alcuni dati sull'evoluzione della spesa pubblica in conto capitale, dal 2007 al 2010. C'è un immediato collegamento con il dibattito sul federalismo. Come più volte attestato, CeRM condivide la scelta di regole molto semplici per la *standardizzazione* delle spese correnti di Regioni e Enti Locali; regole da coadiuvare, soprattutto nella fase di transizione, con l'attivazione sia di investimenti per la perequazione infrastrutturale dei territori, sia di interventi speciali per il riassorbimento dei *gap* economici e sociali. Se questo impianto è convincente sul piano metodologico e di *policy*, non si può, tuttavia, non sottolineare come, almeno nei prossimi anni, sarà arduo reperire risorse aggiuntive da dedicare agli investimenti pubblici. Tra il 2007 e il 2010, gli investimenti fissi lordi della PA si sono ridotti di quasi l'11%, mentre i contributi pubblici agli investimenti si sono ridotti di quasi il 19%. Per mantenere su un piano di responsabile concretezza il dibattito sul federalismo, i due decreti in discussione parlamentare, quello sul Fondo di perequazione infrastrutturale (ex articolo 22 della Legge n. 42-2009), e quello sul Fondo per gli interventi speciali (ex articolo 16), dovrebbero esplicitamente considerare questa situazione di partenza, e dettagliare in maniera chiara le fonti di finanziamento con cui si provvederà alla capitalizzazione degli stessi Fondi. In particolare, quando il decreto sugli interventi speciali (quello qui commentato) parla di destinazione di risorse aggiuntive, questa caratteristica di addizionalità rispetto a quale livello sarà commisurata: quello del 2010, dopo il *trend* negativo fatto registrare dalle risorse ordinarie, o quello *pre* crisi 2007?

©® CeRM 2011

E-mail: [**cermlab@cermlab.it**](mailto:cermlab@cermlab.it)
Web: [**www.cermlab.it**](http://www.cermlab.it)