

***Intervento del Signor Ragioniere Generale dello Stato dott. Mario Canzio***  
***Convegno su “ Processi di decentramento e rilancio dello sviluppo.***  
***Investimenti pubblici, infrastrutture e competitività ”***

Banca Intesa

Roma 19 Ottobre 2005

Vorrei anzitutto ringraziare Banca Intesa, il suo Presidente, gli organizzatori del convegno per l'invito che mi è stato rivolto e che ho accolto con grande interesse. Esso costituisce una positiva occasione di confronto e di approfondimento su una particolare tematica della finanza pubblica, quella del ruolo trainante che gli investimenti pubblici giocano nello sviluppo economico del Paese. Ciò tanto più in questa delicata fase di transizione da un sistema istituzionale fortemente centralizzato ad un sistema caratterizzato da sempre maggiori istanze di decentramento.

Il mio contributo alla riflessione comune prende le mosse da alcune osservazioni contenute nella ricerca di Banca Intesa sul finanziamento degli investimenti pubblici sul territorio nazionale, e verte, in particolare, sull'analisi della struttura delle fonti di finanziamento ossia delle forme, delle modalità e degli strumenti mediante i quali si provvede alla provvista finanziaria della spesa pubblica in conto capitale.

Le fonti di finanziamento prese in considerazione dalla ricerca sono:

- le entrate in conto capitale
- il risparmio pubblico
- i fondi europei
- il ricorso al debito, e, quindi al mercato finanziario. Quest'ultimo ha

rappresentato, nel decennio 1995 – 2004, il principale strumento per alimentare la spesa in conto capitale.

Un passaggio del documento, in particolare, ha suscitato la mia attenzione. Quello relativo all'analisi della struttura di finanziamento della spesa per investimenti pubblici dei vari enti (Stato, Regioni, Province e Comuni), laddove emerge che il grado di delocalizzazione in materia di reperimento delle risorse è piuttosto limitato, contrariamente a quanto succede in materia di spesa, che, invece, risulta maggiormente capillare nel territorio, soprattutto in relazione ai trasferimenti erariali effettuati dal centro alla periferia.

Ed in effetti la struttura della spesa pubblica per investimenti nel nostro Paese resta ancora così caratterizzata:

- i trasferimenti agli enti locali per la copertura della spesa pubblica in conto capitale sono ancora preponderanti;

- le risorse proprie presentano disponibilità scarse e distribuite in maniera disomogenea sul territorio nazionale;

- la dotazione di infrastrutture nelle diverse aree del Paese è notoriamente disomogenea.

Ne deriva l'esigenza di un maggiore sforzo di programmazione diretta ad una più efficace ed efficiente allocazione delle risorse nelle diverse aree e settori dell'economia.

In questo quadro, cito il documento elaborato da Banca Intesa, sembrerebbe quanto mai opportuna, da un lato, una maggiore autonomia regionale anche dal punto di vista del reperimento delle risorse da approntare per la copertura degli interventi, dall'altro, un potenziamento degli strumenti di coordinamento tra le Regioni e gli Enti locali.

...ma, voglio precisarlo, non sta a me proporre soluzioni in tal senso. Mi rendo conto, infatti, che il problema della diversificazione delle fonti di finanziamento e della corretta allocazione delle risorse, da sempre, è di estrema delicatezza ed attiene alle scelte di politica economica del Paese.

Prima di entrare nel merito dei meccanismi di finanziamento della spesa, mi sembra doverosa una premessa.

La riforma del titolo V della Costituzione è stata caratterizzata da una complessa azione di coordinamento normativo intesa a porre rimedio ai dubbi interpretativi ed applicativi sorti a seguito della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

La materia degli investimenti in infrastrutture è sicuramente trasversale rispetto a quelle elencate nell'articolo 117 della Costituzione, sia con riferimento alle materie di competenza esclusiva dello Stato, che a quelle a legislazione concorrente.

Incidono, inoltre, sul quadro attuativo dell'intervento pubblico in materia di infrastrutture l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza sotto il profilo della struttura giuridica e finanziaria.

Attesa la non completa attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione e, segnatamente del federalismo fiscale, a tutt'oggi, è ancora lo Stato che provvede a trasferire, per le materie devolute a Regioni ed enti locali, le relative risorse.

Per fornire un dato sull'ordine delle risorse in questione, si consideri che quelle relative alle funzioni conferite alle regioni a statuto ordinario, ai sensi del D.Lgs 112 del 1998, ammontano annualmente a **circa 2.329 milioni** di euro - destinati a spese riconducibili a materie quali protezione civile, viabilità, trasporti, ambiente e difesa del suolo, incentivi alle imprese per investimenti, agricoltura, salute umana, edilizia - lasciando la programmazione e gestione della

spesa all'autonomia regionale.

Date queste premesse, mi soffermerò su due aspetti più vicini alla mia esperienza professionale quotidiana riguardanti i meccanismi, a livello statale, di finanziamento della spesa in conto capitale con alcune informazioni di massima sull'ammontare delle risorse destinate a settori di intervento di maggiore rilevanza a legislazione vigente, come integrate dalle previsioni contenute nel disegno di legge finanziaria per il 2006, in corso di approvazione.

Lo Stato destina risorse a carico del proprio bilancio per il finanziamento di investimenti pubblici che, pur avendo una collocazione fisica locale, rientrano in una programmazione strategica di livello nazionale, concertata con le Regioni e gli Enti Locali.

Tra i più recenti strumenti di programmazione e di pianificazione del sistema infrastrutturale italiano si colloca la "*Legge obiettivo*" che disciplina il *Programma infrastrutture strategiche*.

A differenza di altri strumenti di pianificazione infrastrutturali, è stato previsto che la Legge obiettivo sia dotata di finanziamenti specifici (art. 13 L. 166/2002), da determinare annualmente con la legge finanziaria.

Per la progettazione e la realizzazione del *Programma* finora sono stati stanziati circa 7,6 miliardi di euro; di cui 3,6 miliardi assegnati dal CIPE alle Regioni, agli Enti Locali o ad altri soggetti partecipati dai medesimi, principalmente per la realizzazione di linee metropolitane e interventi nel settore idrico.

Inoltre, ed è l'aspetto forse più rilevante, si è cercato, per quanto possibile, il coinvolgimento anche di risorse finanziarie e gestionali provenienti da privati nella implementazione di interventi infrastrutturali in grado di garantire, ad esempio attraverso l'allungamento della durata delle concessioni, un potenziale ritorno.

Il disegno di legge finanziaria per l'anno 2006 (A.S. 3613) prevede per rifinanziare tale intervento, un contributo pluriennale di 200 milioni di euro. Queste risorse vanno ad aggiungersi ai contributi previsti a decorrere dal 2006 ed esposti in tabella F di circa 240 milioni di euro, con conseguente attivazione, nel prossimo triennio, di risorse complessive pari a circa **5 miliardi di euro**.

Nell'ambito del "*Programma infrastrutture strategiche*", hanno rivestito carattere prioritario gli interventi destinati al settore idrico, sia con riferimento all'implementazione del Sistema Idrico Integrato, che alle opere irrigue e di bonifica.

Per il coordinamento degli interventi, realizzati e gestiti a livello locale, è stato previsto il *Programma nazionale idrico*, finanziato con ulteriori contributi dello Stato, che consentiranno l'attivazione di un volume di investimenti, nel triennio 2006-2008, per **complessivi 1 miliardo e**

**400 milioni di euro circa.**

Il **Fondo per le Aree Sottoutilizzate**, si affianca, quale strumento della politica regionale nazionale, alla politica di coesione comunitaria nel perseguimento delle finalità contenute nell'articolo 119 della Costituzione, intese alla rimozione degli squilibri economici e sociali.

Dal 2003, anno in cui è stato istituito il Fondo, lo stesso è stato annualmente rifinanziato dalla Legge Finanziaria, per un totale di circa **25 miliardi di euro**. Il disegno di legge finanziaria per l'anno 2006 prevede un ulteriore stanziamento di **8 miliardi e mezzo di euro** nel prossimo quadriennio.

Il FAS è disciplinato in modo da assicurare un'efficace flessibilità finanziaria. Il CIPE con proprie delibere, consente lo spostamento di risorse tra i diversi strumenti di intervento, ed al contempo, la cooperazione interistituzionale viene garantita attraverso l'impiego degli Accordi di Programma Quadro, attuativi delle Intese Istituzionali di Programma. Si tratta di un metodo di programmazione che consente alle Regioni di concordare con il governo centrale gli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare gli interventi infrastrutturali di interesse comune per lo sviluppo del territorio.

Per l'intero periodo di programmazione, il CIPE ha destinato al finanziamento dei programmi regionali, attraverso gli Accordi di Programma Quadro, l'80% delle risorse a tutt'oggi ripartite; il residuale 20% è stato finalizzato a programmi a carattere nazionale.

Nell'ambito del programma di accelerazione della spesa in conto capitale, sono stati stipulati **Accordi di Programma Quadro nel Mezzogiorno** a carico del Fondo per le Aree Sottoutilizzate. Il CIPE ha assegnato **2 miliardi e 180 milioni di euro per il finanziamento di** opere infrastrutturali nel Mezzogiorno.

In conclusione, da quanto emerso in questo breve excursus non si può negare che lo sforzo finanziario dello Stato sia stato significativo, anche se in qualche caso gli effetti, in termini di benefici percepiti dalla collettività, potrebbero risultare non corrispondenti alle attese.

La pianificazione degli investimenti pubblici e la programmazione delle risorse disponibili vanno inseriti in un quadro di compatibilità rispetto all'equilibrio del sistema economico, oggi caratterizzato dalle istanze di decentramento.

Si è passati da un modello fondato su un'attività di programmazione centralizzata, ad una corresponsabilizzazione delle regioni e degli enti locali nelle decisioni in materia di allocazione di risorse pubbliche, strategicamente rilevanti per la competitività del territorio.

Il positivo effetto del coinvolgimento di una pluralità di soggetti, si è tradotto in una

maggior complessità dell'intero procedimento, anche per effetto dell'articolazione delle competenze tra lo Stato e l'Unione europea.

In un quadro così articolato si manifesta la necessità di un passaggio dall'unicità della sede decisionale all'unitarietà dell'intero processo, con ciò evitando il rischio che la complessa gestione delle fonti di finanziamento e degli strumenti di valutazione si traducano in una mera inibizione della spesa. Tutto ciò tenendo sempre conto della fattibilità economica delle scelte di investimento, nonché degli effetti sugli equilibri di finanza pubblica.

Aspetti, questi ultimi, che investono anche l'Istituzione che mi onoro di dirigere, impegnata ad adeguare i propri strumenti di monitoraggio e di valutazione della spesa alle evoluzioni del sistema, in linea con i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e, sotto il profilo interno, dal rispetto dei parametri del Patto di stabilità.