

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 6

INTERVENTI SPECIALI E PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE

Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88

“Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 6 - INTERVENTI SPECIALI E PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE

6.1. Iter di approvazione del D.Lgs. 88/2011

Il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 recante “*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42*” dà attuazione all’articolo 119, comma quinto, della Costituzione, secondo quanto previsto dall’articolo 16 della legge delega 42/2009.

Esso è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2010. Nella Conferenza Unificata del 16 dicembre 2010 e del 20 gennaio 2011 le Regioni non hanno espresso intesa sul decreto, in quanto non sono state accolte le loro richieste di modifica del testo, volte a prevedere una maggiore concertazione nella programmazione delle politiche di coesione.

Come previsto dall’articolo 2, comma 3, della legge delega 42/2009, il decreto legislativo è stato trasmesso alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti e della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale.

Il decreto è stato quindi approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 19 maggio 2011 nel testo come modificato dalla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale ed è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 giugno 2011.

6.2. I trasferimenti speciali nel sistema del federalismo fiscale: attuazione dell’articolo 119, quinto comma della Costituzione e della delega contenuta nell’articolo 16 della legge 42/2009

Il nuovo quadro di rapporti finanziari fra Stato ed enti territoriali tracciato dalla riforma federalista, nell’ottica di rafforzare la responsabilità finanziaria degli enti periferici e di migliorare l’efficienza della spesa, prevede l’eliminazione di tutti i trasferimenti statali diretti a finanziare le funzioni ordinarie degli enti e la loro contestuale sostituzione con risorse fiscali.

Gli unici trasferimenti ammessi dallo Stato verso Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono le “risorse aggiuntive” che finanziano “interventi speciali” volti a realizzare le finalità specifiche previste dal quinto comma dell’articolo 119 della Costituzione, che sono:

- promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;
- rimuovere gli squilibri economici e sociali;
- favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona;
- provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

L'articolo 16 della legge delega 42/2009 individua tre fonti di finanziamento per gli interventi diretti a realizzare le finalità di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione:

- i contributi speciali dal bilancio dello Stato;
- i finanziamenti dell'Unione Europea;
- i cofinanziamenti nazionali.

I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato.

Tali risorse devono essere utilizzate secondo una logica di programmazione pluriennale.

I criteri di riparto devono tener conto delle specificità dei territori e in particolare dei seguenti parametri:

- realtà socio-economica;
- deficit infrastrutturale;
- diritti della persona;
- collocazione geografica degli enti;
- prossimità degli enti al confine con altri Stati o con Regioni a Statuto Speciale;
- territori montani e isole minori;
- esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale.

6.3. I contenuti del decreto sugli interventi speciali: il Fondo per lo sviluppo e la coesione e i Contratti istituzionale di sviluppo

Il D.Lgs. 88/2011, come anticipato, dà attuazione ai principi contenuti nell'articolo 16 della legge 42/2009 per quanto riguarda l'utilizzo di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali volti a *“promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, a rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona”*.

L'articolo 8 prevede infatti l'adozione di ulteriori decreti legislativi per attuare altri aspetti della delega contenuta nell'articolo 16, con particolare riferimento agli interventi statali in favore dei territori confinanti con le Regioni a Statuto Speciale e dei territori montani e delle isole minori.

Si tratta, quindi, come hanno voluto sottolineare le Regioni, di una prima attuazione dell'articolo 16 della legge 42/2009.

L'articolo 2 del provvedimento in esame individua nel Fondo per lo sviluppo e la coesione, nei finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione Europea e nei relativi cofinanziamenti nazionali le fonti prioritarie di finanziamento per la politica di riequilibrio economico e sociale e ne enuncia i principi ed i criteri, che si possono così riassumere:

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- 1) leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali e coinvolgimento del partenariato economico-sociale;
- 2) programmazione pluriennale delle risorse, che tenga conto delle priorità individuate dalla programmazione dell'Unione europea e che sia coerente con gli interventi di natura ordinaria, effettuati con le risorse previste a legislazione vigente;
- 3) utilizzo delle risorse nell'ambito di piani organici finanziati con risorse vincolate;
- 4) esclusiva destinazione dei finanziamenti citati a spese in conto capitale o a spese per lo sviluppo ammesse dai regolamenti dell'Unione europea;
- 5) ripartizione del Fondo per lo sviluppo e la coesione per l'85 per cento alle Regioni del Mezzogiorno e per il restante 15 per cento a quelle del Centro-Nord, tenendo conto delle zone di montagna e di quelle confinanti con le Regioni a Statuto Speciale e delle isole minori;
- 6) aggiuntività delle risorse, che non possono sostituire quelle per le spese ordinarie stanziare nel bilancio dello Stato e degli enti decentrati;
- 7) efficacia degli interventi, anche attraverso l'utilizzo di un sistema di indicatori di risultato, la sistematica valutazione degli impatti, la previsione di riserve premiali e di meccanismi sanzionatori e il monitoraggio degli interventi.

Il *Fondo per lo sviluppo e la coesione*, disciplinato dagli articoli 3 e 4 del D.Lgs. 88/2011, è lo strumento di finanziamento statale degli interventi aggiuntivi volti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

Il Fondo assume una programmazione pluriennale coerente con quella degli interventi finanziati con risorse ordinarie e con quella dei Fondi strutturali europei, volta all'unitarietà e alla complementarietà degli interventi, ed è *“finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e nazionale, aventi natura di grandi progetti”* (anche articolati in singoli interventi funzionalmente interconnessi).

La sua dotazione è determinata, per l'intero ciclo di programmazione, dal Documento di economia e finanza (DEF) nell'anno precedente all'inizio del nuovo ciclo di programmazione europea. Lo stesso Documento di programmazione statale negli anni successivi può rideterminare la dotazione del Fondo.

Il Fondo è rifinanziato dalla legge di stabilità che precede l'avvio di un nuovo ciclo di programmazione, che stanziava risorse adeguate per le esigenze dell'intero periodo e ne definisce anche la ripartizione annuale. Negli anni successivi tale ripartizione potrà essere rimodulata, ferma restando la dotazione complessiva del fondo.

Entro il mese di ottobre, con delibera del CIPE è approvato il Documento di indirizzo strategico, che stabilisce gli obiettivi da perseguire e i criteri di utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per l'intero ciclo della programmazione.

Il Documento di indirizzo strategico inoltre stabilisce:

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- la ripartizione delle risorse tra le priorità e tra le macro-aree territoriali;
- le amministrazioni attuatrici;
- per ogni settore di intervento le condizioni istituzionali e generali che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi;
- i criteri di ammissibilità degli interventi al finanziamento (i parametri da considerare sono i tempi di realizzazione, i risultati attesi, l'individuazione preventiva di una metodologia di valutazione degli impatti, la sostenibilità dei piani di gestione, il possesso da parte delle amministrazioni attuatrici di un rating adeguato in assenza del quale saranno previste forme di affiancamento);
- gli eventuali meccanismi premiali e sanzionatori;
- la possibilità di cofinanziamento anche privato;
- il coordinamento con gli interventi della programmazione ordinaria.

Sulla base dei criteri così stabiliti, entro il 1° marzo dell'anno successivo sono individuati con apposita deliberazione del CIPE gli interventi da finanziare con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione durante l'intero periodo di programmazione.

Tali risorse sono assegnate in base allo stato di avanzamento della spesa e nei bilanci delle amministrazioni attuatrici devono avere evidenza contabile autonoma, in fondi a destinazione vincolata appositamente costituiti.

L'attuazione degli interventi è coordinata e monitorata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

L'articolo 6 del decreto, al fine di accelerare la realizzazione degli interventi, introduce il *Contratto istituzionale di sviluppo*, un nuovo strumento di concertazione tra il Ministero e le amministrazioni competenti per l'impiego dei finanziamenti del Fondo di coesione.

Il Contratto istituzionale di sviluppo indica, per ogni intervento o categoria di intervento:

- il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità;
- il cronoprogramma;
- le responsabilità dei contraenti, stabilendo i criteri di valutazione e di monitoraggio, le sanzioni per le eventuali inadempienze fino al definanziamento anche parziale e all'assegnazione delle risorse ad altro livello di governo.

In caso di inerzia o inadempimento da parte delle Amministrazioni responsabili degli interventi e, in ogni caso, quando necessario per evitare il disimpegno automatico dei fondi europei, il Governo può esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120, comma 2 della Costituzione.

L'articolo 3 del D.Lgs. 88/2011 è dedicato alla programmazione dei finanziamenti a finalità strutturale dall'Unione europea.

La responsabilità del coordinamento delle politiche di coesione effettuate con i fondi europei è assegnata al Ministro delegato per la Politica di coesione economica, che adotta gli atti di indirizzo e di programmazione di competenza statale d'intesa con il Ministro dell'Economia. In questa fase non è prevista l'intesa con gli altri livelli di governo.

Il Ministro competente, per garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei e l'integrale utilizzo delle risorse stanziato dall'Unione europea, può adottare le opportune misure di accelerazione degli interventi, anche con riferimento alle amministrazioni che non risultano in linea con la programmazione temporale degli interventi stessi.

6.4. Il decreto ministeriale sulla perequazione infrastrutturale

Durante la fase di transizione verso il nuovo sistema federalista, le infrastrutture rappresentano uno dei principali ambiti cui sono destinati i trasferimenti per gli interventi speciali.

L'articolo 22 della legge delega 42/2009 prevede infatti che, in sede di prima applicazione del federalismo fiscale, gli interventi speciali *ex* articolo 119, comma 5 della Costituzione siano volti anche a colmare il deficit infrastrutturale emerso da un'apposita ricognizione da effettuarsi in sede di prima applicazione del federalismo fiscale e riguardante in particolare:

- le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche;
- la rete stradale, autostradale e ferroviaria;
- la rete fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas;
- le strutture portuali e aeroportuali;
- i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole.

Coerentemente, la cosiddetta perequazione infrastrutturale è richiamata anche dal D.Lgs. 88/2011 che, per una modifica voluta dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, specifica che gli interventi speciali effettuati con le risorse aggiuntive di cui all'articolo 119 della Costituzione e all'articolo 16 della legge delega 42/2009 sono finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale.

La disciplina relativa a tale ricognizione infrastrutturale è stata emanata con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2010, recante "*Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42*".

La ricognizione propedeutica alla perequazione infrastrutturale consiste nella rilevazione, per ogni tipologia di infrastruttura prevista dal decreto e utilizzando indicatori sia quantitativi che qualitativi, dei livelli di servizio offerti al 31 dicembre 2010 e del corrispondente livello di servizio standard, necessario a raggiungere

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

determinati obiettivi di sviluppo economico di medio e lungo termine e di riduzione dei divari territoriali.

Gli elementi informativi raccolti ai fini della ricognizione infrastrutturale confluiscono nella banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche istituita dalla legge 196/2009 (articolo 13) e in quella prevista dall'articolo 5 della legge 42/2009, istituita presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e contenente i dati relativi ai costi dei servizi, ai fabbisogni e agli obiettivi.

Il decreto, sotto il profilo dell'individuazione degli interventi volti a ridurre le differenze di dotazione infrastrutturale tra le diverse aree del Paese, richiama le opere già ricomprese nell'allegato infrastrutture della Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013 (l'ultima approvata) e quelle individuate dalla programmazione strutturale a sostegno delle aree sottoutilizzate. E' richiamato inoltre anche l'articolo 30, comma 9, della legge 196/2009, con riferimento alla valutazione degli interventi *ex ante* (per il confronto, la selezione dei progetti e la definizione delle priorità) ed *ex post* (per valutarne l'efficacia e l'utilità).

Lo stesso articolo 30, comma 9, della legge 196/2009 è richiamato anche in tema di attuazione degli interventi, con riferimento all'utilizzo di procedure di monitoraggio sullo stato di avanzamento delle opere e di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti.

In base all'articolo 3 del decreto ministeriale, gli interventi volti al recupero del deficit infrastrutturale sono individuati entro 90 giorni con apposito decreto del Ministero dell'Economia.