CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RISORSE AGGIUNTIVE ED INTERVENTI SPECIALI PER LA RIMOZIONE DEGLI SQUILIBRI ECONOMICI E SOCIALI

Audizione sullo schema di d.lgs. n. 328 recante attuazione dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni

(Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

30 marzo 2011

1.

Lo schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali viene a confrontarsi con una fase particolarmente critica, soprattutto nel nostro Paese, per la crescita economica e per il ciclo degli investimenti pubblici. E', quindi, di particolare interesse valutare indirizzi, scelte e strumenti proposti dalla nuova normativa, proprio alla luce dell'esigenza irrinunciabile di invertire le condizioni di stagnazione, se non di declino, delle politiche per le infrastrutture pubbliche, in special modo per quelle destinate al recupero dei divari di sviluppo delle aree sottoutilizzate.

Per tali ragioni, prima di formulare alcune osservazioni sull'articolato del decreto, è opportuno esporre sintetiche considerazioni sui ritardi e sulle lacune che la politica degli investimenti pubblici ha evidenziato negli ultimi anni, in particolare nel Mezzogiorno.

La fase economica che stiamo attraversando rende più difficili le scelte per la politica economica e per la politica di bilancio. Gli effetti della crisi internazionale hanno prodotto un generalizzato deterioramento degli equilibri nei conti pubblici, sia a causa dei costi connessi agli interventi di sostegno dell'economia (o di "salvataggio") sia per la caduta delle entrate fiscali legata alla stagnazione economica.

La recessione economica, l'impegno di risorse pubbliche per fronteggiarla e la crescente rigidità del bilancio impongono scelte difficili. L'alto livello del debito pubblico ha indotto, negli ultimi anni, a privilegiare, in Italia, una linea di finanza pubblica più tesa a salvaguardare gli equilibri di bilancio che a mobilitare risorse pubbliche per sostenere la crescita economica. Una scelta diversa da quella adottata dalla maggior parte dei paesi occidentali, ma in buona misura obbligata. E che, tuttavia, non è priva di implicazioni sulle prospettive di medio periodo: i "tagli di spesa" imposti dal percorso di rientro del disavanzo e del debito pubblico si sono concentrati massicciamente anche sulle spese per gli investimenti pubblici e le infrastrutture, tipicamente la modalità di spesa più idonea a generare crescita economica stabile. Ciò è avvenuto mentre gli altri grandi paesi, non solo europei, hanno potuto impostare le proprie strategie di ripresa economica sul finanziamento di grandi programmi di sviluppo infrastrutturale; programmi in grado di assolvere sia alla funzione di sostegno anti-ciclico di breve periodo che a quella di ampliamento della capacità produttiva di sistema.

Occuparsi di interventi speciali e di infrastrutture nelle aree deboli del Paese – la

materia oggetto del decreto legislativo all'esame – è, pertanto, un compito difficile e delicato. Misurandosi con scarsità di risorse pubbliche, si tratta di definire nuovi metodi e criteri di selezione degli interventi, di rafforzare il ruolo e ridurre i tempi della progettazione delle opere, di accelerare le procedure per la realizzazione degli interventi, di costruire un solido sistema di monitoraggio e di valutazione dei risultati. Pur in un provvedimento sostanzialmente di indirizzo generale e, dunque, necessariamente inteso a costituire una "cornice" delle soluzioni normative e organizzative, si rinvengono diversi indirizzi innovativi, tesi ad eliminare (o a ridurre) le gravi lacune finora evidenziate nella gestione delle politiche infrastrutturali.

2.

La recente comunicazione dell'ISTAT sul consuntivo del 2010 segnala una preoccupante flessione della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche (-18,5 per cento rispetto al 2009) e, all'interno della categoria, degli investimenti fissi (-16,2 per cento). Da una stima basata sui risultati provvisori del rendiconto generale dello Stato emergerebbe come tale andamento sia stato molto più negativo nei conti degli enti territoriali che nel bilancio statale. La flessione, peraltro, completa una serie storica che, nell'ultimo quinquennio, ha visto un forte ridimensionamento delle risorse destinate all'accumulazione di capitale fisso sociale. Tra il 2005 e il 2010, la caduta degli investimenti infrastrutturali, in Italia, è stimata in oltre il 20 per cento in termini reali, con una riduzione dell'incidenza sul Pil che colloca l'Italia nella fascia più bassa nel confronto europeo.

La tendenza alla riduzione della quota della spesa in conto capitale localizzata nel Mezzogiorno – per la quale in passato era fissato un traguardo del 45 per cento - appare continua a partire dal 2001: da poco più del 40 per cento si passa ad un valore di stima che, nel 2010, non supera il 35 per cento.

Ancora più negativo risulta l'andamento della spesa in conto capitale che, nel Mezzogiorno fino dal 2002 è inferiore al livello del Centro-Nord, con uno scarto che va allargandosi: un indicatore significativo e molto preoccupante, considerando che agli investimenti pubblici del Sud sono destinate anche le risorse "aggiuntive" di origine nazionale e comunitaria. Lo squilibrio crescente nelle dotazioni di capitale per abitante ci dice, infatti, in modo sintetico va efficace, come e quanto si allontani l'obiettivo di

riduzione del divario economico e sociale.

Si tratta, a ben vedere, di una tendenza che va ben oltre il rilievo statistico, sollevando interrogativi di fondo sullo stesso funzionamento del sistema di "aggiuntività" delle risorse destinate alle infrastrutture pubbliche nelle aree sottoutilizzate. I dati di consuntivo per il Sud sembrano dimostrare, in modo evidente, come, nella flessione generalizzata, divengano opache (fino a scomparire) le distinzioni tra intervento ordinario e spesa aggiuntiva; quest'ultima non essendo in grado neppure di bilanciare la debolezza permanente della prima. Sotto questo profilo, siamo di fronte ad una questione molto critica che richiama lo stesso dettato dell'art. 119 della Costituzione, che indica una netta distinzione tra il finanziamento ordinario delle funzioni degli enti territoriali, secondo i criteri della legge delega, e le risorse aggiuntive destinate, secondo il comma 5, alle specifiche finalità indicate.

A sua volta, quest'ultima riflessione riporta all'attenzione le molteplici cause che vedono concentrarsi, proprio nel Mezzogiorno, le maggiori difficoltà di realizzazione della politica di sviluppo e di recupero infrastrutturale.

3.

Alla base del rallentamento generale della spesa per investimenti nel nostro Paese e, in particolare, del cedimento dei livelli di spesa in conto capitale degli enti territoriali si collocano diversi fattori.

Due, in modo specifico, gli aspetti sui quali è opportuno soffermarsi:

- le implicazioni delle politiche di controllo della finanza pubblica e, in particolare, di contenimento della spesa;
- le criticità connesse alla programmazione, progettazione, finanziamento e realizzazione delle opere pubbliche, che determinano ritardi e dispersioni sconosciuti agli altri grandi paesi europei.

Con riguardo al primo aspetto, è opportuno ricordare, in primo luogo, che le manovre di contenimento della spesa delle amministrazioni centrali (i cosiddetti "tagli lineari") non hanno risparmiato le categorie economiche della spesa in conto capitale, che anzi, a partire dal decreto c.d. "taglia-spese", hanno subito riduzioni di stanziamenti percentualmente più elevate di quelle applicate alla spesa corrente.

In secondo luogo, con riguardo alle amministrazioni locali, al rallentamento degli

investimenti e della spesa in conto capitale (un vero e proprio crollo nell'ultimo anno) non è estranea l'applicazione del Patto di stabilità interno; uno strumento che, nelle diverse formulazioni che si sono succedute, non è stato finora in grado di assicurare che il contributo degli enti territoriali ai più generali obiettivi di finanza pubblica sia perseguito senza che ciò si traduca in un indesiderato rallentamento degli investimenti. In altri termini, il formale rispetto del Patto – in via generale verificatosi negli ultimi anni – si è reso possibile al prezzo di una "dequalificazione" della spesa e con il sacrificio delle voci a minore grado di rigidità e di resistenza (come, per l'appunto, le spese di investimento). Questo condizionamento ha prodotto effetti perversi non solo sulle infrastrutture primarie, ma anche sull'attivazione di opere pubbliche minori, di interesse locale, che pure avrebbero contribuito al sostegno della crescita nella fase più critica del ciclo economico.

E', pertanto, auspicabile che, nell'ambito del processo decisionale delineato dai decreti legislativi attuativi del Federalismo fiscale - e, soprattutto, nella definizione di obiettivi, criteri e controlli finalizzati ad una effettiva realizzazione degli interventi infrastrutturali e dei programmi selezionati – sia presa in opportuna considerazione una revisione delle regole del Patto, che riduca per gli enti destinatari la convenienza o la necessità di ricorrere al blocco delle erogazioni in conto capitale, sospingendoli, invece, in direzione di una vera *spending review* (che miri a privilegiare selettivamente gli interventi capaci di massimizzare gli effetti positivi sulla crescita e sulla riduzione dei divari). Una selezione, pertanto, che non può limitarsi genericamente al primo stadio (più spesa in conto capitale, meno spesa corrente), ma che, invece, proceda anche all'interno della categoria degli investimenti, abbandonando le infrastrutture di scarsa (o nulla) utilità a favore delle opere di alto contenuto economico e sociale. Una modifica del Patto in questa direzione può essere favorita dalle nuove procedure di coordinamento delle politiche economiche europee, orientate a riservare un ruolo maggiore agli interventi per la crescita.

4.

Con riguardo al secondo aspetto, quello dei tempi e delle procedure per la realizzazione delle opere, sono ben noti i risultati delle rilevazioni sui tempi necessari in Italia per completare tutte le fasi realizzative delle opere pubbliche infrastrutturali. E, anche in

questo caso, il confronto con gli altri paesi è penalizzante: per opere superiori ai 10 milioni di euro la sola attività di progettazione può essere superiore a cinque anni e la realizzazione può concludersi dopo non meno di dieci anni. Si tratta di un valore medio che, peraltro, non si riferisce soltanto alle infrastrutture realizzate con risorse finanziarie ordinarie, ma anche a quelle realizzate con le "procedure accelerative" della Legge obiettivo (legge n. 443/2001).

Anzi, le maggiori criticità sembrano riguardare proprio le "leggi speciali", la cui gestione si è per lungo tempo tradotta, sostanzialmente, in una mera prenotazione pluriennale di risorse ripartita su una platea di interventi infrastrutturali estremamente frazionata (più cantieri ma meno funzionalità), ma senza che le decisioni di investimento fossero sorrette da un adeguato livello di progettazione e, di conseguenza, da una affidabile valutazione dei costi di realizzazione delle opere.

Particolarmente negativa si è rivelata la gestione degli interventi di investimento nel Mezzogiorno, nel quale, alla frammentazione delle risorse e alla gravi carenze di programmazione e progettazione, si accompagnano gravi difficoltà legate a fattori ambientali che ritardano o bloccano il processo di realizzazione.

Secondo stime attendibili, mentre le insufficienze della fase decisionale e di progettazione determinano ritardi più o meno omogenei in tutti i territori del Paese, la fase realizzativa segna una netta divaricazione tra Centro-Nord e Mezzogiorno: nel programma per le infrastrutture strategiche i completamenti a fine 2009 sarebbero stati, nel Mezzogiorno, meno del 10 per cento dei progetti approvati dal Cipe, contro circa il 30 per cento per il Centro-Nord. Come è evidente, dunque, la questione del declino della politica per le infrastrutture non risiede tanto nella scarsità di risorse finanziarie, ma piuttosto nella lentezza di utilizzo, a sua volta derivante dalle numerose lacune del processo di decisione e di programmazione degli interventi. Molto significativa è, in proposito, la vicenda del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), che ha subìto negli ultimi anni una vera e propria erosione di risorse, indubbiamente favorita proprio dalla circostanza che, ancora oggi, una parte delle risorse assegnate negli anni 2000-2006 è in fase di utilizzo.

Con riferimento al ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006, la spesa effettivamente sostenuta in favore delle Regioni meridionali – a valere sulle risorse del FAS - si attesta ad un valore (38 per cento) pari a poco più di un terzo del complessivo

stanziamento per il settennio.

Il 40 per cento delle risorse risulta, inoltre, impegnato a fronte di interventi che presentano uno stato di avanzamento compreso tra lo 0 ed il 10 per cento. Poco più di 6 miliardi sono, infine, le risorse di pertinenza del predetto ciclo di programmazione non ricomprese all'interno di programmi operativi.

L'attuale periodo di programmazione 2007-2013 è stato caratterizzato dal reiterato utilizzo di risorse presenti nel FAS a copertura di oneri previsti in successive leggi di spesa, per interventi non sempre riconducibili alle finalità della politica di riequilibrio e sviluppo territoriale. A ciò si è aggiunta la necessità di rivedere e riorientare l'originaria destinazione dell'intera quota del FAS, destinata nel quadro strategico nazionale ad interventi di rilevanza statale, per sopravvenute finalità anticicliche.

Attualmente, in esito alle predette riduzioni, l'importo delle risorse disponibili per il settennio 2007-2013 ammonta a 48,9 miliardi a fronte dei 64,4 indicati nella legge finanziaria per il 2007; importo, quest'ultimo, quantificato nella percentuale dello 0,6 del Pil al fine di garantire il rispetto del principio di addizionalità.

5.

Nell'esaminare il decreto, una preliminare questione concerne le modalità per l'estensione delle nuove norme alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, per le quali l'art. 1, comma 2 della legge delega non prevede l'applicazione dell'art. 16, anche se tali enti sono stati finora complessivamente destinatari di una quota rilevante delle risorse del FAS, dei Fondi strutturali europei e dei relativi cofinanziamenti nazionali.

Le modalità per il coinvolgimento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome nel nuovo assetto ordinamentale del federalismo fiscale sono indicate all'art. 27 della legge delega che, al comma 7, prevede l'istituzione di un tavolo di confronto finalizzato ad individuare linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso di tali enti agli obiettivi di perequazione e solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti.

Tale momento di concertazione - al quale, nello schema di decreto, potrebbe essere fatto un opportuno richiamo – è visto come lo strumento attraverso il quale contemperare l'unitarietà e la coerenza programmatica delle politiche di sviluppo e coesione

territoriale con il rispetto della particolare posizione nell'ordinamento della Repubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, alla base della previsione, all'interno della legge delega, di un percorso specifico per il loro pieno inserimento nel nuovo disegno ordinamentale.

6.

Il delineato quadro per lo svolgimento delle politiche di sviluppo e coesione va letto tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 22 della legge delega. Tale norma - di cui sono destinatarie anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome - prevede che, prima e ai fini del funzionamento a regime del federalismo fiscale, si proceda, nella fase transitoria, a misurare i deficit infrastrutturali e di sviluppo tra i diversi territori del Paese e ad individuare gli interventi atti a colmare i divari. La ricognizione del fabbisogno infrastrutturale dovrà essere inserita in un apposito allegato al Documento di programmazione economico finanziaria (ora Decisione Economico Finanziaria).

Relativamente alle conseguenti necessarie iniziative di riequilibrio - che rappresentano una componente importante delle politiche di sviluppo e coesione, da finanziare prioritariamente con le risorse a tale scopo dedicate - il citato articolo 22 sembra ipotizzare un percorso preventivo e parallelo, per il quale risulta non chiaro il coordinamento con il nuovo quadro delle procedure di programmazione, concertazione ed attuazione degli interventi speciali previste nel decreto legislativo all'esame.

7.

Come indicato nella relazione illustrativa, l'articolato riguarda esclusivamente gli interventi da finanziare con il Fondo aree sottoutilizzate (ridenominato Fondo per lo sviluppo e la coesione), con i Fondi strutturali dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali.

Il dibattito in corso sulla complessiva ridefinizione della strategia europea in materia di sviluppo e coesione territoriale dovrebbe, peraltro, indurre a considerare all'interno di un unitario quadro strategico dei diversi interventi, anche le risorse presenti nel Fondo Europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e nel Fondo Europeo per la pesca (FEP) che pur non ricompresi nella riforma del 2006 dei fondi strutturali, presentano caratteristiche simili a questi ultimi e analoghe procedure per l'utilizzo della quota di

risorse assegnata agli Stati membri.
Rimangono soggetti alla normativa vigente, ai sensi dell'art. 7 dello schema di decreto all'esame, i contributi speciali e gli interventi diretti dello Stato che, seppur riconducibili al disposto dell'art. 119, comma 5, della Costituzione, perseguono finalità in parte diverse da quelle indicate nella norma (di particolare rilievo, il Fondo per la montagna). Ai decreti legislativi integrativi previsti dal citato articolo 7 resta affidato il compito di ricondurre la specifica disciplina delle iniziative in questione all'interno di un unitario disegno programmatico e procedurale.

8.
Esaminando il contenuto dei singoli articoli dello schema di decreto si ritiene opportuno sottolineare i seguenti aspetti principali.

Mentre l'articolo 1 si limita ad enunciare l'oggetto del provvedimento, l'articolo 2 del decreto riprende e dettaglia principi e i criteri direttivi per l'utilizzo delle risorse indicati nell'articolo 16 della legge delega (leale collaborazione istituzionale, coinvolgimento del partenariato economico sociale, programmazione pluriennale delle risorse, aggiuntività degli interventi, necessaria costruzione di indicatori di impatto).
In relazione alle evidenziate difficoltà di garantire un adeguato livello di investimenti nelle Regioni meridionali - che si attesta su valori notevolmente distanti dall'obiettivo di garantire un livello di spesa in conto capitale superiore all'incidenza sul totale nazionale della popolazione residente - si rivela opportuna la esplicita conferma dell'obbligo di destinare una elevata percentuale delle risorse presenti nel Fondo per lo sviluppo e la coesione (85 per cento) alle Regioni del Mezzogiorno.

Con riferimento agli assetti organizzativi, l'articolo 3 appare sostanzialmente in linea con quanto da ultimo disposto dall'articolo 7, comma, 26 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122 che ha previsto l'attribuzione al Presidente del Consiglio o ad un Ministro da quest'ultimo delegato delle funzioni in materia di politiche di sviluppo e coesione, al fine di garantire un impegno unitario del Governo nel suo insieme al perseguimento dei relativi obiettivi.
La norma dettaglia i compiti del Ministro delegato prevedendo il necessario raccordo

con le Regioni e gli altri dicasteri interessati per l'esercizio dei compiti di indirizzo e programmazione. In particolare al Ministro delegato viene espressamente ricondotta la competenza ad esercitare le opportune misure per l'accelerazione degli interventi.

L'articolo 4 conferma la scelta operata dalla legge finanziaria per il 2003 di costituire un unico strumento contabile finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria, in un ottica pluriennale coincidente con il ciclo di utilizzo dei Fondi strutturali europei, agli interventi nazionali aggiuntivi volti al riequilibrio delle diverse aree del Paese

Con riferimento alle modalità di programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, il successivo articolo 5 codifica e rende stabile la regola, già applicata in sede di predisposizione per la manovra finanziaria del 2007, in base alla quale la legge di stabilità relativa all'esercizio antecedente l'avvio della programmazione comunitaria deve contenere la quantificazione complessiva del Fondo e l'articolazione annuale delle risorse in relazione all'andamento stimato della spesa.

La più volte enunciata necessità di garantire il principio di addizionalità delle risorse da destinare alla politica di riequilibrio non risulta, peraltro, supportata dall'indicazione di parametri per la determinazione dell'entità complessiva delle risorse, legati all'andamento di variabili macroeconomiche.

Proprio il decreto all'esame avrebbe potuto, peraltro, rappresentare la sede per meglio definire il principio di "addizionalità", che presuppone una più chiara individuazione del perimetro della "ordinarietà" all'interno del nuovo assetto del federalismo fiscale.

Il comma 2 del citato articolo 5 limita l'intervento delle leggi di stabilità relative ai singoli esercizi finanziari alla sola articolazione annuale delle risorse,prevedendo la possibilità di una revisione delle disponibilità complessive solo decorso il primo triennio del periodo di programmazione, previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata.

La presenza di una analoga previsione contenuta nella legge finanziaria per il 2008 non ha peraltro impedito l'utilizzo, in precedenza evidenziato, di risorse presenti nel FAS a copertura di oneri recati da successive leggi di spesa.

Un possibile strumento per evitare la successiva, defatigante, opera di ridefinizione delle priorità, potrebbe consistere nella esplicita previsione dell' obbligo, peraltro già

desumibile dalle vigenti regole sulla copertura finanziaria di nuovi oneri recati da leggi di spesa, di indicare gli interventi e i programmi da ridurre sulla base di una verifica dello stato di avanzamento programmatico e di un giudizio sulla fattibilità e sulla tempistica delle singole iniziative.

Il successivo comma 3 definisce i contenuti e le procedure per l'elaborazione e l'approvazione di un documento di indirizzo strategico destinato a rappresentare il quadro di riferimento programmatico della politica regionale unitaria per l'intero ciclo di programmazione settennale.

All'interno di tale documento dovranno essere indicati, tra l'altro, il riparto delle risorse tra le diverse macroaree territoriali di intervento e l'identificazione delle amministrazioni attuatrici; i criteri di ammissibilità degli interventi da finanziare; i meccanismi premiali e sanzionatori tra i quali viene opportunamente richiamata la revoca, anche parziale, del finanziamento in caso di mancato rispetto degli obiettivi o di significativi scostamenti dal previsto cronoprogramma.

Tale previsione presuppone un miglioramento delle tecniche di definizione della tempistica della fase realizzativa degli interventi in sede di programmazione delle risorse finanziarie da parte del Cipe.

Su tali materie è previsto il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata.

L'importanza strategica del documento e la necessità di una sua tempestiva approvazione per consentire l'immediato l'avvio, in concomitanza con il ciclo di programmazione comunitaria, delle successive fasi programmatiche ed attuative, sollecita l'opportunità di riferire l'intesa alla sola definizione dei criteri generali per il riparto delle risorse e dei presupposti e delle condizioni per il finanziamento degli interventi.

Con riferimento agli aspetti più strettamente operativi, in caso di mancato raggiungimento della prevista intesa sembra opportuno ipotizzare un percorso che, fermo restando il rispetto del principio di leale collaborazione istituzionale e previa esplicitazione dei motivi alla base del mancato accordo, consenta l'assunzione da parte dello Stato della responsabilità di ricondurre le esigenze dei singoli territori all'interno di un unitario quadro strategico e programmatico, da attuare in coerenza con gli indirizzi dell'Unione europea per l'utilizzo dei fondi strutturali.

Quanto sopra in linea con il disposto dell'articolo 16 della legge delega che, alla lettera

e), individua, tra i criteri direttivi per l'emanazione del decreto all'esame, la definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse dovranno formare oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata.

L'articolo 6 individua nel "Contratto istituzionale di sviluppo" lo strumento privilegiato per accelerare la realizzazione degli interventi ed assicurare la qualità della spesa pubblica.

Relativamente alla dettagliata indicazione dei contenuti del contratto va sottolineato positivamente il principio del trasferimento delle risorse ai soggetti assegnatari sulla base di una verifica dello stato di avanzamento della spesa; la definizione di un vincolante crono programma; la individuazione delle condizioni che legittimano il definanziamento, con possibilità di attribuzione delle risorse ad un altro livello di Governo; il richiamo alla normativa che prevede la nomina di un *commissario ad acta* in caso di inerzia dei soggetti attuatori; la tracciabilità delle risorse, a garanzia del principio di specialità e aggiuntività degli interventi, destinate a confluire in appositi fondi vincolati, da istituire all'interno dei documenti contabili dei soggetti attuatori.

Il principio di tracciabilità dovrebbe essere prioritariamente garantito all'interno della classificazione funzionale del bilancio dello Stato.

Le disponibilità annuali del Fondo aree sottilizzate sono, infatti, inizialmente allocate in un capitolo dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico ricompreso all'interno della missione 28 "sviluppo e riequilibrio territoriale". Al momento del trasferimento ad altri capitoli del bilancio come, ad esempio, quelli previsti per la gestione degli accordi di programma, le risorse vengono, peraltro, ad assumere la diversa classificazione funzionale propria di questi ultimi.

Nelle Relazioni relative al rendiconto generale dello Stato per gli ultimi esercizi finanziari, la Corte ha più volte sottolineato come l'attuale procedura contabile determini difficoltà di raccordo tra il bilancio di previsione ed il rendiconto. Occorre pertanto l'adozione di opportune misure volte a mantenere l'originaria classificazione delle risorse specificamente finalizzate alle politiche di riequilibrio, evitando il determinarsi di una possibile confusione con quelle utilizzate per le ordinarie politiche pubbliche rispetto alle quali gli interventi previsti dall'articolo 119, comma 5, della Costituzione dovrebbero avere carattere esplicitamente aggiuntivo.

Le caratteristiche e i contenuti del contratto istituzionale di sviluppo - già delineato come strumento attuativo d'elezione nel recente Piano per il Sud - sono funzionali ad una strategia che privilegia la concentrazione delle risorse verso progetti di rilevante spessore ovvero singoli interventi inseriti in un organico piano programmatico e tra loro funzionalmente connessi.

Con riferimento al ciclo di programmazione settennale in corso, l'adozione del nuovo modello di programmazione negoziata dovrà, peraltro, avvenire con caratteristiche di progressività al fine di tener conto degli interventi già avviati o definiti con le precedenti procedure.

Con riferimento alle procedure di programmazione il testo all'esame conferma la competenza del Cipe ad effettuare un preliminare riparto complessivo da destinare ai singoli interventi.

In ordine alle predette delibere va anche ricordato che la Corte – nello svolgimento dell'attività di controllo - ha più volte avuto modo di rilevare la difficoltà di raccordare le risorse in tal modo mobilitate con gli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato, evidenziando, altresì, la mancanza di strumenti che consentano la ricostruzione effettiva di un percorso che, partendo dalle decisioni programmatiche, dia conto anche delle successive fasi realizzative delle opere.

9.

In conclusione, nei prossimi cicli di programmazione la politica di sviluppo e di coesione potrà avvalersi della nuova impostazione derivante dall'attuazione del federalismo fiscale, che prevede una revisione degli strumenti e delle procedure per le politiche di intervento pubblico, specificamente in materia di infrastrutture.

Riordino delle responsabilità istituzionali, riunificazione della normativa e delle diverse fonti di finanziamento delle opere, concentrazione degli interventi su poche priorità selezionate, rafforzamento dell'attività di progettazione (con la separazione dei finanziamenti dei progetti dai finanziamenti delle opere, anche prevedendo la costituzione di due fondi distinti), potenziamento delle procedure di monitoraggio e di valutazione *ex post* dei risultati anche alla luce della complessiva attività di controllo svolta dalla Corte dei conti. Sono questi alcuni dei principali indirizzi da seguire per il rilancio della politica per le infrastrutture e, in particolare, per le azioni di sostegno delle

aree sottoutilizzate. Il decreto legislativo, per la sua natura ed i suoi confini, non può assolvere a pieno a tale complessa opera di riordino istituzionale, finanziario e tecnico. I principi e i criteri direttivi in esso definiti appaiono, tuttavia, - con le limitate riserve critiche sopra ricordate – una necessaria base di partenza nella direzione auspicata.

Del resto, la formulazione del decreto - che raggruppa in modo ordinato principi e criteri generali per l'attuazione della politica di sviluppo e di coesione territoriale - appare coerente con le indicazioni metodologiche e di principio contenute nei più recenti documenti dell'Unione europea.

A livello comunitario è, infatti, in corso un ampio dibattito sulle prospettive della politica di coesione, chiamata a svolgere - secondo la nuova impostazione contenuta nella "Quinta relazione sulla coesione economica sociale e territoriale" - un rinnovato ruolo per il conseguimento dell'obiettivo "di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva", in coerenza con la nuova impostazione del bilancio dell'Unione e con l'aggiornamento al 2020 della "Strategia di Lisbona".