

Si illustra il contenuto del recente Decreto legislativo sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali e si rileva l'opportunità di una sua applicazione alla regione siciliana ...



Dopo l'approvazione del Decreto delegato sul federalismo regionale, il Governo ha presentato la bozza del Decreto attuativo in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali ai sensi del 5° comma dell'articolo 119 della Costituzione e dell'articolo 16 della legge 5 Maggio 2009, n.42. Trattasi di un testo normativo molto atteso perché dovrebbe incidere sugli squilibri infrastrutturali, promuovendo lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale del Paese; rappresenterebbe l'"altra faccia del federalismo fiscale" e sarebbe destinato soprattutto alle Regioni meridionali per favorire il superamento dei loro "gap infrastrutturali".

La bozza di Decreto delegato con alcune modifiche ha ottenuto il parere della Commissione Bicamerale per il federalismo fiscale ed è diventata il Decreto legislativo 31 Maggio 2011 n. 88. Il testo approvato non prevede nuovi stanziamenti per le aree in difficoltà ma si limita a "innovare" le procedure per gli interventi aggiuntivi sia comunitari che nazionali e per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali; tutto ciò può anche avere significative conseguenze di ordine politico.

Il provvedimento non riguarda le modalità di erogazione degli stanziamenti ordinari sia nazionali che regionali anche se si prevede uno stretto collegamento fra interventi ordinari e straordinari. Per realizzare tali finalità è stato istituito il Fondo per lo sviluppo e la coesione e che sostituisce il Fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 Dicembre 2002, n.289. Il Fondo per lo sviluppo vuole garantire un'unità programmatica e finanziaria a tutti gli interventi aggiuntivi di carattere nazionale e, per il suo carattere pluriennale, permettere un coordinamento temporale con gli interventi dei Fondi strutturali europei e dei relativi cofinanziamenti nazionali. Tutto ciò presuppone una ampia collaborazione fra Stato, Regioni ed autonomie locali, l'utilizzazione della programmazione pluriennale con piani organici vincolati nelle destinazioni, l'aggiuntività delle risorse rispetto alle spese ordinarie, la previsione di premialità e di meccanismi sanzionatori conseguenti all'attività di sorveglianza, monitoraggio e controllo delle iniziative medesime.

Il Decreto n.88/2011 stabilisce comunque che le risorse del Fondo per lo sviluppo e

la coesione saranno ripartite all'85 per cento in favore delle Regioni del Mezzogiorno mentre il restante 15 per cento sarà assegnato alle Regioni del Centro-Nord. In materia di fondi europei a finalità strutturale il Ministro delegato curerà la programmazione degli interventi, adottando gli atti di indirizzo e di coordinamento di competenza degli Stati membri previsti dai Regolamenti europei. Il Ministro delegato, di concerto con gli altri Ministri competenti, potrà adottare tutte le misure di accelerazione degli interventi nei confronti delle amministrazioni che risultassero non in linea con la programmazione temporale.

Il Fondo è destinato a finanziare gli interventi speciali dello Stato anche mediante l'erogazione di contributi speciali; sarebbero privilegiati i progetti strategici di carattere infrastrutturale o immateriale di grande rilievo oppure singoli interventi aventi però una "significativa consistenza progettuale o realizzativa". Il Decreto n.88/2011 indica puntualmente la Programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione e si articolerà tramite diversi documenti.

Col Documento di economia e finanza, all'inizio del ciclo di programmazione dei fondi europei, si fisseranno, fra l'altro, l'ammontare delle risorse da destinare agli interventi, gli obiettivi di convergenza economica delle aree del Paese con minore capacità fiscale ed il graduale conseguimento in questi territori delle prestazioni e dei costi standard. Sulla base di queste indicazioni, la legge annuale di stabilità dell'esercizio finanziario che precede il ciclo pluriennale di programmazione, indicherà anche la ripartizione del Fondo per quote annuali modulandone la dotazione finanziaria in rapporto alle esigenze emerse. Inoltre, entro il mese di ottobre dell'anno che precede il ciclo pluriennale di programmazione, il Cipe elaborerà un Documento di indirizzo strategico che indicherà, fra l'altro, gli obiettivi ed il riparto delle risorse fra le diverse priorità e le differenti aree, i criteri di ammissibilità dei finanziamenti sia per quanto concerne i tempi di realizzazione sia per quanto attiene i risultati attesi e soprattutto l'accertamento della capacità dei soggetti destinatari degli interventi di realizzare le opere nei tempi programmati prevedendo in caso di inadempienza forme sostitutive. Entro il marzo dell'anno successivo il Ministro competente proporrà al Cipe gli interventi o i programmi da finanziare con le risorse del Fondo.

Sembra dunque evidente che il Decreto n.88/2011 stabilisca "regole molto stringenti" per la programmazione dei fondi soprattutto per quanto concerne i tempi di realizzazione. C'è la volontà esplicita di procedere a sostituzioni qualora i "soggetti attuatori" non realizzino gli interventi entro "i tempi stabiliti". L'intenzione è quella di "rivoluzionare" l'attuale situazione in cui molti fondi europei e nazionali (es: i Fondi Fas) non sono erogati dalle Regioni meridionali e talvolta vengono "disimpegnati" dalla stessa Unione per il mancato rispetto delle scadenze programmate di realizzazione degli interventi. Il nuovo Decreto delegato sullo sviluppo "punta" inoltre ad investire gli stanziamenti "aggiuntivi" europei e nazionali nelle grandi infrastrutture e nei relativi progetti. Ciò servirebbe ad evitare che i fondi europei e nazionali siano "dispersi" in tanti micro-interventi che dovrebbero essere invece realizzati con gli stanziamenti ordinari; le attuali modalità di spesa non producono significativi miglioramenti nell'economia delle aree più arretrate del Paese.

Per accelerare la realizzazione degli interventi, il Decreto prevede la stipula di un “contratto istituzionale di sviluppo” fra lo Stato, le Regioni e le amministrazioni competenti; tale contratto destina le risorse del Fondo assegnate dal Cipe ed individua responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi. Per ogni tipo di opera il contratto indica, fra l’altro, criteri di ammissibilità, tempi di realizzazione, responsabilità dei contraenti e sanzioni per le eventuali inadempienze compreso il parziale definanziamento dell’intervento. Si stabilisce che le risorse del Fondo per lo sviluppo saranno trasferite ai soggetti assegnatari in relazione allo stato di avanzamento della spesa in appositi fondi a destinazione vincolata. È inoltre ribadito che, in caso di inadempienza o di inerzia delle amministrazioni pubbliche che abbiano sottoscritto il contratto istituzionale di sviluppo, soprattutto per quanto concerne i tempi di realizzazione, il Governo nazionale possa ricorrere al potere sostitutivo anche per evitare il disimpegno automatico dei fondi soprattutto di carattere comunitario.

È evidente che lo Stato con il Decreto sullo sviluppo intende “mettere sotto controllo” tutta la spesa pubblica destinata agli interventi infrastrutturali ed, in caso di inadempienza od incapacità degli enti territoriali soprattutto del Mezzogiorno, si realizzerà un accentramento statale per una pronta realizzazione delle opere. Il Decreto attuativo sullo sviluppo anziché produrre un decentramento delle decisioni potrebbe “generare” un maggiore statalismo a causa delle inefficienze dei destinatari degli interventi!

La Regione siciliana ha contestato l’applicabilità alla Sicilia del Decreto n. 88/2011. Il Governo regionale ritiene, infatti, che il Decreto sullo sviluppo si applichi esclusivamente alle Regioni ordinarie perché, a suo giudizio, si tratterebbe di una normativa attuativa esclusivamente dell’articolo 16 della legge 42/2009 in cui non rientrerebbero le Regioni speciali.

Alla Sicilia, secondo il Governo regionale, si applicherebbero soltanto gli articoli 15, 22 e 27 della legge 42/2009. Le norme di attuazione, di competenza della Commissione paritetica Stato-Regione, costituirebbero l’unico strumento attraverso cui il federalismo fiscale potrà realizzarsi nell’Isola data la natura “pattizia” dello Statuto.

Non facendo riferimento alle norme di attuazione, a giudizio del Governo regionale, il Decreto n.88/2011 non potrebbe applicarsi in Sicilia. In tal senso si sarebbe espressa la Corte Costituzionale con la sentenza n. 201 del 2010 su altre questioni sollevate in tema di autonomia della Regione Siciliana. La perequazione infrastrutturale delle Regioni a Statuto Speciale sarebbe, secondo il Governo regionale, regolata esclusivamente dall’articolo 22 della Legge 42/2009 che prevede, fra l’altro, un preventivo piano di ricognizione delle infrastrutture esistenti ancora non completato dallo Stato.

Alle obiezioni sull’applicabilità nell’Isola del Decreto sullo sviluppo è sembrato rispondere il legislatore nazionale. Nella legge per la proroga dei termini per l’approvazione dei Decreti delegati in materia di federalismo fiscale, ha inserito una norma che sancisce l’estensione dell’articolo 16 e del relativo Decreto

attuativo a tutti gli enti territoriali cui si applica l'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. È pacifico che tra questi organismi rientrino sia le Regioni ordinarie che quelle speciali.

La conclusione di tale vicenda dovrebbe fare riflettere sull'opportunità di "condurre battaglie" sull'applicazione formale di alcune norme senza incidere nei processi sostanziali che sono alla base delle riforme. È difficile che una Regione come la Sicilia, con una spesa sui fondi europei che si aggira intorno al 7% e con una vicenda come quella dell'assegnazione dei Fondi Fas, possa non rientrare in una riorganizzazione dei fondi strutturali.

Peraltro, quando fu approvato l'articolo 27 della legge 42/2009 riguardante le Regioni speciali, molti commentatori furono critici sul ricorso alle norme di attuazione, temendo che servissero soltanto a rinviare l'attuazione del federalismo fiscale nei territori delle Regioni speciali. Sembra dunque opportuno evitare di fornire "argomenti a questa campagna pretestuosa assai diffusa contro le ragioni della Specialità"!

StrumentiRes - Rivista online della Fondazione Res
Anno III - n° 3 - Luglio 2011