

Perequazione infrastrutturale

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. La legge delega. - 3. Il decreto di ricognizione. - 4. L'Allegato Infrastrutture. - 5. Alcune considerazioni.

1. Premessa

L'attuazione della legge delega 42/2009 in materia di federalismo fiscale prevede anche la predisposizione di una ricognizione della dotazione infrastrutturale dell'intero territorio nazionale¹, finalizzata alla «perequazione infrastrutturale», cioè all'attuazione delle iniziative volte al recupero del *deficit* infrastrutturale delle diverse aree geografiche del Paese nella fase transitoria di avvio del processo federalista, da attuare in coerenza con l'azione strutturale a sostegno della rimozione degli squilibri economici e sociali, tramite la realizzazione di interventi speciali finanziati con risorse aggiuntive.

Il decreto interministeriale² (emanato dal Ministro dell'economia e finanze, d'intesa con i Ministri per i rapporti con le Regioni, per le riforme, per la semplificazione normativa, delle infrastrutture), che definisce le modalità per effettuare, in sede di prima applicazione, la ricognizione e la individuazione degli «interventi infrastrutturali», dispone che si debba procedere confrontando i «livelli di servizio» (forniti dalle infrastrutture esistenti alla data del 31 dicembre 2010) con uno «*standard* di servizio» definito con riferimento all'intero Paese e all'Unione Europea.

Si delinea quindi una ricognizione della consistenza delle dotazioni infrastrutturali, in grado di calcolare le disparità tra territori

¹ Art. 22 (Perequazione infrastrutturale) della legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione» (in *G.U.* n. 103 del 6 maggio 2009).

² D.m. 26 novembre 2011 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (in *G.U.* n. 75 del 1° aprile 2011).

da compensare con i finanziamenti aggiuntivi e gli interventi speciali della politica nazionale di sviluppo e coesione, correntemente denominata «politica regionale unitaria»³.

Tuttavia, come vedremo nell'esposizione che segue, nonostante la normativa in esame introduca alcuni elementi che appaiono particolarmente innovativi, il processo delineato non risulta definito con la necessaria chiarezza.

2. *La legge delega*

L'art. 22 della legge 42/2009 prevede che il processo di perequazione infrastrutturale avvenga in due fasi, la prima riferita alla ricognizione degli interventi infrastrutturali dei diversi territori, la seconda riferita alla individuazione degli interventi necessari per il recupero del *deficit* infrastrutturale.

La ricognizione degli interventi infrastrutturali (di cui al c. 1) dovrà essere effettuata con riferimento, in particolare, a:

- l'estensione delle superfici territoriali;
- la valutazione della rete viaria;
- il *deficit* infrastrutturale e il *deficit* di sviluppo;
- la densità della popolazione e la densità delle unità produttive;

– i particolari requisiti delle zone di montagna;

– le carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;

– la specificità insulare, definita tramite parametri oggettivi in grado di misurare in divario di sviluppo ad essa attribuibile.

Appare opportuno notare la non chiarezza dell'indicazione legislativa, che in luogo di riferirsi alla ricognizione delle «dotazioni infrastrutturali» fa riferimento alla ricognizione di «interventi infrastrutturali», definizione normalmente usata per indicare gli investimenti ricompresi in una programmazione finanziaria e non certo per indicare infrastrutture esistenti. Questa ambigua definizione (non chiarita né nella relazione al progetto di legge né nella scheda di lettura predisposta dai servizi parlamentari) potrebbe apparire quale un *refuso*, se non fosse confermata dagli elementi da indagare, elencati in precedenza, il cui elenco contiene anche la

³ R. Gallia, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in questa «Rivista», XXII, 2008, n. 1, pp. 11-43.

ricognizione delle «carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio».

La ricognizione da effettuare dovrebbe essere finalizzata alla definizione degli interventi per il recupero del *deficit* infrastrutturale, che, come dispone il c. 2, dovrebbero coincidere con l'attribuzione delle risorse aggiuntive e con l'attuazione degli interventi speciali previsti dal quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, sulla base dei principi e dei criteri disposti dall'art. 16 della legge delega 42/2009; per la cui applicazione, nonostante la mancata intesa in sede di Conferenza Unificata, è stato promulgato il decreto legislativo 88/2011⁴ che definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, destinate ad interventi «finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale».

3. *Il decreto di ricognizione*

Il decreto interministeriale che predispone la ricognizione, delineata in premessa il sistema procedurale che sovrintende agli investimenti in infrastrutture, richiamando l'istituzione della banca dati delle amministrazioni pubbliche per il controllo e il monitoraggio della finanza pubblica e l'introduzione di un sistema di valutazione e verifica degli investimenti in infrastrutture pubbliche⁵, l'istituzione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NvVIP)⁶, l'introduzione del Codice unico del progetto (CUP)⁷ per

⁴ Decreto legislativo 31 maggio 2011 n. 88 «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (in *G.U.* n. 143 del 22 giugno 2011).

⁵ Previsi – rispettivamente – dall'art. 13 e dall'art. 30 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 «Legge di contabilità e finanza pubblica» (in *Supplemento ordinario* n. 245 alla *G.U.* n. 303 del 31 dicembre 2009); che delega il Governo «ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche», basate su una costante attività di valutazione e monitoraggio, effettuata sulla base di «linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti» (art. 30, commi 8-10).

⁶ Art. 1 (Costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici) della legge 17 maggio 1999 n. 144 «Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali» (in *Supplemento ordinario* n. 99 alla *G.U.* n. 118 del 22 maggio 1999).

⁷ Art. 11 (Codice unico di progetto degli investimenti pubblici) della legge 16 gennaio 2003 n. 3 «Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione» (in *Supplemento ordinario* n. 5 alla *G.U.* n. 15 del 20 gennaio 2003).

il monitoraggio degli investimenti pubblici, il provvedimento sul c.d. «federalismo demaniale»⁸.

L'art. 1 del decreto, titolato «Oggetto», ricorda che il medesimo «è diretto a disciplinare in sede di prima applicazione ... la ricognizione degli interventi infrastrutturali, propedeutica alla perequazione infrastrutturale», che deve riguardare:

- le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche;
- la rete stradale, autostradale e ferroviaria;
- la rete fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas;
- le strutture portuali ed aeroportuali;
- i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole.

Il medesimo articolo, ricordando che la ricognizione deve avvenire «in conformità al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione», le attribuisce l'obiettivo di «recupero del deficit infrastrutturale del Paese nella fase transitoria [da attuare] in coerenza con l'azione strutturale a sostegno delle aree sottoutilizzate per la rimozione degli squilibri economici e sociali mediante risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali», come disciplinato dall'art. 16 della legge delega 42/2009.

Ritorna quindi la non chiarezza su quale sia il reale oggetto della ricognizione degli interventi infrastrutturali; non chiarita dal successivo art. 2 titolato «Ricognizione infrastrutturale» che stabilisce che tale ricognizione sia effettuata

confrontando, per ciascun settore di intervento, i livelli di servizio offerti al 31 dicembre 2010 con i corrispondenti *standard* di servizio misurati alla stessa data ... avvalendosi di appropriati indicatori che misurano gli eventuali scostamenti sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo ... [tramite] *standard* definiti sia a livello nazionale che comunitario.

Il medesimo articolo fornisce una definizione decisamente innovativa di infrastrutture, per le quali si intendono

i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ... indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni.

⁸ Decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85 «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (in *G.U.* n. 134 dell'11 giugno 2010). Cfr. R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in questa «Rivista», XXIV, 2010, n. 3, pp. 967-977.

Con questa definizione si introduce una nozione che supera definitivamente la distinzione fra opere e servizi, pubblici o di interesse pubblico, di proprietà pubblica o privata, risultando prioritaria la finalità di realizzare servizi rivolti alle famiglie e alle imprese.

L'art. 3, titolato «Determinazione del fabbisogno infrastrutturale», dichiara che «la perequazione infrastrutturale mira a ridurre il *deficit* di servizi resi dalle infrastrutture», e che gli interventi necessari ad avviare la perequazione infrastrutturale (di cui all'art. 1) sono inseriti nell'Allegato Infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica «dando comunque priorità a quelli per i quali più elevato è l'impatto atteso sui livelli di servizio». Il richiamo agli interventi infrastrutturali individuati al precedente art. 1, sembrerebbe pre-supporre (e confermare) che la ricognizione consista, sostanzialmente, nella definizione di un programma finanziario.

L'art. 4, titolato «Metodologia di calcolo del fabbisogno infrastrutturale», risulta tanto complesso quanto vago. Innanzitutto si dispone che «la determinazione dei livelli di servizio, effettivi e *standard*, è effettuata ... in coerenza con il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico di medio e lungo termine e di riduzione dei divari territoriali, colti da appropriate ipotesi quantitative», richiamando – a tal fine – i parametri già indicati dal c. 1 dell'art. 22 della legge delega 42/2009 (in precedenza illustrati) nonché i tassi potenziali di crescita, le tendenze demografiche, la mobilità della popolazione. Quindi si stabilisce che

Il calcolo del fabbisogno infrastrutturale è effettuato ricorrendo a tecniche di analisi quantitativa e qualitativa che ... sia in grado di stabilire, date le caratteristiche del territorio e demografiche colte da opportuni indicatori, quali infrastrutture siano necessarie, territorio per territorio, a colmare i *deficit* di servizio individuati.

Si conclude disponendo che gli elementi informativi raccolti ai fini della ricognizione confluiscono nella banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche. Nulla si dice sulla definizione degli indicatori e degli altri aspetti tecnici indispensabili per procedere al calcolo del fabbisogno infrastrutturale, né si rinvia ad un ulteriore specifico provvedimento.

L'art. 5, titolato «Identificazione degli interventi», dispone che

allo scopo di dare immediata ed organica attuazione al processo di perequazione infrastrutturale, gli Uffici competenti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Struttura di missione a

supporto del Ministro per la semplificazione normativa e del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica adottano ogni iniziativa utile alla piena attuazione del presente decreto ed effettuano la ricognizione degli interventi di cui all'art. 1 necessaria all'avvio della fase di riduzione dei *deficit* infrastrutturali,

individuando, entro 90 giorni dalla pubblicazione del decreto (termine scaduto il 29 giugno 2011), gli interventi da inserire nell'Allegato Infrastrutture; in maniera tale che

al fine di perseguire la perequazione infrastrutturale, ai territori caratterizzati da un maggiore fabbisogno infrastrutturale deve essere garantita una quota di risorse pubbliche proporzionale all'entità del fabbisogno ed alla capacità di detti territori di razionalizzarlo.

Infine l'art. 6, titolato «Disposizioni finali», fa salvi gli impegni assunti per la realizzazione degli interventi infrastrutturali che compongono le reti TEN e conferma «quanto disposto dalla legislazione vigente in tema di procedure di raccordo o intesa con le autonomie territoriali».

4. *L'Allegato infrastrutture*

Quello che comunemente viene definito «Allegato infrastrutture» è il «Programma delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale», sinteticamente denominato «Programma infrastrutture strategiche» (PIS), introdotto dalla cd «legge obiettivo»⁹ e disciplinato dal decreto legislativo di attuazione¹⁰; le cui disposizioni, recepite nel Codice dei contratti pubblici¹¹, delineano un regime

⁹ Art. 1, commi I e I-bis della legge 21 dicembre 2001 n. 443 «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive» (in *Supplemento Ordinario* n. 279 alla G.U. n. 299 del 27 dicembre 2001); integrato dall'art. 13 (Attivazione degli interventi previsti nel programma di infrastrutture), c. 3, della legge 1° agosto 2002 n. 166 «Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti» (in *Supplemento Ordinario* n. 158 alla G.U. n. 181 del 3 agosto 2002).

¹⁰ Decreto legislativo 20 agosto 2002 n. 190 «Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale» (in *Supplemento Ordinario* n. 174 alla G.U. n. 199 del 26 agosto 2002); abrogato dal Codice dei contratti pubblici, che ne recepisce i contenuti.

¹¹ Parte II (Contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture nei settori ordinari), titolo III (Disposizioni ulteriori per i contratti relativi ai lavori pubblici), capo IV (Lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi) del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» (in *Supplemento Ordinario* n. 107 alla G.U. n. 100 del 2 maggio 2006) e s.m.i.

speciale che, con l'obiettivo di perseguire finalità di riequilibrio socio-economico tra le aree del territorio nazionale, si fonda sulla programmazione annuale degli interventi affidata al Governo nazionale nel rispetto delle attribuzioni regionali.

Il programma, predisposto dal Ministro delle infrastrutture d'intesa con i Ministri competenti, le Regioni e le Province autonome, viene inserito, previo parere del CPE e previa intesa in sede di Conferenza Unificata, nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), ora schema di Decisione di Finanza Pubblica (DFP)¹², con l'indicazione dei relativi stanziamenti.

La cadenza annuale della programmazione degli interventi strategici, per loro definizione di durata pluriennale, avviene – di fatto – tramite l'aggiornamento del primo programma, approvato dal CPE alla fine del 2001¹³ in coincidenza con la promulgazione della «legge obiettivo», che definisce, con un particolare riferimento al Piano generale dei trasporti e della logistica (PCTL)¹⁴, il quadro finanziario dei fabbisogni infrastrutturali, da rendere operativo solo sulla base degli stanziamenti attribuiti ai progetti successivamente approvati dal CPE medesimo.

Negli anni successivi l'aggiornamento annuale del programma avverrà con cadenza regolare a partire dall'anno 2005¹⁵.

Nel 2009 viene sottoposta al CPE una ricognizione dello stato di attuazione del programma infrastrutture strategiche¹⁶, indicando

¹² Art. 10 c. 9 della citata legge 196/2009 in materia di finanza pubblica.

¹³ Deliberazione 21 dicembre 2001 n. 121 «Legge Obiettivo – 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche» (in *Supplemento Ordinario* alla *G.U.* n. 51 del 21 marzo 2002).

¹⁴ Predisposto nel gennaio 2001 e approvato con D.P.R. 14 marzo 2001 «Nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica» (in *Supplemento Ordinario* alla *G.U.* n. 163 del 16 luglio 2001).

¹⁵ Deliberazione 18 marzo 2005 n. 3 «Legge n. 443/2001 – Integrazione 1o Programma delle Opere Strategiche» (in *G.U.* n. 207 del 6 settembre 2005).

Deliberazione 6 aprile 2006 n. 130 «Legge n. 443/2001 – Rivisitazione Programma delle Infrastrutture Strategiche» (in *G.U.* n. 199 del 28 agosto 2006).

Deliberazione 28 giugno 2007 n. 45 «Legge n. 443/2001 – Allegato Opere Infrastrutturali al Documento di Programmazione Economica-Finanziaria (DPEF 2008-2012)» (non pubblicata in *G.U.*).

Deliberazione 4 luglio 2008 n. 69 «Legge n. 443/2001 – Allegato Opere Infrastrutturali al Documento di Programmazione Economica-Finanziaria (DPEF) 2009-2013» (non pubblicata in *G.U.*).

Deliberazione 15 luglio 2009 n. 52 «Legge n. 443/2001 – Allegato opere infrastrutturali al Documento di programmazione economica-finanziaria (DPEF) 2010-2014» (in *Supplemento Ordinario* n. 14 alla *G.U.* n. 16 del 21 gennaio 2010).

Deliberazione 18 novembre 2010 n. 81 «Legge n. 443/2001 – Allegato opere infrastrutturali alla Decisione di finanza pubblica (DFP) 2010-2013» (in *G.U.* n. 95 del 26 aprile 2011).

¹⁶ Deliberazione 6 marzo 2009 n. 10 «Legge n. 443/2001 – Ricognizione dello stato di

il quadro degli interventi da attivare a partire dall'anno 2009, e mettendo in evidenza – in particolare – le difficoltà ad attribuire un adeguato finanziamento alle opere approvate, la cui carenza ha generato – in taluni casi – una censura da parte della Corte dei Conti.

Per il finanziamento degli investimenti infrastrutturali, nel 2008 viene istituito il «Fondo Infrastrutture»¹⁷ per la realizzazione

in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche, di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione del Paese,

alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati per l'attuazione del QSN 2007-2013 in favore di programmi di interesse strategico nazionale e con la concorrenza di parte degli stanziamenti attribuiti dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) alle Regioni, le quali dovranno utilizzarli per la realizzazione di infrastrutture strategiche regionali. A seguito della costituzione del Fondo infrastrutture il CIFE approva un primo «Quadro di dettaglio»¹⁸ delle risorse disponibili (successivamente aggiornato¹⁹), da coordinare con il programma delle infrastrutture strategiche.

Infine, le criticità riscontrate nell'attrarre capitali privati (destinati, in via pressoché esclusiva, alla realizzazione della rete autostradale e della rete ferroviaria AV/AC) vengono attribuite ad una prevalente incertezza della regolamentazione all'accesso alle diverse formule di partenariato pubblico privato, come ricordato anche dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici²⁰.

attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche e piano 2009: Presa d'atto» (in *Supplemento Ordinario* n. 78 alla G.U. n. 120 del 26 maggio 2010).

¹⁷ Art. 6-*quinquies* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (in *Supplemento Ordinario* n. 196 alla G.U. n. 195 del 21 agosto 2008).

¹⁸ Deliberazione 26 giugno 2009 n. 51 «Legge 443/2001 – Interventi Fondo infrastrutture – Quadro di dettaglio delibera CIFE 6 marzo 2009» (in *Supplemento Ordinario* alla G.U. n. 14 del 21 gennaio 2010).

¹⁹ Deliberazione 13 maggio 2010 n. 31 «Riprogrammazione del fondo infrastrutture ex decreto legge n. 112/2008 convertito dalla legge n. 133/2008, art. 6-*quinquies*» (in G.U. n. 305 del 31 dicembre 2010).

²⁰ AVCP, *Questioni interpretative concernenti la realizzazione di infrastrutture strategiche mediante l'istituto della finanza di progetto e mediante contraente generale*, documento di consultazione, 24 dicembre 2010.

5. *Alcune considerazioni*

Dalla precedente esposizione risalta come l'obiettivo della perequazione infrastrutturale sia non solo dotare i territori di una omogenea base di partenza con la quale affrontare i problemi e le responsabilità che impone il processo federalista, ma soprattutto riconoscere il diritto dei cittadini ad accedere a servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati ed offrire un ambiente favorevole allo sviluppo di impresa, in maniera omogenea sull'intero territorio nazionale.

In tal senso, decisamente innovativa appare la definizione attribuita alle infrastrutture, di «beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese», introducendo una nozione che supera definitivamente la distinzione fra opere e servizi pubblici o di interesse pubblico, di proprietà pubblica o privata, risultando prioritaria la finalità di servizi rivolti alle famiglie e alle imprese.

Dal punto di vista normativo questa innovazione, già di fatto connaturata alla promulgazione del Codice dei contratti pubblici che riunifica la previgente normativa in materia di lavori pubblici, di servizi e di forniture, risulta coerente con quanto auspicato dalla Commissione Europea²¹ e già adottato dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)²² in riferimento ad una normativa sugli appalti pubblici che distingue esclusivamente tra appalti di forniture e appalti di servizi, considerando i lavori una tipologia di servizio («appalto di servizi nel settore delle costruzioni»).

Dal punto di vista sostanziale, si rafforza l'orientamento assunto con l'approvazione del QSN 2007-2013 e il varo della politica regionale unitaria che, tramite la programmazione unica dei fondi comunitari e dei fondi nazionali dedicati allo sviluppo, si prefigge non solo un recupero dell'efficienza delle procedure e dell'efficacia degli interventi, ma anche di attribuire «un ruolo centrale alla

²¹ Commissione Europea, *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, Bruxelles 27 gennaio 2011, COM (2011) 15 definitivo.

²² L'Accordo OMC sugli appalti pubblici, firmato a Marrakesh il 15 aprile 1994 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1996, è stato ratificato dalla Comunità europea e da Stati Uniti d'America, Canada, Giappone, Israele, Corea del Sud, Norvegia e Svizzera. Prevede sostanzialmente l'apertura del mercato degli appalti pubblici facendo venir meno la preferenza per l'offerente nazionale. La Commissione Europea ha proposto l'armonizzazione delle norme comunitarie con quanto previsto da detto Accordo, per superare la non coincidenza di alcuni contenuti specifici.

produzione ed alla promozione di servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire»²³. Per incentivare la realizzazione di tali «servizi collettivi ed essenziali», definiti «obiettivi di servizio» (anche al fine di «mobilitare su di essi il processo politico di decisione»), è costituito un meccanismo premiale collegato alla loro realizzazione, da accertare sulla base di indicatori statistici riferiti al conseguimento di risultati verificabili ai quali sono associati espliciti target riferiti ad obiettivi di fruizione e qualità dei servizi²⁴.

La verifica del conseguimento degli obiettivi di servizio è affidata all'ISTAT che, sulla base di un accordo con il DPS (cofinanziato a partire dal QCS 2000-2006 nell'ambito del PON «Assistenza tecnica e Azioni di sistema»), è impegnato alla creazione di informazioni finalizzate alla politica regionale; con l'obiettivo di aumentare in modo significativo l'offerta di dati e di indicatori a livello territoriale, detagliati per suddivisioni amministrative (Regioni, Province, Comuni) e per suddivisioni funzionali del territorio (sistemi locali del lavoro, aree protette, altre aree rilevanti ai fini della programmazione, ecc.).

Per quanto riguarda le infrastrutture, l'ISTAT, nell'ambito di un'attività prevista dal progetto operativo «Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008» (avviato ed inserito nel PON ATAS, come precedentemente ricordato), ha prodotto già due rapporti (il primo nel 2006²⁵, aggiornato nel 2008²⁶) che misurano l'offerta di infrastrutture in termini di dotazione fisica (da raccordare, in futuro, con l'offerta di infrastrutture in termini monetari), basato su un sistema di indicatori sia di dotazione e sia di funzionalità (la quale include, nello specifico, misure relative alle modalità organizzative dell'attività e al suo livello di utilizzazione).

L'indagine dell'ISTAT, con riferimento alla letteratura economica²⁷ e tenendo presente la classificazione dei Conti pubblici

²³ R. Gallia, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, cit.

²⁴ R. Gallia, *La geografia dei dipart.*, in questa «Rivista», XXII, 2008, n. 4, pp. 1131-1150.

²⁵ ISTAT, *Le infrastrutture in Italia. Un'analisi provinciale della dotazione e della funzionalità*, in «Informazioni», n. 7, 2006.

²⁶ ISTAT, *Atlante statistico territoriale delle infrastrutture in Italia*, in «Indicatori statistici», n. 6, 2008.

²⁷ La quale opera, prevalentemente, una distinzione fra infrastrutture sociali, che incidono sulla qualità della vita, e infrastrutture economiche, che incidono sull'attrattività dei territori. Distinzione da ritenersi inappropriata con riferimento alle dinamiche dello sviluppo, rispetto alle quali gli effetti prodotti dai fattori sociali e dai fattori economici risultano inscindibili.

territoriali (CPT), adotta un sistema di classificazione che prevede tre grandi aree di interesse: infrastrutture economiche (relative alle reti per il trasporto delle merci e delle persone, e quelle per il trasporto dell'energia, dell'acqua e del gas), infrastrutture sociali (sanità, istruzione, cultura, ambiente) e strutture del territorio (commercio, turismo, intermediazione monetaria). Delle tipologie di infrastrutture prese in considerazione, alcune coincidono con quanto previsto dalla perequazione infrastrutturale, altre risultano non coinvolte nel processo perequativo, mentre alcune mancano. L'assenza di alcune tipologie di infrastrutture viene motivata dalla mancanza di dati sufficienti ed attendibili, rispetto al sistema costruito in modo da presentare in maniera omogenea le seguenti caratteristiche:

- ufficialità delle fonti utilizzate;
- articolazione tematica secondo la classificazione definita;
- disaggregazione territoriale provinciale;
- disponibilità in serie storica dal 1996;
- omogeneità temporale e territoriale.

È evidente che per costruire la banca dati delle infrastrutture intese quali «beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese», serve un adeguamento delle classificazioni ed un aggiornamento delle attività di indagine; operazione che non appare particolarmente problematica, facendo tesoro dell'esperienza comunque maturata.

Quello che appare invece richiedere una maggiore attenzione è la definizione del programma finanziario inteso quale «Determinazione del fabbisogno infrastrutturale», di cui si è detto nella precedente esposizione, che oltre le criticità proprie dovrà sicuramente scontare la mancata introduzione del sistema di valutazione e verifica degli investimenti in infrastrutture pubbliche che, come previsto dalla legge di riforma della finanza pubblica²⁸, avrebbe dovuto essere definito entro l'anno 2010, termine decorso invano fra la generale indifferenza.

Inoltre, allo stato non risulta chiaro se sia prevista una integrazione e/o armonizzazione del sistema di valutazione degli investimenti pubblici in infrastrutture con gli indicatori di risultato dei programmi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, previsti dall'armonizzazione dei sistemi contabili disposta in attuazione

²⁸ Vedi precedente nota 5.

della legge di riforma della finanza pubblica, per la cui attuazione entro il corrente anno 2011 dovrebbero essere definite «le linee guida generali per l'individuazione di criteri e metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori, ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio»²⁹.

Per concludere, merita ricordare – anche in questo caso – come l'introduzione del federalismo fiscale non costituisca, di per sé, garanzia del corretto utilizzo della spesa pubblica, e come il consolidamento di meccanismi idonei a valutare e verificare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica prescinda dall'introduzione del federalismo fiscale.

²⁹ Decreto legislativo 31 maggio 2011 n. 91 «Disposizioni recanti attuazione dell'art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili», Titolo V «Sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio» (in *G.U.* n. 145 del 24 giugno 2011).