



Direzione Affari Economici e Centro Studi

RIPROGRAMMAZIONE FONDI STRUTTURALI E FAS E FEDERALISMO INFRASTRUTTURALE

*Problematiche relative all'evoluzione della politica infrastrutturale
e al finanziamento delle opere pubbliche*

Gennaio 2011

INDICE

SINTESI INTRODUTTIVA	3
I PROVVEDIMENTI APPROVATI DAL GOVERNO	5
1- Decreto interministeriale sulla perequazione infrastrutturale	5
2- Delibera CIPE del 26 novembre 2010	5
a) La riprogrammazione delle risorse del Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS) 2007-2013	6
b) La riprogrammazione dei fondi strutturali 2007-2013	8
c) Il taglio alle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate 2007-2013.....	8
d) Il riutilizzo delle "risorse liberate" della programmazione dei fondi strutturali e FAS 2000-2006	9
3- Decreto legislativo sulla riforma della politica di coesione territoriale e la perequazione infrastrutturale	9

SINTESI INTRODUTTIVA

Le decisioni assunte dal Governo nel corso degli ultimi 2 mesi evidenziano una decisa accelerazione del processo di **riforma della politica di riequilibrio territoriale e di sviluppo infrastrutturale del Paese**, così come delineata dalla legge delega sul **federalismo fiscale** (L. 42/2009).

Una riforma che interessa particolarmente il settore delle costruzioni perché definisce **nuove modalità per l'assegnazione delle risorse del Bilancio dello Stato destinate alla realizzazione delle infrastrutture e alla riduzione dei divari territoriali**, sulla base di **fabbisogni infrastrutturali** determinati a livello regionale e infraregionale.

Una riforma, da realizzare nell'ambito dell'istituzione del **federalismo**, che il Governo ha avviato con l'approvazione, a fine novembre 2010¹, del **decreto interministeriale relativo alla perequazione infrastrutturale** e dello schema di **decreto legislativo sulla riforma della politica di coesione** (fondi strutturali e FAS).

Con il primo provvedimento, il Governo ha dato inizio alla **ricognizione del fabbisogno infrastrutturale** di ciascun territorio propedeutica alla definizione dell'**elenco degli interventi prioritari** necessari a garantire livelli standard di dotazione infrastrutturale (strade, ferrovie, scuole, rete idrica, elettrica, di distribuzione del gas, strutture sanitarie e assistenziali) e di servizi. Agli interventi prioritari così definiti verranno destinati i **finanziamenti** della politica di coesione territoriale (fondi strutturali e FAS).

Secondo la tempistica indicata dal Governo, l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali, degli interventi prioritari e delle risorse da assegnare ad ogni territorio in modo da garantire la perequazione verrà effettuata entro un termine di tre mesi dalla pubblicazione del decreto in Gazzetta Ufficiale e quindi, indicativamente, **entro il mese di aprile 2011**.

Con il secondo provvedimento, il Governo ha invece definito principi e modalità di utilizzo delle risorse della politica di sviluppo e coesione territoriale, in particolare per la realizzazione di infrastrutture, a partire dal 2014.

Allo stesso tempo, però, il Governo ha anche approvato la **riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali e del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS)** relative al periodo 2007-2013 (delibera CIPE del 26 novembre 2010), e delle risorse ancora disponibili del periodo 2000-2006, che dovrà concludersi entro marzo-aprile 2011.

Questa riprogrammazione, che interessa le risorse gestite direttamente dalle Regioni, **anticipa i contenuti della riforma** della politica di riequilibrio territoriale e di sviluppo infrastrutturale del Paese ed appare in questo senso **funzionale al più ampio disegno di riforma federalista**.

Paradossalmente, **l'accelerazione della riforma** e l'estensione della sua efficacia anche al periodo di programmazione in corso (2007-2013) **rischia di ritardare ulteriormente l'attuazione dei programmi infrastrutturali finanziati a livello regionale con le risorse dei fondi strutturali e del FAS**.

¹ 26 novembre 2010.

Questi programmi prevedono complessivamente circa **30,6 miliardi di euro di investimenti in infrastrutture e costruzioni** (16,5 miliardi provenienti dai fondi strutturali e 14,1 miliardi dal FAS) di cui 5,3 miliardi di euro nel Centro-Nord e 25,3 miliardi di euro nel Mezzogiorno. Si tratta di risorse che oggi sono principalmente destinate a finanziare interventi medio-piccoli diffusi sul territorio che possono moltiplicare, a livello locale, gli effetti dei grandi progetti previsti nei programmi di livello nazionale (Piano CIPE delle opere prioritarie, PON reti e mobilità 2007-2013). Queste risorse dovrebbero essere attivate senza ulteriori riprogrammazioni.

Con la riprogrammazione, **il Governo intende ridestinare queste risorse per concentrarle sulla realizzazione di grandi infrastrutture**, principalmente della Legge Obiettivo, identificate secondo le procedure definite nel decreto relativo alla perequazione infrastrutturale e concordate con le Regioni in sede di **Intese Generali Quadro Stato-Regioni**.

Per questa ragione, ad inizio gennaio 2011, il Governo ha aperto tavoli di confronto con le Regioni al fine di ridefinire, entro un mese, i contenuti delle Intese che costituiscono accordi pluriennali indispensabili alla realizzazione degli interventi, così come previsto dalla Legge obiettivo.

Per quanto riguarda le ricadute di queste decisioni sul mercato delle opere pubbliche, occorre innanzitutto evidenziare che nel contesto di taglio ai trasferimenti alle Regioni e agli enti locali delineato dalla Manovra d'estate 2010, **le risorse dei fondi strutturali e del FAS rappresentano in molti casi, soprattutto nel Mezzogiorno ma anche nelle regioni del Centro-Nord, gli unici fondi che le Regioni e gli enti locali possono investire in infrastrutture**.

L'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali e FAS principalmente per finanziare grandi progetti infrastrutturali rischia quindi di modificare rapidamente la struttura della domanda di opere pubbliche, accentuando l'evoluzione del mercato registrata nel corso degli ultimi anni e provocando un ulteriore calo dei bandi di opere di media e piccola dimensione.

Per completezza, occorre precisare che la riprogrammazione delle risorse 2007-2013, in particolare quella dei fondi FAS di livello regionale, viene operata ad un anno e mezzo della precedente riprogrammazione operata dalle Regioni sulla base degli indirizzi fissati dal Governo mentre **le risorse non sono state impiegate perché da più di 18 mesi il Governo blocca il trasferimento delle risorse**, anche per quelle Regioni, principalmente del Centro-Nord, il cui Programma Attuativo Regionale (PAR) FAS è stato approvato da parte del CIPE ad inizio 2009.

Anche per queste ragioni, **il 16 dicembre 2010, la Conferenza delle Regioni ha espresso la sua contrarietà ad una riprogrammazione *tout court* delle risorse del FAS e dei fondi strutturali 2007-2013** chiedendo al Governo di approvare i programmi regionali e sbloccare le risorse senza ulteriori riprogrammazioni. In questa sede, la Conferenza ha però indicato che ogni Regione può decidere autonomamente di procedere alla riprogrammazione così come proposta dal Governo.

Di fatto, alcune Regioni –ad esempio la Campania con delibera del 14 dicembre 2010– hanno deciso di procedere comunque ad una riprogrammazione che provocherà ulteriori ritardi nella spesa e comporterà il **definanziamento di molte opere medio-piccole**.

Ad inizio gennaio, il Governo ha invece confermato, con apposita delibera CIPE, la sua volontà di procedere in tempi brevi (30 giorni) ad una riprogrammazione di risorse funzionale alla riforma federalista. Riprogrammazione che assume ancora maggior rilevanza se si considera che, secondo le stime dell'Ance, **i fondi strutturali ed il FAS rappresentano circa il 41% delle risorse destinate dallo Stato alla realizzazione di infrastrutture.**

I PROVVEDIMENTI APPROVATI DAL GOVERNO

1- DECRETO INTERMINISTERIALE SULLA PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE

Il **decreto interministeriale sulla perequazione infrastrutturale** approvato dal Governo il 26 novembre 2010 individua il percorso istituzionale di attribuzione delle risorse nazionali destinate alla realizzazione di infrastrutture nell'ambito della politica di riequilibrio territoriale, così come delineata dalla riforma federalista ed in particolare dalla riforma della politica di coesione territoriale in essa contenuta (cfr. punto 3).

In altre parole, **il decreto definisce le modalità di attuazione del federalismo infrastrutturale.**

Con questo provvedimento, il Governo ha di fatto avviato la fase di **ricognizione del fabbisogno infrastrutturale** di ciascun territorio propedeutica alla definizione dell'**elenco degli interventi prioritari** necessari a garantire livelli standard di dotazione infrastrutturale (strade, ferrovie, scuole, porti, aeroporti, trasporto pubblico locale, rete idrica, elettrica, di distribuzione del gas, strutture sanitarie e assistenziali) e di servizi definiti a livello nazionale. Agli interventi infrastrutturali così definiti, verranno destinati i **finanziamenti per infrastrutture** previsti nell'ambito della politica di coesione territoriale (fondi strutturali e FAS).

Secondo la tempistica indicata dal decreto, l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali, degli interventi prioritari e delle risorse da assegnare ad ogni territorio, in modo da garantire la perequazione, verrà effettuata **entro un termine di tre mesi dalla pubblicazione del decreto in Gazzetta Ufficiale** e quindi, indicativamente, entro il mese di **aprile 2011**.

Si ritiene però necessario evidenziare che al momento mancano indicatori efficaci ed efficienti sulla dotazione infrastrutturale dei diversi territori.

2- DELIBERA CIPE DEL 26 NOVEMBRE 2010

La delibera CIPE del 26 novembre 2010 stabilisce la riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali e del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) relativi ai periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 a favore di grandi infrastrutture.

Si tratta complessivamente di circa **30,6 miliardi di euro** relativi al periodo 2007-2013 (cfr. tabella) di cui 16,5 miliardi di euro provenienti dai fondi strutturali e 14,1 miliardi di euro provenienti dal FAS e di circa **6,8 miliardi di euro** relativi al periodo 2000-2006.

RISORSE PER INFRASTRUTTURE E COSTRUZIONI NEI PROGRAMMI REGIONALI RELATIVI AL 2007-2013 - Valori in milioni di euro

Regione	Importo totale	di cui programmi fondi strutturali	di cui programmi FAS*
Bolzano	124,2	46,5	77,7
Emilia-Romagna	262,5	91,0	171,5
Friuli Venezia Giulia	235,3	128,4	106,9
Lazio	705,2	174,0	531,2
Liguria	357,8	161,5	196,3
Lombardia	379,8	163,1	216,7
Marche	277,7	126,4	151,3
Piemonte	1.043,9	512,1	531,8
Toscana	938,4	394,8	543,6
Trento	64,4	32,0	32,4
Umbria	327,3	154,9	172,4
Valle d'Aosta	52,4	21,0	31,4
Veneto	513,5	171,2	342,3
Totale Centro-Nord	5.282,4	2.176,9	3.105,5
Abruzzo	570,1	141,5	428,6
Basilicata	880,7	463,5	417,2
Calabria	3.239,9	2.016,3	1.223,6
Campania	5.938,8	3.787,5	2.151,3
Molise	287,2	87,6	199,6
Puglia	5.177,9	3.153,5	2.024,4
Sardegna	2.703,2	733,8	1.969,4
Sicilia	6.469,2	3.894,2	2.574,9
Totale Mezzogiorno	25.267,0	14.277,9	10.989,1
TOTALE	30.549,4	16.454,8	14.094,6

* L'importo destinato ad infrastrutture e costruzioni è stato calcolato con riferimento alla dotazione finanziaria è quella assegnata con delibera Cipe n°1/2009 del 6 marzo 2009

Elaborazione e stime ANCE su documenti ufficiali di programmazione 2007-2013

Di seguito, si forniscono maggiori informazioni sulle decisioni assunte dal CIPE circa la riprogrammazione delle risorse FAS e dei fondi strutturali:

a) La riprogrammazione delle risorse del Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS) 2007-2013

Il CIPE ha definito criteri per la selezione di progetti da finanziare con le risorse dei programmi regionali del FAS 2007-2013, prevedendo in particolare la **concentrazione dei finanziamenti di competenza regionale su grandi infrastrutture**.

Ad un anno e mezzo della precedente riprogrammazione operata dal Governo, si procederà quindi ad una **nuova riprogrammazione** di tutti i programmi regionali (PAR FAS). Tale riprogrammazione dovrà essere operata **entro 30 giorni** dall'avvio della riprogrammazione da parte del CIPE (11 gennaio 2011).

La riprogrammazione interesserà anche i programmi che sono stati già approvati dal CIPE. Per questi programmi, secondo le indicazioni del CIPE, si tratterà principalmente di aggiornare il quadro finanziario e di rivedere la ripartizione tra priorità di intervento.

Una volta effettuata questa nuova riprogrammazione, il Governo si è impegnato a approvare i programmi e liberare le risorse in tempi brevi (entro 15 giorni).

I programmi regionali del FAS prevedono complessivamente, prima della riprogrammazione, circa **14,1 miliardi euro per infrastrutture e costruzioni**. Queste risorse sono destinate per più del 90% ad interventi di media e piccola dimensione diffusi sul territorio.

Riprogrammare una seconda volta le risorse regionali del FAS, dopo la riprogrammazione decisa a marzo 2009, **significa definanziare gli interventi medio-piccoli diffusi sul territorio** che possono moltiplicare, a livello locale, gli effetti dei grandi progetti previsti nei programmi nazionali (PON Reti e Mobilità e Piano Cipe delle opere prioritarie).

Occorre precisare che questa riprogrammazione viene effettuata mentre le risorse non sono state impiegate perché **da più di 18 mesi il Governo blocca il trasferimento delle risorse alle Regioni**, anche per le Regioni il cui programma è già stato approvato, ed appare finalizzata a compensare i tagli ai finanziamenti ordinari operati nell'ambito della Legge di stabilità.

RISORSE E TEMPI DI ATTESA DEI PROGRAMMI REGIONALI FAS

Valori in milioni di euro

Regione	Risorse per infrastrutture e costruzioni	Tempo trascorso*
Piemonte	531,8	<i>Approvato il 6 marzo 2009</i>
Toscana	543,6	<i>Approvato il 6 marzo 2009</i>
Lombardia	216,7	<i>Approvato il 6 marzo 2009</i>
Liguria	196,3	<i>Approvato il 6 marzo 2009</i>
Umbria	172,4	<i>Approvato il 6 marzo 2009</i>
Marche	151,3	<i>Approvato il 6 marzo 2009</i>
Emilia-Romagna	171,5	<i>Approvato il 6 marzo 2009</i>
Bolzano	77,7	<i>Approvato il 6 marzo 2009</i>
Valle d'Aosta	23,4	<i>Approvato il 6 marzo 2009</i>
Lazio	531,2	in attesa da circa 11 mesi
Veneto	342,3	in attesa da circa 16 mesi
Friuli Venezia Giulia	106,9	in attesa da circa 5 mesi
Trento	32,4	in attesa da più di un anno
Totale Centro-Nord	3.097,5	
Sicilia	2.574,9	<i>approvato il 31 luglio 2009</i>
Campania	2.151,3	in attesa da circa 18 mesi
Puglia	2.024,4	in attesa da circa 21 mesi
Sardegna	1.969,4	in attesa da circa 20 mesi
Calabria	1.223,6	in attesa da circa 16 mesi
Basilicata	417,2	in attesa da circa 16 mesi
Abruzzo	428,6	in attesa da circa 12 mesi
Molise	199,6	in attesa da circa 22 mesi
Totale Mezzogiorno	10.989,1	
TOTALE	14.086,6	

* Per la presa d'atto dei PAR da parte del CIPE a seguito dell'istruttoria del Ministero dello Sviluppo Economico
Elaborazione ANCE su delibere CIPE e documenti ufficiali di programmazione

Per completezza, occorre precisare inoltre che nella delibera CIPE, il Governo ha previsto la possibilità per alcune Regioni (Calabria, Campania, Lazio e Molise) di coprire il deficit sanitario con le risorse del PAR FAS 2007-2013 inizialmente destinate ad investimenti in conto capitale.

b) La riprogrammazione dei fondi strutturali 2007-2013

Il CIPE ha anche deliberato la riprogrammazione delle risorse destinate ai **programmi regionali dei fondi strutturali** (cosiddetti "POR FESR 2007-2013"). Questi programmi prevedono attualmente circa **16,5 miliardi di euro di investimenti in infrastrutture e costruzioni**.

L'importo delle risorse da riprogrammare verrà definito sulla base dei livelli di spesa raggiunti dagli enti regionali a fine aprile 2011 e fine dicembre 2011.

Oltre a prevedere la **concentrazione dei finanziamenti su grandi infrastrutture**, la riprogrammazione prevede la **possibilità di rimodulare i finanziamenti anche a favore di altri programmi nazionali o regionali cofinanziati con i fondi strutturali**.

Ciò significa che i fondi riprogrammati potranno essere sottratti ad una Regione e assegnati ad un'altra Regione o al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Questo intervento di programmazione dei fondi strutturali non appare condivisibile in particolare perché

- **rischia di provocare un sostanziale blocco della spesa e fare perdere un anno in procedure** prima di poter riavviare l'attuazione dei programmi e ricominciare a spendere con conseguente **aumento del rischio di restituire risorse all'Unione Europea** (a fine 2011, le Regioni devono aver raggiunto livelli di spesa molto elevati per evitare di restituire fondi europei);
- rimette in discussione le dotazioni finanziarie definite nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 per ciascuna Regione.
- **riprogrammare a favore di grandi infrastrutture significa ritornare alla vecchia prassi dei progetti coerenti** (c.d. "Progetto sponda") che non hanno prodotto sviluppo. Infatti, riprogrammare a favore di grandi infrastrutture significa dilatare la spesa oltre il periodo di competenza dei fondi strutturali (2007-2013) e quindi dovere utilizzare i "progetti sponda" per ricevere i fondi da Bruxelles.

c) Il taglio alle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate 2007-2013

Il CIPE del 26 novembre 2010 ha preso atto del taglio alle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate 2007-2013 per un importo di circa **5 miliardi di euro**, così come previsto dalla Manovra d'estate 2010 e confermato dal Disegno di legge di stabilità per il 2011.

Questo taglio è stato ripartito tra risorse destinate ai programmi nazionali (taglio di circa 2 miliardi di euro) e risorse destinate ai programmi regionali (taglio di circa 3 miliardi di euro complessivi).

A livello **regionale**, il taglio comporta una **riduzione lineare del 10% della dotazione dei programmi** (PAR FAS) che si aggiunge alla riduzione di circa il 5 % operata a marzo 2009.

In tre anni, la **dotazione finanziaria di competenza delle Regioni**, definita a fine 2007 nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, è **stata ridotta di circa il 15%**.

A livello **nazionale**, il taglio comporta una riduzione dell'importo destinato ad interventi di interesse del settore per un importo stimato dall'Ance in **1,4 miliardi di euro**.

d) Il riutilizzo delle "risorse liberate" della programmazione dei fondi strutturali e FAS 2000-2006

L'importo interessato dalla riprogrammazione delle risorse "liberate" della programmazione 2000-2006 è compreso **tra 6,8 miliardi di euro e 19,3 miliardi di euro**, principalmente destinati al Mezzogiorno. L'importo disponibile verrà confermato con delibera CIPE da adottare entro febbraio 2011 (solo l'importo di 6,8 miliardi corrisponde a risorse per le quali vi è oggi certezza di poterle "liberare").

Si tratta di **risorse che finora erano inutilizzate** e che, per circa la metà, potranno essere destinate a progetti infrastrutturali. Di fatto, però, queste risorse serviranno soprattutto a **compensare il taglio alle risorse del FAS** disposto con la Manovra d'estate 2010 (5 miliardi di euro), con conseguente **azzeramento dell'effetto addizionale dei fondi europei**.

Queste risorse verranno programmate nell'ambito di un "**contratto istituzionale di sviluppo**" sperimentale.

3- DECRETO LEGISLATIVO SULLA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE TERRITORIALE E LA PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE

Lo schema di decreto legislativo sulla perequazione infrastrutturale e la coesione territoriale approvato dal Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2010 dispone la **riforma della politica di sviluppo e coesione territoriale**, finanziata con le risorse dei fondi strutturali e FAS, in previsione della **piena attuazione del federalismo fiscale** a partire del periodo di programmazione **2014-2020**.

Di fatto, l'applicazione di quanto previsto dal decreto risulta però anticipata con la riprogrammazione dei fondi FAS e europei relativi ai **periodi 2000-2006 e 2007-2013**.

Tale decreto –che in molte parti contraddice l'operato del Governo in materia di politica di sviluppo e coesione territoriale² - prevede in particolare:

- la predisposizione di **contratti istituzionali di sviluppo** che individuino responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi finanziati dalle Regioni con le risorse dei fondi strutturali e FAS,

² Il decreto fissa come principi e criteri per l'attuazione della politica di coesione territoriale l'aggiuntività delle risorse dei fondi strutturali e FAS, la stabilità degli impegni finanziari definiti dal Governo all'inizio della programmazione pluriennale, la leale collaborazione istituzionale tra Stato e Regioni,...

- nell'ambito di questi contratti, la **concentrazione delle risorse su poche priorità strategiche** (grandi progetti infrastrutturali) e la possibilità per il Governo di commissariare gli enti locali e realizzare gli interventi ricorrendo a procedure straordinarie.

Con i provvedimenti adottati a fine novembre, **il Governo ha quindi stabilmente destinato i fondi per infrastrutture previsti nell'ambito della politica di coesione territoriale per destinarli alle grandi infrastrutture.**

17 gennaio 2011