

Perequazione infrastrutturale, i tasselli da (ri)comporre

Francesca Petrina*, Nicola Carmine Salerno**

Introduzione

Da alcuni decenni ormai l'attenzione sugli investimenti pubblici e sulle risorse a questi dedicate è andata calando, anche a causa di regole fiscali che hanno ulteriormente ridotto gli spazi di intervento sulle dotazioni infrastrutturali, trasferiti quasi completamente in capo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

Paradossalmente, nello stesso tempo il tema della dotazione infrastrutturale viene continuamente riproposto, fin dagli inizi degli anni Duemila, all'interno del processo di riforma federalista, come uno dei presupposti imprescindibili per il riequilibrio socio-economico dei territori. La dotazione infrastrutturale, infatti, costituisce la base per una più equa offerta di servizi tra territori. Tanto più che analisi di impatto dei fondi strutturali dimostrano la maggiore efficacia degli interventi infrastrutturali rispetto ai trasferimenti correnti, sul riassorbimento del *catching-up*.

Sul ruolo degli investimenti pubblici per la ripresa economica punta oggi l'Europa attraverso *Next Generation EU*, l'innovativo programma di ammodernamento infrastrutturale, accompagnato – soprattutto nel nostro Paese – da uno straordinario sforzo di riforme. Il programma europeo si aggiunge ai più tradizionali Fondi strutturali europei, e in particolare al FESR, e alle politiche di spesa infrastrutturale a carico del bilancio dello Stato.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e il Piano nazionale complementare (PNC) nascono sotto l'urgenza di innescare un repentino processo di innovazione, e devono dimostrare la loro efficacia sull'inversione del *trend* economico in tempi molto rapidi. Il loro disegno di *governance* è improntato a questa finalità. Questo cambio di "marcia" si affaccia all'interno di un sistema più ampio di politiche di riequilibrio infrastrutturale da anni abitate a ragionare in una ottica di più lungo periodo. Non è immediato riuscire a combinare i diversi strumenti e a fare collimare le logiche di PNRR/PNC con quelle dei cicli di programmazione degli altri fondi. Tra l'altro, recentemente il quadro nazionale si è arricchito di un ulteriore strumento. La Legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020)¹ e, successivamente, il Decreto "Infrastrutture" (DL 121/2021)² hanno istituito e disciplinato il nuovo Fondo per la Perequazione Infrastrutturale (FPI), con una dotazione complessiva relativamente limitata, pari a 4,6 miliardi – 100 milioni per il 2022, 300 milioni per ciascun anno dal 2023 al 2027 e 500 milioni per ciascun anno dal 2028 al 2033 – e senza quote di riserva per il Mezzogiorno. Questo strumento, a differenza dei precedenti, si inquadra all'interno del processo di perequazione infrastrutturale previsto dalle norme di attuazione del federalismo fiscale avviato a inizio 2000. Ha, dunque, una natura e poggia su un modello di intervento completamente differente.

Preliminare alla perequazione del FPI è il censimento infrastrutturale che, rimasto inattuato dal 2009, viene riproposto con uno scadenzario serrato. Il successivo decreto "Infrastrutture" interviene semplificando la procedura prevista dalla Legge di bilancio per il 2021.

Qui di seguito si ricostruisce brevemente il quadro dei fondi e delle risorse oggi dedicate alle infrastrutture, con particolare attenzione agli obiettivi di riequilibrio territoriale.

1. Breve excursus normativo: decentramento e fabbisogni infrastrutturali dei territori

Il tema dell'analisi dei fabbisogni infrastrutturali territoriali è emerso in Italia di pari passo con i progetti di attuazione del federalismo fiscale a inizio anni Duemila. Tuttavia, dal punto di vista normativo, si deve attendere il 2009 per le prime misure riguardanti la perequazione infrastrutturale e, in particolare, la Legge delega 42/2009³ e la Legge 196/2009⁴.

In precedenza, il tema era stato affrontato dal D. Lgs. 56/2000 che, prima della riforma del Titolo V della Costituzione (Legge costituzionale 3/2001), aveva provato a riorganizzare il finanziamento delle prestazioni essenziali su base decentrata, trasferendo i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato in compartecipazioni al gettito e addizionali di imposta. La natura sperimentale e seminale di quel decreto si coglie soprattutto in due aspetti. Da un lato, veniva effettivamente approfondito solo il caso della sanità, dando per risolto il problema della definizione delle prestazioni essenziali e del loro costo ammissibile o *standard*, che invece è stato uno degli snodi più complessi di cui ancora si dibatte; dall'altro, la funzione perequativa tra territori veniva dedicata solo alle esigenze correnti, trascurando le disomogeneità nelle dotazioni infrastrutturali e le loro ricadute in termini di costo di funzionamento e qualità di beni e servizi erogabili. La riforma costituzionale del 2001 ha interrotto il corso del D. Lgs. 56/2000.

La Legge 42⁵ ha previsto che, al fine di promuovere il riequilibrio economico e sociale del territorio nazionale, lo Stato si faccia carico degli interventi speciali di cui al Capo V, articolo 16⁶, e della perequazione infrastrutturale di cui Capo VII, articolo 22. In particolare, relativamente a quest'ultima, è stabilito che il Governo attui tutte le iniziative per il recupero del *deficit* infrastrutturale delle diverse aree geografiche del Paese nella fase transitoria del processo federalista, in coerenza con l'azione a sostegno della rimozione degli squilibri economici e sociali. Anche se formalmente i due articoli non si distinguono per occuparsi di risorse correnti il primo e di risorse in conto capitale il secondo, nella sostanza è già nel 2009 che comincia a emergere l'esigenza di portare avanti, in parallelo e in coerenza, l'azione di perequazione delle risorse correnti, per permettere l'erogazione delle prestazioni con i livelli e gli *standard* esistenti, e l'azione di perequazione e miglioramento delle dotazioni strumentali, per permettere l'ampliamento e l'ammodernamento dell'offerta.

In attuazione dell'articolo 16 è stato emanato il D. Lgs. 88/2011⁷ contenente i principi generali per l'utilizzo di risorse aggiuntive (rispetto a quelle ordinarie nazionali) per la promozione dello sviluppo e della coesione sociale e la rimozione degli squilibri. È qui che si stabilisce il metodo della programmazione pluriennale e la quota di riserva dell'85% in favore del Mezzogiorno, ancora oggi in vigore per il Fondo di Sviluppo e Coesione, alimentato con risorse nazionali.

In attuazione dell'articolo 22 è stato invece emanato il D.M. 26 novembre 2010 ("Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale") che disciplina la ricognizione degli interventi infrastrutturali, attività propedeutica all'azione di perequazione infrastrutturale⁸. È richiesto che la ricognizione degli interventi infrastrutturali emerga dal confronto, settore per settore, tra gli attuali livelli di servizio e uno *standard* definito con riferimento all'intero Paese (*benchmark* interno) o all'Unione europea (*benchmark* esterno). È specificato, altresì, che il con-

¹ L. 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, comma 815.

² DL 10 settembre 2021, n. 121 (convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156).

³ La Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

⁴ Legge di contabilità e finanza pubblica.

⁵ Dovrebbe dare attuazione all'articolo 119 riformato dalla Legge costituzionale 3/2001. Non senza contraddizioni, tuttavia, perché tenta di dare seguito contemporaneamente alle prescrizioni del terzo e del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Il terzo comma stabilisce che "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante", dove l'assenza di vincolo di destinazione riguarderebbe sia gli ambiti e i settori sia la natura corrente o capitale. Il quinto comma stabilisce invece che "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".

⁶ Tramite risorse aggiuntive nazionali quali il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).

⁷ Reca disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della L. 42/2009.

⁸ Gli ambiti infrastrutturali individuati sono: le strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali, nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e infine i collegamenti con le isole.

fronto si avvalga di indicatori in grado di cogliere le due dimensioni quantitativa (le dotazioni) e qualitativa (lo stato delle infrastrutture).

Sul percorso di attuazione dell'articolo 22 della Legge 42/2009 è sopraggiunta a incidere anche la Legge 196/2009 che ha stabilito (articolo 30), nell'ambito della più generale riforma della contabilità pubblica e del bilancio dello Stato⁹, una ampia delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche. Tra gli elementi introdotti dai decreti legislativi attuativi¹⁰ vi è l'obbligo di effettuare l'analisi dei fabbisogni infrastrutturali allo scopo di individuare gli interventi necessari e finanziarli, in ordine di priorità, con risorse a carico del bilancio dello Stato.

In particolare, Il D. Lgs. 228/2011¹¹ ha introdotto i principi generali per la valutazione *ex-ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi, l'individuazione delle opere necessarie per soddisfarli e la valutazione *ex-post* degli investimenti realizzati¹². Il D. Lgs. 229/2011¹³ ha invece richiesto la creazione di un sistema di gestione informatizzato delle opere pubbliche come strumento di supporto alla programmazione e alla verifica. È da questo impulso che è nato il sistema di monitoraggio opere pubbliche della Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP)¹⁴.

Le due norme primarie – la Legge delega 42/2009 e la Legge 196/2009 – seppure con finalità parzialmente diverse (la prima orientata alla rimozione degli squilibri tra territori, la seconda per garantire l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa in conto capitale del bilancio dello Stato destinate alle opere pubbliche), presuppongono, e in alcuni passaggi espressamente richiedono, che le Amministrazioni Pubbliche svolgano attività ricognitive analitiche per quantificare i fabbisogni infrastrutturali dei territori avendo in mente il concreto utilizzo delle dotazioni per la fornitura delle prestazioni di servizi a famiglie e imprese e, in particolare, l'erogazione dei servizi in base ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Mentre quanto previsto dalla Legge 196/2009 ha avuto un certo sviluppo, perlomeno in termini di monitoraggio della spesa per investimenti, le disposizioni della Legge delega 42/2009 per quel che riguarda la perequazione infrastrutturale sono rimaste lettera morta. Solo recentemente, con la Legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020), il Legislatore è nuovamente intervenuto in materia, sostituendo il comma 1 dell'articolo 22 della Legge delega 42/2009, così riattivando il processo che dovrebbe occuparsi dell'obiettivo di perequazione delle infrastrutture.

Dopo tanto legiferare dal 2000 a oggi, con passi propedeutici alla perequazione infrastrutturale, non sempre chiari nelle intenzioni e sovente sconnessi da una visione complessiva, sembra arrivata il momento di una applicazione concreta.

2. I sistemi informativi sugli indicatori di dotazione infrastrutturale

La costruzione di indicatori di dotazione infrastrutturale è complessa a causa della difficile misurazione del loro stato di manutenzione, capacità di offrire servizi e qualità. L'eterogeneità costituisce un ulteriore elemento di complessità.

Questa base dati costituisce la precondizione del percorso attuativo del FPI, all'interno del quale è stato costituito un Gruppo

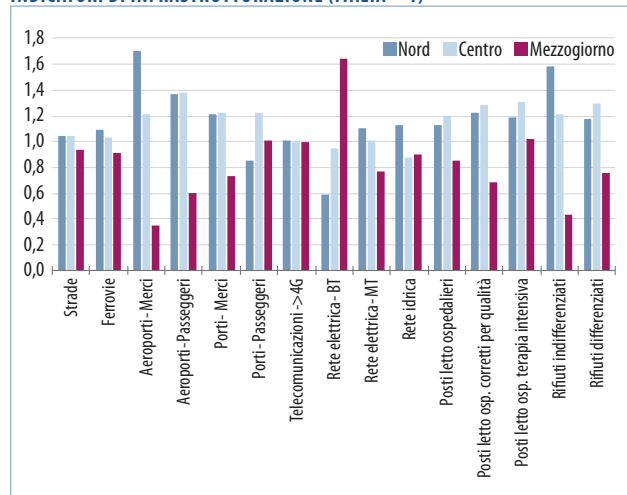
di lavoro tecnico *inter-istituzionale* che ha lavorato nel corso del 2022 a costruire la base dati delle infrastrutture da cui ricavare indicatori sintetici di comparazione tra territori a livello settoriale, in grado di dare conto della dotazione fisica (lo *stock*), della sua qualità e della sua accessibilità. La base dati fa ampio uso dell'"Atlante statistico territoriale delle Infrastrutture" dell'ISTAT¹⁵, integrato con l'"Annuario statistico del SSN" del Ministero della Salute per i dati relativi al settore sanitario, dall'"Indagine sui servizi sociali dei Comuni" dell'ISTAT¹⁶, dai dati del Ministero dell'Istruzione per il settore scolastico, dai dati CNIT del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti¹⁷, dal "Censimento delle acque per uso civile" dell'ISTAT per il settore idrico¹⁸. Alle fonti statistiche nazionali sono stati poi aggiunti i dati appositamente messi a disposizione da Regioni ed Enti locali.

Formalmente, la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali dovrebbe essere pronta. L'Agenzia per la coesione territoriale, rispettando i termini posti dal DL 121/2021, ha effettivamente predisposto il documento conclusivo che mappa le infrastrutture a disposizione dei territori, sia per la componente di proprietà statale, sia per quella di proprietà di Regioni, Enti locali o altri terzi.

Si deve constatare che le motivazioni per cui si è interrotta l'attuazione dell'art. 15 del DL 121/2021 non hanno apparentemente natura tecnica, né d'altra parte possono essere riconducibili alla crisi da Covid-19 e all'avvio del PNRR e del PNC (con finalità simili ma con risorse molto maggiori), visto che la nuova strutturazione del FPI è stata definita a settembre 2021 e il Gruppo di lavoro tecnico si è riunito durante il 2022, quando la minaccia Covid-19 era già stata superata e l'architettura di REACT-EU già impostata.

In mancanza dei dati ufficiali contenuti nel documento conclusivo, una visione complessiva e sinottica dei divari infrastrutturali può essere rinvenuta in un recente lavoro della Banca d'Italia¹⁹ (Graf. 1). Il Mezzogiorno fa registrare carenze infrastrutturali su quasi tutti gli ambiti considerati.

Grafico 1
INDICATORI DI INFRASTRUTTURAZIONE (ITALIA = 1)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (2021)

Oltre al ritardo nelle dotazioni di trasporto e comunicazione (strade, ferrovie, aeroporti e porti merci), dal lavoro dei ricercatori della Banca d'Italia emergono con chiarezza i problemi nel settore sanitario (posti letto in degenza ordinaria e per terapia intensiva), in quello del ciclo di raccolta e lavorazione dei rifiuti

⁹ Legge 196/2009, art. 30, riguardante le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente.

¹⁰ Si tratta dei D. Lgs. 228 e 229 del 2011.

¹¹ Reca l'attuazione dell'art. 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della L. 196/2009, in materia di valutazione degli investimenti relativi a opere pubbliche.

¹² Il DL 228/2011 riguarda la spesa ordinaria relativa al bilancio dello Stato e non quella aggiuntiva; riguarda, in altri termini, le opere finanziate a valere sulle risorse iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri o oggetto di trasferimento da parte degli stessi a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati, in forza di specifica delega.

¹³ Reca l'attuazione dell'art. 30, comma 9, lettere e), f) e g), della Legge 196/2009 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti.

¹⁴ Si veda: https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivitv-i/Spesa-per-le-opere-pubbliche/documenti-utili/presentazione_BDAP.pdf

¹⁵ ISTAT, "Indicatori territoriali di dotazione infrastrutturale - Atlante Statistico Territoriale delle Infrastrutture".

¹⁶ ISTAT, "Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati".

¹⁷ Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, "Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili".

¹⁸ ISTAT, "Censimento delle acque per uso civile".

¹⁹ Banca d'Italia (2021), "I divari infrastrutturali in Italia. Misurazione caso per caso", Questioni di economia e finanza, Occasional Paper n. 635, luglio.

indifferenziati e differenziati, nelle infrastrutture di trasporto e interconnessione.

3. I fondi dedicati alle infrastrutture

Le politiche per la riduzione dei divari infrastrutturali territoriali e la coesione economica e sociale possono contare nell'attuale quadro normativo su una gamma di almeno cinque diversi strumenti. Tre di essi – il FPI, il PNRR e il PNC – sono nuovi e a ciclo unico; gli altri due – il Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) – sono già esistenti da tempo e basati sui cicli settennali che caratterizzano la programmazione pluriennale del bilancio europeo.

A questi si possono aggiungere anche altri contenitori finanziari del bilancio ordinario che possono avere indirettamente obiettivi di coesione economica e sociale, come ad esempio i tre fondi creati con le Leggi di bilancio per il 2017, 2019 e 2020²⁰ che, pur non avendo espliciti obiettivi di perequazione tra territori, mirano anch'essi al rilancio degli investimenti infrastrutturali, sono attivi su orizzonti lunghi di tempo (circa quindici anni ciascuno) e, soprattutto, hanno una dotazione finanziaria complessiva iniziale di quasi 111 miliardi solo in parte attribuiti e utilizzati²¹. La consistente dimensione di questi tre fondi, a destinazione e *governance* generiche, contrasta sia con la molto più modesta dotazione del FPI, sia con la capitalizzazione del PNRR e del PNC che è sì nominalmente ingente ma, tenuto conto della straordinarietà del momento e degli obiettivi ambiziosi, a ben vedere ha un ordine di grandezza non molto superiore ai fondi appostati nel 2017, 2019, 2020.

La presenza di differenti fonti di finanziamento aventi obiettivi simili o con ampie aree di sovrapposizione, ma caratterizzate da dotazioni finanziarie, regole contabili, sistemi di *governance* e approcci alla programmazione diversi tra loro, pone la necessità di coordinamento e coerenza degli investimenti. In particolare, la coerenza tra i diversi strumenti finanziari è rilevante sia per evitare frammentazioni, sovrapposizioni o addirittura duplicazioni, sia per garantire l'effettiva addizionalità delle risorse rispetto alla programmazione ordinaria delle spese in conto capitale per realizzare il più rapidamente possibile gli obiettivi di *catching-up* tra territori.

Anche se l'esigenza di coordinamento è un punto chiave che riguarda tutti gli interventi, sulle spese in conto capitale tocca la sua rilevanza massima perché errori e approssimazioni nella "messa a terra" delle opere sono per loro natura difficilmente reversibili. Il tema del coordinamento si è già posto durante i cicli di programmazione passati nelle relazioni tra FSC e FESR e, all'interno del quadro dei Fondi strutturali europei, in quelle tra il FESR, il Fondo Sociale Europeo (FSE)²² e i Programmi di cooperazione territoriale. Tuttavia, alle dichiarazioni d'intenti dovrebbe seguire una riflessione concreta sulle azioni da perseguire in tal senso, soprattutto perché nei prossimi anni deve realizzarsi tra un maggior numero di fondi chiamati a intermediare molte più risorse, ciascuno con aspetti specifici di *governance* e con diverse riserve di destinazione.

Tutti i fondi sopra menzionati adottano vincoli di destinazione delle risorse a favore del Mezzogiorno: almeno l'80% del FSC, almeno il 40% del PNRR e almeno il 34% del PNC²³. La riserva del 34% vale anche per tutte le spese per investimenti a carico del bilancio ordinario. Di queste riserve, l'unica con una *ratio*

esplicita è quella del 34%, che fa riferimento alla quota di popolazione residente nelle Regioni del Mezzogiorno. Per i Fondi strutturali europei esiste un modello di riparto nazionale che, sulla base di variabili socio-economiche territoriali, consente, all'inizio di ogni ciclo di programmazione, di attribuire a ciascuna Regione la quota parte dell'ammontare di risorse complessivamente destinate all'Italia. Tale modello rispecchia le modalità con cui la Commissione europea arriva a definire, ciclo dopo ciclo, il riparto delle risorse UE tra Paesi membri²⁴ sulla base della classificazione di tutte le regioni nella triplice categoria di "meno sviluppate", "in transizione" e "più sviluppate". A valle del riparto regionale, per il FESR (e gli altri Fondi strutturali) e il PNRR i Regolamenti europei prevedono anche le cosiddette "concentrazioni tematiche", che sono dei vincoli di allocazione su specifiche aree di intervento o specifici settori (per esempio, almeno il 30% del FESR dedicato a obiettivi climatici e, per il PNRR; almeno il 37 e il 30% rispettivamente alla transizione ecologica e a quella digitale). I riparti successivi, tra Amministrazioni centrali e territoriali, tra obiettivi di *policy* e tra singoli progetti, avvengono principalmente tramite un processo negoziale che tiene sempre conto dei vincoli di destinazione per territori e per settori stabiliti inizialmente dalla Commissione europea.

Tenuto a sé stante il PNRR che ha una sua *governance* specifica, la programmazione dei Fondi strutturali segue un approccio di tipo negoziale – con particolare attenzione al coinvolgimento del partenariato economico e sociale – che punta a definire, per ogni ciclo, dapprima un accordo tra lo Stato membro e la Commissione europea (il cosiddetto Accordo di Partenariato) e, a valle di questo, Programmi operativi nazionali (PON) e Programmi operativi regionali (POR). Sia PON che POR sono valutati e approvati dalla Commissione europea successivamente alla sottoscrizione dell'Accordo di Partenariato. I principi guida del processo negoziale fanno riferimento alla complementarità, all'addizionalità, alla compensazione delle risorse, all'andamento della spesa storica. Possono altresì avere un ruolo (più o meno esplicito) alcune caratteristiche sia dei territori, come la capacità di assorbimento della spesa, sia delle opere, come la cantierabilità e i moltiplicatori di impatto sull'occupazione e il valore aggiunto.

Al di là dei vincoli di destinazione e della possibilità di fare valere obiettivi perequativi nel periodico confronto negoziale²⁵, i fondi esistenti non adottano ulteriori criteri di perequazione più puntuali, né tantomeno basati su misurazione dei fabbisogni dei territori.

La perequazione infrastrutturale nel PNRR e nel PNC – Il rilievo che la perequazione infrastrutturale ha tra gli obiettivi del PNRR è legato innanzitutto al vincolo di destinazione territoriale imposto trasversalmente a tutte le Amministrazioni centrali da una norma nazionale. L'articolo 2, comma 6-bis, del DL 77/2021, infatti, prevede che, in sede di programmazione del PNRR, le Amministrazioni centrali assicurino che almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente sia destinato alle Regioni del Mezzogiorno.

Inoltre, la coesione sociale e territoriale costituisce uno dei pilastri che il PNRR italiano mutua dall'impostazione del *Next Generation-EU* e dello strumento che la attua, il *Recovery and Resilience Facility* (RFF)²⁶: in particolare, la Missione 5 "Inclu-

²⁰ Si tratta rispettivamente del *Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese*, del *Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese* e del *Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese*.

²¹ Si veda Servizio studi della Camera dei deputati (2020), "I Fondi per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato", settembre; la Nota è stata aggiornata a maggio 2021.

²² Per una descrizione si veda: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=it>.

²³ Pur trattandosi di un programma di investimenti a ciclo unico complementare al PNRR, il PNC è finanziato da un fondo di tipo ordinario a carico del Bilancio dello Stato.

²⁴ Le risorse UE assegnate all'Italia sono definite nel cosiddetto Quadro Finanziario Pluriennale (QFP). Quello relativo al periodo 2021-2027 include i Fondi strutturali FESR e FSE+ e il Fondo per la Transizione Giusta (JTF), oltre a quanto assegnato in base a *Next-Generation-EU* (NGEU).

²⁵ Il criterio negoziale non è, in principio, incompatibile con la valorizzazione dell'evidenza empirica e l'adozione di regole predefinite. Anzi, in un modello ideale, le due prospettive dovrebbero integrarsi, con l'interazione negoziale diretta ad adattare gli interventi al contesto, alla congiuntura o alle informazioni rese disponibili più recentemente, ma sempre all'interno di un quadro ben definito dall'evidenza empirica e dalle più aggiornate statistiche territoriali.

²⁶ Le 6 Missioni del PNRR condividono priorità trasversali, relative alle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali.

sione e coesione” contempla interventi di sostegno all’*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. All’interno di questa Missione, sono previsti interventi specifici per la coesione territoriale (Componente n. 3), per un complesso di risorse pari a circa 2 miliardi su due linee di azione: il rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne con misure volte a elevare la qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali, e i progetti per lo sviluppo del Sud compresi il contrasto della povertà nell’istruzione, la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e il potenziamento delle zone economiche speciali (ZES).

La spesa per infrastrutture fa capo principalmente al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT) che, su un totale di risorse pari a circa 39,7 miliardi a valere sul PNRR, destina alle Regioni del Mezzogiorno 18,3 miliardi, circa il 46,2%. Anche le risorse del PNC di competenza del MIT, pari a circa 9,76 miliardi, sono destinate per oltre il 57%, circa 5 miliardi, alle Regioni del Mezzogiorno²⁷. Nel complesso di PNRR e PNC, ammontano a circa 23 miliardi le risorse che, tramite il MIT, sono dedicate al Mezzogiorno.

Ai 23 miliardi prima menzionati andrebbero aggiunte le risorse che PNRR e PNC assegnano al Mezzogiorno attraverso gli altri Ministeri, che concorreranno agli obiettivi di infrastrutturazione e perequazione attraverso i loro programmi di spesa, in particolare quelli del Ministero della Salute, del Ministero dell’Istruzione, del Ministero della Transizione ecologica e del Ministero dell’Università e ricerca, che sovrintendono a funzioni diffuse sui territori e intrinsecamente coinvolte nelle transizioni ecologica e digitale.

Entrando nel dettaglio degli investimenti MIT²⁸: il 41,8% delle risorse dedicate alla Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” che sono state già oggetto di procedure amministrative attuative (circa 3,45 miliardi) è, almeno sulla carta, a disposizione del Mezzogiorno per lo sviluppo della mobilità locale sostenibile e per gli investimenti in sistemi di trazione a energia rinnovabile (energia elettrica e idrogeno); il 50% delle risorse della Missione 3 “Infrastrutture per la mobilità sostenibile” (oltre 15 miliardi, nel totale di PNRR e PNC) è dedicato al Mezzogiorno per il potenziamento della rete ferroviaria (estensione delle linee dell’alta velocità, potenziamento dell’interconnessione, sostituzione delle motrici a gasolio, modernizzazione delle stazioni e dei porti); per alcune Componenti delle due Missioni già citate e per la Missione 5 “Inclusione e Coesione”, l’Amministrazione si è impegnata a fare affluire al Mezzogiorno, tramite bandi di gara, una quota significativa delle risorse²⁹.

Tuttavia, a fronte di questa importante mole di risorse finanziarie che in sede di programmazione sono vincolate dal MIT ai territori del Mezzogiorno, occorre rimarcare che sia la dimensione, sia la complessità delle procedure amministrative e tecniche, sottostanti la gran parte degli interventi di cui è titolare il MIT, comportano un intrinseco rischio di ritardi nella fase attuativa che è responsabilità di diversi soggetti, tra i quali i Comuni. Tale rischio è particolarmente elevato nei territori del Mezzogiorno, a causa della debolezza amministrativa di cui soffrono soprattutto gli Enti locali.

²⁷ Si ricorda che l’allocazione delle risorse del PNC deve rispettare il vincolo di destinazione delle risorse del bilancio ordinario, ossia assegnazioni in base alla popolazione residente (il 34% al Mezzogiorno).

²⁸ Si veda la *Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle Regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente*, Dipartimento politiche per la coesione, dati al 30 giugno 2022. Non è ancora pubblica la Terza relazione istruttoria che dovrebbe contenere i dati aggiornati almeno 31 dicembre 2022 e dare conto anche delle revisioni del PNRR (posticipato di *target* e definanziamento di alcune linee di intervento).

²⁹ I progetti su edilizia sociale, infrastrutture idriche, digitalizzazione dei sistemi logistici, aree interne e zone economiche speciali.

La perequazione infrastrutturale nel Fondo di Sviluppo e Coesione – Il FSC finanzia interventi aggiuntivi e speciali a valere su risorse nazionali, di carattere infrastrutturale materiale e immateriale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra territori. Ha carattere pluriennale con cicli di programmazione allineati a quelli dei Fondi strutturali europei. L’utilizzo delle risorse avviene su delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), secondo principi di complementarità e addizionalità rispetto agli altri interventi finanziati con i Fondi strutturali europei e, da quest’anno, anche dal PNRR e dal PNC.

Sebbene oggetto di recenti riforme (articolo 44 del DL 34/2019 e da ultimo articoli da 1 a 6 del DL 24/2023³⁰) dirette a semplificarne il funzionamento, programmazione, gestione e attuazione di questo Fondo risultano ancora oggi estremamente frammentate, anche a causa dell’utilizzo parzialmente distolto dalla sua finalità originaria per far fronte, nella prassi e in forza di disposizioni di legge, a esigenze di bilancio di varia natura ed emergenziali. Di conseguenza, la quantificazione dell’effettiva dotazione finanziaria di ciascun ciclo, le sue assegnazioni agli obiettivi di programma e il monitoraggio della fase attuativa dei vari interventi sono soggetti a riprogrammazioni continue che rendono necessarie complesse operazioni di riclassificazione contabile, oltre a far perdere di vista la finalità iniziale.

La dotazione finanziaria del FSC per il periodo di programmazione 2021-27 è stata definita nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020, per un ammontare complessivo di 73,5 miliardi. Tuttavia, a seguito di numerosi de-finanziamenti e ri-finanziamenti di varia natura, delle allocazioni già disposte per legge e delle assegnazioni con apposite delibere del CIPESS, nonché tenuto conto delle risorse confluite nel PNRR (15,6 miliardi), l’ammontare complessivo ancora da programmare attualmente a disposizione del Fondo è pari a circa 48,6 miliardi³¹.

Nel ciclo precedente, il FSC ha messo a disposizione risorse per poco più di 68 miliardi. Per quello che riguarda l’allocazione territoriale, le assegnazioni operate direttamente da disposizioni di legge e le assegnazioni a titolo emergenziale hanno fatto sì che il vincolo di destinazione territoriale a favore del Mezzogiorno sia stato leggermente disatteso, risultando *ex post* pari al 78% e non all’80%.

Relativamente ai dati attuativi e osservando unicamente le risorse relative al ciclo 2014-20, su un totale assegnato di 49,9 miliardi, risultano impegni per 21 miliardi con una percentuale di avanzamento del 42%, e pagamenti per 6,5 miliardi con una percentuale di avanzamento del 13%. I dati sottostanti il monitoraggio evidenziano, peraltro, come la distribuzione territoriale delle risorse non ancora impegnate tenda a concentrarsi proprio nelle Regioni del Mezzogiorno.

La perequazione infrastrutturale nel Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – Il FESR è, dei cinque fondi attivati dall’Unione europea, quello specializzato negli investimenti infrastrutturali³².

³⁰ Il 19 settembre 2023 è stato approvato il DL 124 (o DL “Mezzogiorno”) che ha previsto ulteriori modifiche procedurali all’utilizzo del FSC. In particolare, si stabilisce che la dotazione finanziaria del FSC, previa una o più delibere CIPESS di riparto tra le diverse categorie di beneficiari, possa essere impiegata per iniziative e misure afferenti alle politiche di coesione, come definite dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, nonché per l’attuazione degli “Accordi per la Coesione”, i cui contenuti – singoli progetti e linee d’azione – sono definiti d’intesa tra le parti interessate (Ministeri, Regioni e Province Autonome). Rimane ferma la coerenza con le politiche settoriali e con le politiche di investimento e di riforma previste nel PNRR, secondo principi di complementarità e di addizionalità.

³¹ Si veda a questo proposito Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2023), “*Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale*”, 15 febbraio 2023.

³² Gli altri sono il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo Europeo per gli Affari marittimi e la pesca.

Per il ciclo di programmazione 2021-27 gli investimenti devono essere concentrati prioritariamente sulla transizione ecologica e digitale con una dotazione per l'intera UE di 217 miliardi. Le risorse del ciclo 2021-27, indirizzate attraverso l'Accordo di Partenariato e i Programmi 2021-27 per l'Italia, sono pari complessivamente a 75 miliardi, di cui 42,7 di risorse UE nel complesso dei tre fondi FESR, FSE+ (Fondo Sociale Europeo) e JTF (Fondo per la Transizione giusta). A tale quota si aggiungono le risorse destinate ai programmi dell'Obiettivo Cooperazione territoriale europea (1,2 miliardi comprensivi del cofinanziamento nazionale). All'Accordo di Partenariato 2021-27 sono collegati 10 Programmi nazionali (PON) e 38 Programmi regionali (POR), a valere sui fondi FESR, FSE+ e JTF.

Nella nuova programmazione gli stanziamenti FESR per l'Italia ammontano in totale a 51,2 miliardi, di cui poco più di 24 miliardi di cofinanziamento nazionale³³. Le aree/regioni meno sviluppate beneficeranno di quote di finanziamento fino all'85% degli investimenti, mentre quelle in transizione e le più sviluppate fino rispettivamente al 60 al 40%³⁴. Durante il precedente ciclo 2014-2020, le risorse messe a disposizione dell'Italia si sono attestate a circa 38,4 miliardi³⁵, di cui 23,7 dedicati al Mezzogiorno (quasi il 62%) e 14,7 al Centro-Nord³⁶. Del complesso delle risorse stanziare, circa 36,4 miliardi (il 94,7%) sono stati impegnati e 24,2 miliardi pagati³⁷.

Tabella 1
MONITORAGGIO DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI (2014-2020) AL 31 DICEMBRE 2022

Fondo	Risorse (A)	Impegni (B)	di cui: impegni per contrasto Covid-19	Pagamenti (C)	di cui: pagamenti per contrasto Covid-19	Avanzamento impegni (B/A)	Avanzamento pagamenti (C/A)
FESR	38.407,42	36.378,57	4.786,57	24.207,18	4.314,21	94,72%	63,03%
FSE	27.450,21	19.764,25	2.550,35	14.159,75	1.813,22	72,00%	51,58%
Totale	65.857,63	56.142,82	7.336,92	38.366,93	6.127,43	85,25%	58,26%

Fonte: RGS – IGRUE

L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea per l'accesso ai fondi strutturali comunitari 2021-27³⁸ sottolinea (pag. 42 e segg.) come “[...] l'esigenza che l'eccezionale ammontare di fondi aggiuntivi messi a disposizione dell'Italia per la politica di coesione e per l'attuazione del PNRR venga impiegato in un'ottica di massimizzazione delle complementarità e sinergie fra i due strumenti di intervento. A tal fine, è necessaria un'importante azione di coordinamento strategico, da espletarsi sia in fase di programmazione, sia nella fase di attuazione, al fine di evitare sovrapposizioni e frammentazioni e, allo stesso tempo, per rafforzare gli obiettivi di addizionalità propri della coesione, in particolare nel Mezzogiorno”. Con queste finalità l'Accordo prevede l'istituzione, nell'ambito del Comitato Accor-

do di Partenariato, di un Tavolo tecnico dedicato che si riunirà almeno due volte l'anno³⁹.

4. Il Fondo di perequazione infrastrutturale

L'istituzione del Fondo di perequazione infrastrutturale in Legge di Bilancio adotta una impostazione basata sul riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali e pone le sue premesse nel censimento delle infrastrutture. A questo proposito, il successivo decreto “Infrastrutture” interviene semplificando la procedura prevista dalla Legge di bilancio per il 2021: gli ambiti sono modificati rispetto a quelli elencati nel 2009⁴⁰, ma si dà più enfasi agli aspetti “prestazionali e qualitativi” delle dotazioni infrastrutturali, ponendo in primo piano il loro utilizzo ai fini dell'erogazione di adeguate prestazioni per cittadini e imprese (il loro *output*). Viene fissato al 31 dicembre 2021 il termine per la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali sanitarie, assistenziali e scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche. Inoltre, viene fissata entro il 31 marzo 2022 la data per la determinazione dei criteri con cui, alla luce degli esiti della ricognizione, le risorse del Fondo devono essere allocate ai Ministeri cui viene infine attribuita, ciascuno per gli ambiti di propria competenza, la responsabilità di individuare i progetti da finanziare (le opere) e di gestire le procedure di appalto e la cantierizzazione.

Più in particolare, il comma 1-bis dell'articolo 15⁴¹ stabilisce che, sulla base della ricognizione delle dotazioni infrastrutturali e tenendo conto anche della qualità delle infrastrutture e dei servizi collegati, siano “*stabiliti i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario [tra territori ...], con particolare attenzione*” ad alcuni elementi relativi a specificità territoriali quali: l'estensione delle superfici, l'insularità, l'appartenenza ad aree interne, zone di montagna o ai territori del Mezzogiorno; la densità della popolazione e delle unità produttive. Si fa inoltre riferimento alle aree meno connesse alle reti stradali e ferroviarie nazionali. Infine, individuati i criteri di priorità e le azioni da perseguire per ogni settore, si procede al riparto delle risorse del FPI tra i Ministeri competenti, tenuto conto del PNRR e del PNC nel frattempo intervenuti.

Le azioni da compiere a valle del riparto del FPI tra i Ministeri competenti sono specificate nel comma 1-*quater*: “[*Entro il 30 giugno 2022, ciascun Ministero competente [individua, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e di intesa con la Conferenza Stato-Regioni,] gli interventi da realizzare, che non devono essere già oggetto di integrale finanziamento a valere su altri fondi nazionali o dell'Unione europea, l'importo del relativo finanziamento, i soggetti attuatori, in relazione al tipo e alla localizzazione dell'intervento, il cronoprogramma della spesa, con indicazione delle risorse annuali necessarie per la loro realizzazione [...]. Gli interventi devono essere corredati [...] del Codice unico di progetto (CUP)*”. Il monitoraggio avviene secondo i metodi e gli strumenti introdotti dal già citato D. Lgs. 229/2011⁴², classificando le opere finanziate dal

³³ Sul sito *web* del Dipartimento per le politiche di coesione sono disponibili sia l'Accordo di Partenariato approvato dalla Commissione nel luglio del 2022, sia l'elenco dei 58 programmi (nazionali, regionali e transfrontalieri) a titolarità italiana cofinanziati a valere sui Fondi strutturali.

³⁴ Per una sintetica descrizione, si rimanda alla pagina *web* dedicata al FESR e, più in generale, alle politiche di coesione sostenute dall'Unione europea sul sito del Parlamento europeo.

³⁵ Ci si riferisce al FESR in senso stretto. Non si considerano i circa 1,3 miliardi dei Programmi della Cooperazione territoriale europea.

³⁶ veda il documento “Attuazione dei programmi 2014-2020: Importi programmati, impegni, pagamenti”, presentato e discusso a Napoli a marzo 2023 (<https://politichecoesione.governo.it/it/la-politica-di-coesione/la-programmazione-2014-2020/stato-di-attuazione-2014-2020/riunioni-annuali-di-riesame/riunione-annuale-di-riesame-anno-2022/>).

³⁷ Per il ciclo 2014-2020 vale la regola “n+3” che obbliga a utilizzare le risorse entro tre anni dalla fine del settennato; in caso contrario le risorse non spese sono disimpegnate. Il nuovo ciclo 2021-27 ha rivisto la regola restringendo l'orizzonte a “n+2”.

³⁸ Si veda: <https://politichecoesione.governo.it/it/la-politica-di-coesione/la-programmazione-2014-2020/stato-di-attuazione-2014-2020/riunioni-annuali-di-riesame/riunione-annuale-di-riesame-anno-2022/>.

³⁹ Si veda nota 37.

³⁹ Sarebbe molto utile conoscere quali indirizzi e quali decisioni sono presi dal Tavolo tecnico e come si traducono nell'allocatione delle risorse e nella “messa a terra” dei progetti.

⁴⁰ Rispetto alla versione originaria dell'art. 22, non sono più considerati la rete fognaria, la rete elettrica, digitale e di trasporto e distribuzione del gas.

⁴¹ Comma 1-bis dell'articolo 15: “*All'esito della ricognizione [delle dotazioni infrastrutturali], sono stabiliti i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario [tra territori ...], con particolare attenzione alle aree che risentono di maggiori criticità nei collegamenti infrastrutturali con le reti su gomma e su ferro di carattere e valenza nazionale [...], all'estensione delle superfici territoriali e alla specificità insulare e delle zone di montagna e delle aree interne, nonché dei territori del Mezzogiorno, alla densità della popolazione e delle unità produttive. [Per ogni ambito di intervento] sono individuati i Ministeri competenti e la quota [del fondo a loro annualmente], tenuto conto di quanto già previsto dal PNRR e dal Piano complementare*”.

⁴² Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti.

FPI sotto la voce “Interventi per il recupero del divario infrastrutturale ex Legge di bilancio 2021”.

Il FPI si presenta con due caratteristiche innovative. La prima è l’approccio stesso alla perequazione infrastrutturale, guidata interamente dall’oggettività dei dati dei territori e per ciò stesso scollegata dalla spesa storica e da quote di riserva prefissate per il Mezzogiorno, e meno dipendente dalle periodiche fasi di contrattazione e ricontrattazione all’interno del Governo (tra Ministeri) e tra Governo e Amministrazioni territoriali, che invece sono la parte preponderante dell’approccio negoziale alla ripartizione delle risorse. La seconda caratteristica è l’attenzione, per la prima volta così esplicita, alle prestazioni che le infrastrutture dovranno concorrere a erogare: non tanto la dotazione capitale in sé, ma la dotazione come *input* essenziale – accanto alle risorse umane e tecnologiche – della funzione di produzione di beni e servizi di cui i territori hanno bisogno.

Entrambe le innovazioni dovrebbero rendere più rapida e coerente l’azione di riduzione degli squilibri tra territori e, nel contempo, agevolare il coordinamento tra i progetti finanziati con il FPI e quelli a carico degli altri fondi, nazionali ed europei, dedicati a sviluppo e coesione dei territori. L’oggettività dei dati, infatti, si presta a fare da guida all’allocazione delle risorse e ancora sia il confronto istituzionale sia il raccordo con le altre fonti. Inoltre, il riferimento alle prestazioni da erogare tramite le infrastrutture (ossia all’*output* o all’*outcome* cui l’investimento è finalizzato) salda un passaggio logico che, nonostante la sua rilevanza, è sinora mancato nella pur folta legiferazione che negli ultimi venti anni ha riguardato la stima dei fabbisogni *standard* di Regioni ed Enti locali e la conseguente riduzione dei divari territoriali, ovvero la stretta dipendenza dei costi variabili delle prestazioni rientranti nei

Livelli Essenziali di Assistenza (LEA, rilevanti per lo specifico ambito dei servizi sanitari) e nei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP, per i restanti servizi) dalla qualità del capitale fisico a disposizione⁴³.

La ridotta capitalizzazione⁴⁴ e la programmazione a termine – meno di 450 milioni in media all’anno sino al 2033 – sembrano assegnare al FPI natura sperimentale, come *test* per verificare eventuali difficoltà o resistenze nel riorientare la politica degli investimenti nei territori, per poi, alla luce dei risultati, aumentarne il raggio di azione. L’ampliamento dell’ambito soggettivo e/o oggettivo del FPI potrebbe realizzarsi anche assegnandovi risorse sinora passanti per altri fondi dedicati allo sviluppo e alla coesione dei territori, oppure con un’armonizzazione delle rispettive regole di riparto con quelle del FPI. Sino al 2026, questa fase di *test*, ad oggi non ancora partito, si sovrappone con il funzionamento dei due piani straordinari per gli investimenti e le riforme strutturali, il PNRR e il PNC.

**Presidenza del Consiglio dei Ministri, DPCoe - NUVAP
**Ufficio Parlamentare di Bilancio - UpB*

(Le opinioni espresse in questo contributo sono esclusivamente attribuibili agli Autori e non riflettono necessariamente la posizione degli Enti di appartenenza)

⁴³ Lo *stock* è tra gli *input* più importanti nella funzione di produzione delle prestazioni rientranti nei LEA e nei LEP. Si pensi agli ospedali, alle scuole, alle reti fisiche di comunicazione e trasporto.

⁴⁴ Tra l’altro, visto che lo stanziamento è rimasto quello nominale iniziale, il suo valore reale viene ridotto dall’aumento dell’inflazione intervenuta nella seconda parte del 2021 e nel 2022, il cui rientro è previsto avvenire gradualmente nel prossimo triennio.

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
e Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini
e Agnese Parrini

Sede di redazione

IRPET:

Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 FIRENZE
Tel. 055/4591261 - e-mail: redazione@irpet.it