

"Principi per il riequilibrio territoriale"

Note per l'attuazione dell'art. 7-bis, comma 2, della Legge 27 febbraio 2017, n. 18

Queste note sono il frutto di incontri di lavoro organizzati dalla SVIMEZ, che hanno visto la partecipazione del Prof. Adriano Giannola, del dott. Riccardo Padovani, del dott. Luca Bianchi, del dott. Giuseppe Provenzano, del Cons. Paolo De Ioanna, dell'on. Giorgio Macciotta, del dott. Gian Paolo Boscariol.

La SVIMEZ offre il suo contributo, avendo raccolto la disponibilità di queste competenze, anche in sede di supporto per eventuale confronto con la Ragioneria generale dello Stato ai fini della definizione delle migliori modalità di attuazione della norma di riequilibrio territoriale introdotta.

L'individuazione dei programmi ripartibili

La prima fase prevede una **Direttiva annuale del Presidente del Consiglio dei ministri**, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno di **individuazione dei programmi di spesa in conto capitale** delle amministrazioni centrali al fine di destinare agli interventi nelle regioni del Mezzogiorno un volume **complessivo** annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento o conforme ad altro criterio.

Nell'ambito di questa Direttiva l'obiettivo dovrebbe essere quello della **massimizzazione dei programmi** individuati nell'ambito delle missioni come **oggetto di ripartibilità territoriale** delle risorse.

Infatti, al fine della verificare l'attuazione del principio di riequilibrio territoriale, **non potranno essere ripartiti ai sensi del 7 bis** quei programmi che rientrano nelle missioni: relative agli interventi di politica di coesione aventi natura addizionale (FSC e Fondo IGRUE), in quanto per tali tipologie di interventi sono già previsti dei criteri di ripartizione delle risorse per il Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord (FSC), sia differenti quote di cofinanziamento nazionale dei fondi UE; aventi caratteristiche prettamente non territoriali o di carattere internazionale (ad. esempio 1 - Organi costituzionali, 4 - L'Italia in Europa e nel mondo, 5 - Difesa e sicurezza del territorio); relative al pagamento della quota capitale di mutui già attivati.

Allo stesso modo, appaiono **difficilmente ripartibili ai sensi del 7 bis** i programmi in missioni relative ad autorizzazioni di spesa per interventi specificamente definiti in ambito territoriale (ad esempio, il MOSE a Venezia, il terremoto de L'Aquila, ecc) o relative a specifici programmi industriali (es. aeronautico, navale).

Lo sforzo da compiere con la Direttiva è di individuare il maggior numero di programmi, già nel Bilancio a legislazione vigente, a cui applicare la norma di riequilibrio territoriale, e avere lo “spaccato” per singolo Ministero al fine di dettare indirizzi per la sua attuazione.

Va detto, peraltro, che la formulazione del testo della norma - che fa esplicito riferimento al “*volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale*” - sembrerebbe non prevedere che per ogni singolo capitolo di spesa tra quelli rientranti nei Programmi individuati debba essere destinato alle regioni del Mezzogiorno il 34 per cento (criterio proporzionale alla popolazione del Mezzogiorno), ma che tale quota percentuale possa essere considerata rispetto alla globalità delle risorse dei programmi “individuati”.

Un caso pratico e realizzabile di particolare importanza, anche in una logica “sperimentale” di prima attuazione della norma, è rappresentato dal **Fondo da ripartire per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale** del paese (istituito con l’articolo 1, comma 140, della legge di bilancio 2017), che di 1.900 milioni per il 2017, di 3.150 milioni per il 2018, di 3.500 milioni per il 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese per un **volume complessivo di 46 miliardi**, per cui applicando la “clausola del 34%” **al Sud andrebbero ripartiti circa 15,6 miliardi**.

Al netto di preallocazioni del Fondo e di utilizzi già effettuati, ci troviamo di fronte a considerevoli risorse attualmente allocate in un Fondo da ripartire (Missione 33, Programma 33.1) dello stato di previsione del Ministero dell’economia. Una volta emanato il DPCM di ripartizione settoriale, con decreti del Ministro dell’economia saranno trasferiti negli stati di previsione dei singoli Ministeri e quindi si avrà la conoscenza anche della loro nuova classificazione in termini di Missione e relativi Programmi. In questa fase, deve inserirsi la Direttiva per **garantirne la ripartibilità territoriale**.

Verifica attuazione e monitoraggio

Trattandosi di norma di prima applicazione, il cui obiettivo di riequilibrio territoriale inevitabilmente potrà essere raggiunto con un percorso progressivo, cruciale sarà l’emanazione (entro il 30 giugno 2017) del **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, sentito il Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, con cui stabilire le **modalità** con le quali **verificare** se e in quale misura, a decorrere dalla legge di bilancio per il 2018, le amministrazioni centrali si siano conformate all’obiettivo del 7 bis.

Essenziale è poi la fase del **monitoraggio**, da stabilire con lo stesso decreto, anche in anche **in termini di spesa erogata**.

Al fine di agevolare queste attività si ritiene opportuno **l’inserimento in automatico**

degli elementi relativi a impegni e pagamenti dei programmi di spesa ripartiti ai sensi del 7 bis **nel sistema informativo RGS-Corte dei Conti.**

Inoltre, sarebbe utile **estendere il monitoraggio anche ai programmi ad oggi considerati non ripartiti** ai sensi del 7 bis, non in ragione della loro missione ma in quanto già oggetto di specifiche linee di intervento, in modo da **verificare la loro attuale destinazione territoriale**, al fine di fornire un quadro conoscitivo dettagliato per stimolare ulteriormente le amministrazioni al conseguimento dell'obiettivo di riequilibrio territoriale o per valutare eventuali linee di compensazione

Tali suggerimenti potranno fornire **elementi utili per la relazione annuale** del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno alle Camere sull'attuazione della norma, per **l'indicazione delle misure correttive eventualmente necessarie.**

Profili problematici e proposta per dare maggiore coerenza alla norma

Il **rischio** principale in questa prima fase è che una **ricognizione troppo restrittiva dei programmi ripartibili** per l'attuazione della norma **si discosti sensibilmente dall'obiettivo** a cui pure la norma sembra tendere di effettivo riequilibrio territoriale della spesa ordinaria in conto capitale, ad oggi sensibilmente inferiore al Sud in termini pro capite (e che, secondo gli ultimi dati disponibili dei Conti Pubblici Territoriali nel Mezzogiorno rappresentava nel 2015 appena il 21,4% del volume complessivo), al punto da non consentire il rispetto dei principi di aggiuntività e addizionale delle risorse delle politiche di coesione europea e nazionale.

Un'interpretazione più estensiva di tale norma e più corrispondente all'obiettivo generale di riequilibrio territoriale, quale noi auspichiamo, ad oggi, con il Bilancio a legislazione vigente, comporterebbe una destinazione nelle regioni del Mezzogiorno molto superiore al 34% (e pressoché esclusiva) delle risorse "ripartibili", per compensare le numerose voci "non ripartibili" o già destinate ad altre aree territoriali. Una strada difficilmente sostenibile sul piano politico e difficilmente attuabile anche in termini di capacità di spesa (questione decisiva, su cui in questa sede non possiamo soffermarci). Pertanto, in questa fase, è più realistico pensare a un'indicazione che, per i programmi individuati come ripartibili, destini al Mezzogiorno un volume di risorse che sia "al minimo" proporzionale alla popolazione.

In realtà, l'obiettivo potrebbe essere perseguito con **un deciso aumento della spesa ordinaria in conto capitale**, che però vista la situazione finanziaria del Paese non pare all'ordine del giorno, pur rimanendo un obiettivo essenziale a cui tendere: *del resto, serve a poco ristabilire un principio di equità territoriale della spesa in conto capitale se poi continua il lungo declino del suo ammontare complessivo che stiamo registrando dall'inizio degli anni Duemila.*

Pertanto, **in questa fase**, Direttiva e Decreto, in sede di prima attuazione, rappresentano atti di indirizzo importanti per **avviare un percorso**, al fine di un **progressivo avvicinamento all'obiettivo di riequilibrio territoriale**, che dovrà

necessariamente passare attraverso una **profonda ridefinizione dei programmi di spesa in conto capitale**, che tenga conto di questa “norma di principio”, senza correre il rischio di determinare una incapienza delle risorse stesse o, per mancata capacità di spesa nel Mezzogiorno sugli attuali programmi e linee di intervento, di determinare nell’immediato una ulteriore riduzione della spesa complessiva in conto capitale.

Infine, cruciale è il passaggio dalla “spesa destinata” e cioè degli "impegni", alla “spesa erogata” e cioè ai “pagamenti”. Già oggi sono previste delle norme che regolano questo passaggio, e che con specifico riferimento alle *Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente* (articolo 30 della legge n. 196 del 2009, come modificato dal D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 93) prevedono che le **somme** stanziata annualmente nel bilancio dello Stato, relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, **non impegnate alla chiusura dell'esercizio**, con l'esclusione di quelle riferite ad autorizzazioni di spese permanenti, **possono essere reiscritte**, con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti, dandone evidenza in un apposito allegato al disegno di legge di bilancio.

Per dare **maggiore coerenza all’attuazione dell’obiettivo del riequilibrio territoriale** della spesa ordinaria in conto capitale, si potrebbe **immaginare una norma** che, in deroga alle norme sopra citate, possa avere la **funzione di un effettivo stimolo alle amministrazioni centrali a destinare risorse ordinarie in conto capitale al Mezzogiorno e al sistema istituzionale e produttivo meridionale a presentare progetti validi**.

L’idea sarebbe di **istituire un apposito Fondo di “Riequilibrio territoriale della spesa ordinaria in conto capitale”** – di fatto, un fondo di perequazione delle risorse ordinarie in conto capitale – in cui **riversare le risorse che le amministrazioni non sono state in grado di destinare al Mezzogiorno** ai sensi del 7 bis, **per finanziare** successivamente i **programmi di spesa** che si sono maggiormente rivelati **in grado di perseguire l’obiettivo** del riequilibrio territoriale.

Di seguito si riporta uno **schema di norma** che esplicita questo impianto, naturalmente da approfondire, **che potrebbe essere inserita** nella prima sezione del **disegno di legge di Bilancio** per il 2018, ovvero in sede di disegno di Legge di **conversione dell’ultimo “decreto Mezzogiorno” attualmente in discussione alle Camere**.

Ipotesi di norma: “X) *Per il triennio 2018 – 2020, con riferimento ai programmi di spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali individuati ai sensi dell’art. 7-bis, comma 2, del dl n.243/2016, convertito, con modificazioni, nella legge n.18/2017, e in applicazione dei criteri di riequilibrio stabiliti nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, adottata ai sensi del citato comma 2, le somme non impegnate, già a partire dalla chiusura dell’esercizio 2017 vengono iscritte nella competenza dell’esercizio successivo su un apposito fondo denominato “Riequilibrio territoriale della spesa ordinaria in conto capitale”.*”

X) Entro il mese di maggio, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la coesione territoriale ed il Mezzogiorno, assegna le risorse affluite sul fondo ai programmi di spesa maggiormente idonei a realizzare i criteri di riequilibrio stabiliti nella citata direttiva del Presidente del Consiglio, sulla base dei risultati del monitoraggio relativo al conseguimento del principio di assegnazione differenziale di risorse. Nelle note integrative allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze viene fornita evidenza dei risultati conseguiti attraverso l'applicazione del presente comma”.

Roma, 26 giugno 2017