



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

***Audizione sul DPCM di riparto del Fondo di cui all'articolo 1,  
comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.***

**Prof. Pier Carlo Padoan  
Ministro dell'Economia e delle Finanze**

*Roma, 27 giugno 2017*

1. Premessa.....	2
2. Il Contenuto del Decreto di riparto del Fondo.....	4
3. Gli ostacoli strutturali agli investimenti.....	9
4. Conclusioni.....	11

## 1. Premessa

- La politica di bilancio del Governo degli ultimi anni ha dovuto conciliare il duplice obiettivo di sostegno alla crescita e consolidamento delle finanze pubbliche. Ciò è avvenuto in un contesto di vincoli finanziari stringenti per un paese a elevato debito pubblico e con bisogni sociali a cui fornire un adeguato livello di risposta, aggravati dalla prolungata crisi economica. In questa cornice, gli investimenti sono cruciali per la ripresa. Per questo, l'incentivo agli investimenti privati e il sostegno agli investimenti hanno rappresentato, e continuano a rappresentare, strumenti fondamentali della politica economica del Governo per il sostegno alla crescita e il rilancio dell'occupazione.
- Le misure di consolidamento dei conti pubblici che si sono rese necessarie negli anni della crisi economico-finanziaria hanno inciso in misura significativa sulla spesa. Il controllo della finanza pubblica ha contribuito ad evitare che il Paese cedesse alle pressioni speculative. Tuttavia da questo aggiustamento è derivata una riduzione della spesa in conto capitale, e in particolare della componente relativa agli investimenti, che è necessario correggere.
- L'azione del Governo ha consentito di invertire questo andamento con interventi che trovano attuazione già a partire dall'anno in corso. La variazione positiva si rafforza ulteriormente nel biennio 2018-2019. La spesa per investimenti aumenta - sulla base delle ultime valutazioni - di quasi 4 miliardi tra il 2016 e il 2019. Crediamo che questo non sia ancora sufficiente, ma rappresenta comunque un primo passo che sarà necessario rafforzare, pur nell'ambito dello scenario che ho appena richiamato.
- A questa inversione contribuiscono in misura significativa gli interventi adottati con la legge di bilancio per il 2017-2019. Tra questi, una particolare valenza assume la previsione del Fondo da ripartire per il rilancio degli

investimenti infrastrutturali del Paese, oggetto del DPCM sul quale discutiamo oggi.

- Fino al 2016, le risorse per gli investimenti sono state finanziate e allocate nei diversi programmi di spesa su base annuale tramite la legge di stabilità. Tuttavia gli importi disponibili per gli investimenti risultavano oggetto di riduzione per effetto delle successive manovre restrittive di finanza pubblica. Ciò ha contribuito certamente a rendere più incerta la programmazione degli interventi da realizzare e il quadro finanziario delle risorse su cui sviluppare questa programmazione.
- L'istituzione del Fondo per gli investimenti segna, da questo punto di vista, una significativa rottura con il passato. Il Fondo si sviluppa, infatti, su un orizzonte pluriennale compreso tra il 2017 e il 2032 e dispone di una dotazione complessiva di risorse pari a 47,5 miliardi, in termini di stanziamenti di bilancio.

*Il fondo è stato costituito con una dotazione iniziale di bilancio di 1,9 miliardi nel 2017, 3,15 miliardi nel 2018, 3,5 miliardi nel 2019 e 3 miliardi dal 2019 al 2032, per un totale complessivo pari a 47,55 miliardi. A fronte di questi stanziamenti, gli effetti sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche erano stati stimati pari a 629 milioni nel 2017, 1.968 milioni nel 2018, 3,5 miliardi nel 2019, 3 miliardi annui dal 2020 al 2028 e, complessivamente, 14.453 milioni nel restante periodo 2029-2032.*

- Con recenti provvedimenti, le risorse del Fondo sono state già in parte utilizzate, con conseguente riduzione delle disponibilità. A tal proposito ricordo che sono stati assegnati:
  - 400 milioni di euro a favore delle Regioni, sulla base dell'Intesa in Conferenza Stato-Regioni (articolo 1, comma 680 e 682 della Legge n. 208 del 2015), come contributo dei predetti enti al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica;

- 64 milioni nel 2017, 118 milioni nel 2018, 80 milioni nel 2019 e 44,1 milioni nel 2020 a favore di interventi in materia di edilizia scolastica e interventi antincendio (Decreto legge n. 50 del 2016).
- Il Fondo, inoltre, è stato oggetto di una prima ripartizione con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per il finanziamento di interventi per il recupero delle periferie, a favore dei comuni e delle città metropolitane per un importo pari a 270 milioni nel 2017 e nel 2018, e 260 milioni nel 2019.
- La dotazione del Fondo per gli investimenti, oggetto della ripartizione proposta con questo DPCM, ammonta complessivamente a 46.044 milioni, di cui 1.166 milioni nel 2017, 2.762 milioni nel 2018, 3.160 milioni nel 2019.

*Ricordo che nell'ambito delle risorse sopra indicate un importo complessivamente pari a 13 milioni per gli anni 2017-2019 è finalizzato alla realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri (Decreto legge n. 13 del 2017). Un'ulteriore quota, pari complessivamente a 25 milioni di euro, dovrà essere destinata per il completamento del carcere di Bolzano, in base all'ordine del giorno approvato in sede di conversione del decreto-legge 50 del 2017 dalla Camera dei deputati.*

## 2. Il Contenuto del Decreto di riparto del Fondo

- Per la definizione del riparto del Fondo, ciascun Ministero, su richiesta del MEF, ha inviato le proprie proposte di finanziamento per gli interventi da realizzare nell'ambito delle proprie competenze. Complessivamente tali richieste sono risultate eccedenti rispetto alle disponibilità, sia annue che complessive, del Fondo.
- È stata quindi effettuata una revisione delle proposte, sulla base dell'effettiva spendibilità degli interventi e sul rispetto delle prescrizioni normative [relative al finanziamento di iniziative di parte capitale e alla coerenza con i settori di spesa previsti dalla legge].

- Le proposte presentate sono state ulteriormente valutate sulla base di criteri generali relativi a: 1) l'immediato avvio degli interventi; 2) le ricadute sul mercato interno (con una preferenza per gli interventi che coinvolgono imprese nazionali o acquisti sul mercato interno); 3) la pluriennalità dell'intervento e la capacità di programmazione degli interventi su un orizzonte di più lungo periodo.
  - Passo ora ad illustrare i principali programmi di spesa finanziati con le risorse del Fondo. In questo senso, la disposizione legislativa fornisce una prima indicazione e individua dieci settori che costituiscono le aree principali di intervento. Nell'ambito di tali settori sono collocati gli interventi di cui si propone il finanziamento.
- a) Il primo settore di spesa comprende gli interventi per **trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie**. Questo raggruppamento è quello a cui sono destinate le risorse più ingenti. Si possono distinguere tre macro aree di intervento per un totale di circa 19 miliardi di euro: i trasporti su ferro con interventi relativi alla rete ferroviaria per oltre 10 miliardi di euro, l'ammodernamento della rete viaria nazionale per circa 7 miliardi, e il sostegno del trasporto pubblico locale per 1,6 miliardi.

*Nell'ambito del trasporto su ferro l'investimento più cospicuo è il finanziamento del contratto di programma RFI per oltre 10 miliardi e il progetto di riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie. Gli interventi sulla rete viaria nazionale permettono il finanziamento del contratto di programma ANAS per la realizzazione di infrastrutture stradali e viarie per un importo di 5,5 miliardi, nonché di un piano di manutenzione straordinaria della rete di interesse nazionale (875 milioni). Inoltre, è previsto il ripristino delle strade danneggiate dai recenti eventi sismici per 574 milioni. Per il trasporto pubblico locale sono previsti investimenti atti a rinnovare le infrastrutture, in particolare per il trasporto rapido di massa nelle città (per 900*

*milioni), il parco automezzi (300 milioni) e a finanziare il Piano nazionale sicurezza delle ferrovie non interconnesse (400 milioni di euro).*

- b) Per il settore delle **infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione** gli investimenti previsti hanno una dotazione finanziaria di 3 miliardi. Relativamente alle infrastrutture, vengono finanziati interventi nei sistemi portuali per 541 milioni (dei quali 221 milioni sono relativi al completamento del sistema MOSE). Segnalo, poi, in particolare il finanziamento del Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese (articolo 202 del D.Lgs. 50/2016, Nuovo Codice degli appalti). Questo fondo consentirà di migliorare la capacità di programmazione degli investimenti grazie a una valutazione più attenta della fattibilità dei progetti prima della loro esecuzione (860 milioni a partire dal 2018). Si aggiungono inoltre gli investimenti nel settore delle infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche per un totale di 1,3 miliardi, di cui circa 1 miliardo per la sicurezza delle infrastrutture di rete e la lotta al terrorismo, anche informatico. Infine 300 milioni sono destinati al rifacimento di specifici impianti della rete idrica, in linea con quanto richiesto dall'Amministrazione competente.
- c) Nella **ricerca** saranno investiti circa 1,4 miliardi che si riferiscono ad interventi per il finanziamento della ricerca spaziale per 800 milioni, a partire dal 2017, e ad interventi nella ricerca di base nonché nel campo tecnologico-medicale e nel settore energetico.

*Nello specifico all'Agenzia spaziale Italiana (ASI) sono assegnati 800 milioni per la partecipazione a progetti sviluppati in cooperazione con Agenzia spaziale Europea, di cui una quota già nel 2017. Gli altri interventi nel settore della ricerca riguardano il PRIN e Elettra 2.0 (Trieste), rispettivamente per 300 milioni e per 170 milioni. La restante parte sarà investita in progetti di ricerca nel settore energetico e nel campo sanitario.*

- d) Nel settore della **difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche**, saranno investiti 857 milioni. Per la difesa del suolo, ed in particolare per il dissesto idrogeologico, sono destinati 240 milioni, mentre per il risanamento ambientale (da amianto e sostanze inquinanti) sono previsti oltre 600 milioni, in parte destinati ad interventi su immobili dello Stato.
- e) Relativamente **all'edilizia pubblica, compresa quella scolastica**, il Decreto assegna complessivamente 5,6 miliardi, relativi a interventi in ambito di edilizia scolastica. In questo caso sono state soddisfatte interamente le richieste pervenute. Inoltre sono previsti finanziamenti per l'edilizia abitativa, sanitaria, per immobili pubblici, compresi interventi su edifici museali.

*Con riferimento all'edilizia scolastica (esclusa quella per il rischio sismico, prevista nello specifico settore) ed in particolare per la messa in sicurezza delle scuole sono stanziati 340 milioni, per l'edilizia abitativa, il recupero e la ristrutturazione del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (E.R.P.), sono previsti 370 milioni, per l'accessibilità dei Musei 200 milioni e per l'edilizia sanitaria 264 milioni. A questi interventi si aggiungono quelli sul vasto patrimonio pubblico in particolare per la realizzazione, ristrutturazione o adeguamento di immobili adibiti ad uffici pubblici o caserme destinate alle forze di sicurezza civile (Guardia di Finanza, Vigili del fuoco, Polizia di Stato). Tali interventi sono pari a circa 1,78 miliardi, in gran parte affidati per la realizzazione all'Agenzia del demanio. Alle infrastrutture della Difesa, compresi gli alloggi, le caserme e l'adeguamento degli impianti nei porti e negli aeroporti, sono destinati circa 2,6 miliardi di euro.*

- f) Per le **attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni** sono assegnati oltre 9,2 miliardi di euro che saranno utilizzati per finanziare l'espansione delle imprese italiane all'estero, tramite la Simest, (400 milioni), per il sostegno dell'industria dell'aerospazio (700 milioni) e per interventi ad alta tecnologia per il settore della difesa, (8,2 miliardi), in particolare, destinati allo sviluppo e all'acquisizione di infrastrutture militari ed armamenti.

*L'individuazione degli interventi ad alta tecnologia per il settore della difesa si è basato sul soddisfacimento di specifici criteri quali l'innovatività delle tecnologie richieste, la tutela dell'elevata professionalità ed eccellenza dei comparti industriali italiani coinvolti nella produzione nonché la rispondenza alle esigenze attuali e prospettive del comparto. Si tratta di programmi di acquisizione (procurement) di mezzi e materiali destinati alla difesa nazionale. Le acquisizioni hanno riflessi su numerosi settori industriali come quello della cantieristica navale, dell'aerospazio, degli armamenti, dell'elettronica ed informatica nonché sul settore delle telecomunicazioni. Una quota delle risorse destinate alle attività industriali ad alta tecnologia (pari a circa 2,8 miliardi) è assegnata al Ministero dello Sviluppo Economico per il finanziamento di forniture militari. Con tali risorse il Ministero della difesa intende garantire la prosecuzione di programmi già finanziati e il cui avvio è già stato sottoposto al parere parlamentare.*

- g) Per l'**informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria** il Decreto prevede 1,2 miliardi di investimento, suddivisi in due macro aree di intervento: l'informatizzazione degli uffici giudiziari e lo sviluppo del processo telematico. Si tratta di un settore di intervento più specifico rispetto agli altri, ma che il legislatore ha voluto mettere in evidenza, con la destinazione di specifiche risorse, in quanto strategico per la rimozione di ostacoli allo sviluppo del Paese.

*In dettaglio, all'informatizzazione degli uffici giudiziari sono assegnati poco meno di 950 milioni di euro, con stanziamenti già a decorrere dal 2017 che possono garantire l'avvio immediato delle attività. Completano gli interventi per la giustizia gli oltre 300 milioni previsti per il processo telematico.*

- h) Grande attenzione è posta sulla **prevenzione del rischio sismico**, per la quale sono stanziati un totale di 5,2 miliardi. In particolare, il cosiddetto "progetto Casa Italia", ossia il piano a lungo termine presentato dal Governo per la messa in sicurezza del territorio nazionale e per la cura e la valorizzazione del patrimonio abitativo del territorio e delle aree urbane, viene finanziato per un importo pari a 2 miliardi. Per gli interventi antisismici sono previsti 3,2



miliardi, di cui, in particolare, un miliardo è destinato all'edilizia scolastica, 950 milioni finanziano indagini sulla vulnerabilità sismica degli immobili dello Stato, affidati all'Agenzia del demanio, 800 milioni sono previsti per gli immobili della Difesa e 370 milioni per interventi nei complessi museali. Gli stanziamenti per i predetti interventi decorrono già dal 2017, in modo da rendere subito operativi quelli in una fase progettuale già avanzata. Mi riferisco in particolare agli interventi antisismici nelle scuole che sono stati già individuati e che necessitano di urgenti finanziamenti.

- i) Gli investimenti per la **riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia**, si aggiungono a quelli già disposti con il primo Decreto del Presidente del Consiglio sul Fondo investimenti a favore della riqualificazione urbana e della sicurezza delle periferie, e con la Delibera CIPE n. 2/2017 che assegna ulteriori risorse del Fondo Sviluppo e Coesione - in particolare nelle aree del Mezzogiorno - (per un totale di circa 1,6 miliardi) e di cui vi ho già accennato in precedenza. Le assegnazioni qui disposte sono quindi complementari a quelle già finanziate e ammontano a 186 milioni, di cui 100 milioni destinate ad azioni per promuovere l'attività sportiva nelle aree a forte degrado urbano.
- l) Infine per **l'eliminazione delle barriere architettoniche** è previsto un investimento di 150 milioni di euro a partire dal 2017. Le risorse saranno destinate alla promozione di interventi atti all'adeguamento degli immobili privati ove risiedono soggetti con limitata capacità di movimento.

### 3. Gli ostacoli strutturali agli investimenti

- Come detto in apertura di questo intervento, il progressivo rallentamento della spesa in conto capitale è legato al consolidamento della spesa resosi necessario per tenere sotto controllo la dinamica del debito durante la crisi. Tuttavia

l'andamento insoddisfacente degli investimenti ha anche altre cause, di natura strutturale.

- Il Governo è quindi intervenuto per rimuovere tali ostacoli, con misure prese sulla base delle esperienze delle amministrazioni maggiormente coinvolte nei processi di investimento.
- Le innovazioni introdotte dal Governo riguardano le fasi di pianificazione, programmazione, valutazione e progettazione delle nuove opere infrastrutturali. Inoltre sono stati sottoposti a revisione i progetti più rilevanti per dimensione finanziaria, al fine di razionalizzare e migliorare la ripartizione delle risorse pubbliche.
- In particolare, sono stati introdotti la pianificazione nazionale unitaria; la programmazione degli interventi attraverso l'individuazione di priorità e il monitoraggio degli investimenti; il miglioramento della progettazione.
- Il nuovo Codice degli Appalti (approvato con il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) persegue appunto il miglioramento dei progetti e la certezza di risorse, tempi ed esecuzione, e introduce misure ad hoc per assicurare la trasparenza, la chiarezza dei ruoli nel processo, con un potenziamento del ruolo dell'ANAC.
- In questo contesto appare cruciale il superamento dello studio di fattibilità e del progetto preliminare previsti dal precedente codice, e l'individuazione del primo livello progettuale nel progetto di fattibilità.
- Come tutte le novità, e direi come tutte le riforme strutturali, anche l'introduzione del nuovo Codice degli Appalti ha richiesto una verifica sul campo delle implicazioni per l'operatività, dalla quale sono emerse esigenze di aggiustamento. A valle di una procedura di consultazione dei soggetti destinatari del provvedimento, lo scorso 13 aprile 2017 il Consiglio dei Ministri ha, infine, approvato il decreto legislativo che corregge il Codice là dove ciò si è rivelato necessario.

## 4. Conclusioni

- Una parte rilevante di questa strategia riguarda l'impegno che il Governo intende assumere rispetto alla verifica della effettiva realizzazione degli interventi di cui si propone il finanziamento. Questi saranno infatti, per espressa previsione della norma di riferimento, oggetto di apposito monitoraggio (secondo la procedura prevista dal Decreto legislativo n. 229 del 2011) nell'ambito della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP). Tale monitoraggio consentirà, in corso d'opera, di rilevare eventuali ritardi nei programmi di realizzazione e le eventuali criticità da rimuovere.
- Ci aspettiamo che questa strategia di rilancio ed accelerazione degli investimenti pubblici contribuisca a rafforzare la crescita economica e la competitività del Paese, e a migliorare la dotazione infrastrutturale del Paese. I risultati dovrebbero risultare significativi anche sulle potenzialità del nostro sistema produttivo e quindi sulla crescita di lungo periodo.
- Allo stesso tempo, le risorse programmate consentono di aumentare il grado di sicurezza del nostro territorio e di avviare un programma duraturo di interventi per la prevenzione e l'adeguamento sismico delle nostre infrastrutture.

\*\*\*