
Il Fondo di Perequazione Infrastrutturale e il contesto dei Fondi dedicati allo sviluppo infrastrutturale e alla coesione territoriale

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, relativa a **“Il Fondo di Perequazione Infrastrutturale e il contesto dei Fondi dedicati allo sviluppo infrastrutturale e alla coesione territoriale”**.

1. Il Fondo di Perequazione Infrastrutturale¹

Nel corso degli ultimi anni si sono introdotti diversi strumenti amministrativi finalizzati a favorire gli investimenti infrastrutturali. Le risorse economiche che sono dedicate agli investimenti infrastrutturali sono:

- Le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) attribuite nel ciclo di programmazione 2014-2020 e nel ciclo di programmazione 2021-2027.
- Le risorse della Programmazione europea (FESR) attribuite nel ciclo di programmazione 2014-2020 e nel ciclo di programmazione 2021-2027.
- Le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – programmazione a ciclo unico per l'uscita dall'emergenza COVID-19 in scadenza nel 2026.
- Le risorse del Piano Nazionale Complementare (PNC) – programmazione a ciclo unico per l'uscita dall'emergenza COVID-19 in scadenza nel 2026.
- Le risorse del Fondo di Perequazione Infrastrutturale (FPI) – programmazione a ciclo unico in scadenza nel 2033.

¹ La presente Nota Informativa è stata sviluppata a partire dal paper “Il Fondo di perequazione infrastrutturale, tra i Fondi di coesione e il PNRR” (F.Petrina – reforming, ottobre 2023).

Il Fondo di Perequazione Infrastrutturale (FPI) è uno stanziamento pluriennale dedicato espressamente alla diminuzione del gap infrastrutturale tra i territori e il cui scopo è quello di finanziare quei territori con un deficit infrastrutturale attraverso la costruzione, ad esempio, di nuovi asili, la messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e la modernizzazione degli ospedali.

L'obiettivo del FPI è quello di aumentare la coesione economico-sociale del Paese, e quindi di ridurre i diversi gap tra i territori, andando ad alimentare una convergenza tra le diverse regioni che possa generare un diffuso sviluppo economico che coinvolga tutto il Paese.

La coesistenza di diversi strumenti amministrativi dedicati agli investimenti infrastrutturali che condividono l'obiettivo di diminuire le divergenze tra i diversi territori nazionali ma che si caratterizzano per fonti di finanziamento, tempistiche, regole di accesso differenti può comportare un uso non efficace ed efficiente delle risorse finalizzate a una maggiore coesione territoriale. In questo contesto alcuni dei tratti caratteristici del FPI, se opportunamente integrati – ove possibile – negli altri strumenti, potrebbero contribuire ad una generalizzata maggiore efficacia ed efficienza delle risorse dedicate alla diminuzione dei gap territoriali. Infatti, **il FPI propone una programmazione delle risorse che avviene solo a seguito di una misurazione quantitativa del differenziale di fabbisogno infrastrutturale tra i diversi territori**; mentre, generalmente, gli altri strumenti amministrativi dopo un'analisi del fabbisogno procedono ad una programmazione degli investimenti che è principalmente contraddistinta da un approccio di tipo negoziale, con al più la presenza di vincoli trasversali di destinazione territoriale o settoriale.

Si deve specificare che non si vuole proporre di abbandonare un approccio di tipo negoziale, che presenta i suoi vantaggi, ma di immaginare una combinazione più bilanciata tra l'approccio quantitativo e quello negoziale dove gli investimenti per la diminuzione dei gap siano dedicati sia alla spesa corrente sia alla spesa in conto capitale².

Il tema della perequazione infrastrutturale è stato rilanciato dalla Legge di bilancio 2021 (L. 178/2020, art. 1 comma 815) e, successivamente ripreso dal Decreto-legge "Infrastrutture"

² Un esempio di un investimento infrastrutturale in conto capitale che sia deciso in un determinato territorio a seguito di una misurazione quantitativa, come previsto dal FPI, potrebbe essere il finanziamento di risorse dedicate all'aumento della disponibilità dei posti negli asili nido rispetto al dato storico (l'offerta già esistente) sufficiente a raggiungere il target obiettivo di offerta che determini una diminuzione del gap infrastrutturale del territorio in questo ambito.

(Decreto-legge 121/2021). La Legge di bilancio 2021 istituisce il nuovo **Fondo per la Perequazione Infrastrutturale (FPI) con una dotazione complessiva pari a 4,6 miliardi di euro** – 100 milioni di euro per il 2022, 300 milioni di euro per ciascun anno dal 2023 al 2027 e 500 milioni di euro per ciascun anno dal 2028 al 2033 – e senza quote di riserva per il Mezzogiorno.

Al fine di raggiungere una perequazione infrastrutturale, e l'attuazione del FPI, il Decreto-legge "Infrastrutture" ha promosso un censimento delle infrastrutture, a livello nazionale, dando particolare enfasi agli aspetti qualitativi delle dotazioni infrastrutturali e ponendo in primo piano il loro utilizzo ai fini dell'erogazione di adeguate prestazioni per i cittadini e le imprese (ovvero il loro output). Il Decreto-legge ha stabilito che entro il 31 dicembre 2021 si doveva terminare la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali sanitarie, assistenziali e scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche.

Inoltre, entro il 31 marzo 2022 dovevano essere determinati i criteri³ con cui assegnare l'allocazione delle risorse del FPI per settore di intervento, e di conseguenza definire come avrebbero dovuto essere ripartite le risorse tra i Ministeri competenti. A seguito del riparto tra i Ministeri, questi, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, dovrebbero individuare gli interventi da realizzare, l'importo finanziato, i soggetti attuatori e il cronoprogramma della spesa.

La caratteristica innovativa del FPI è quella di avere un approccio che è guidato solo dall'oggettività dei dati per determinare l'effettiva mancanza di infrastrutture e la valutazione delle prestazioni che le infrastrutture presenti dovrebbero concorrere ad erogare e non da quote di riserva prefissate. Negli intenti dei legislatori questa caratteristica innovativa dovrebbe rendere più rapida e coerente l'azione di riduzione degli squilibri tra i territori e, allo stesso tempo, agevolare il coordinamento tra i progetti finanziati con il FPI e quelli a carico degli altri fondi, nazionali ed europei, dedicati allo sviluppo e alla coesione territoriale.

Una dotazione finanziaria sostanzialmente limitata, meno di 500 milioni di euro all'anno fino al 2033, sembra assegnare al FPI una natura sperimentale come test per verificare eventuali

³ I criteri sono stabiliti alla luce degli esiti della ricognizione delle dotazioni infrastrutturali e tenendo conto anche della qualità delle infrastrutture e dei servizi collegati, al fine di recuperare il divario tra i diversi territori e considerando le rispettive specificità geografiche e sociali (estensione, insularità, densità della popolazione e delle unità locali produttive, ecc.).

difficoltà o resistenze nel riorientare la politica degli investimenti nei territori, per poi, alla luce dei risultati, aumentarne il raggio di azione.

2. Riepilogo del quadro normativo relativo al FPI

L'analisi dei fabbisogni infrastrutturali dei territori, finalizzata anche alla diminuzione dei divari regionali, è un tema che ha avuto sempre maggiore importanza dal momento in cui è entrata in vigore la riforma del Titolo V della Costituzione (Legge costituzionale 3/2001).

Negli ultimi vent'anni il tema della diminuzione dei gap infrastrutturali tra i diversi territori è stato affrontato con la Legge 42/2009 e la Legge 196/2009. La Legge 42/2009 si propone di rimuovere gli squilibri tra i territori mentre la Legge 196/2009 vuole garantire l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa in conto capitale del bilancio dello Stato destinate alle opere pubbliche. In entrambe le norme viene stabilito che le Amministrazioni Pubbliche svolgano delle attività ricognitive analitiche per quantificare i fabbisogni infrastrutturali dei territori valutandole in base all'adeguata fornitura di servizi alle famiglie e alle imprese, e fanno esplicito riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

La Legge 42/2009 ha l'obiettivo di promuovere il riequilibrio economico e sociale del territorio nazionale prevedendo che lo Stato si faccia carico degli interventi necessari sia per migliorare l'efficienza ed efficacia dei servizi offerti (intervenedo sulle spese correnti) sia per diminuire il gap territoriale (intervenedo sulle spese in conto capitale). Per diminuire i gap territoriali da un lato si prevede che in tutti i territori si abbia un'erogazione delle prestazioni dei servizi pubblici coerente con i livelli e gli standard esistenti mentre dall'altro lato si sostiene un miglioramento delle dotazioni infrastrutturali nelle diverse aree geografiche del Paese.

Il D. Lgs. 88/2011, che contiene i principi generali per l'utilizzo di risorse aggiuntive (rispetto a quelle ordinarie nazionali) per la promozione dello sviluppo e della coesione sociale e la rimozione degli squilibri, stabilisce per il Fondo Sviluppo e Coesione una programmazione pluriennale e la quota di riserva in favore del Mezzogiorno.

Tra gli elementi introdotti dai D. Lgs 228/2011 e 229/2011 vi è l'obbligo di effettuare l'analisi dei fabbisogni infrastrutturali allo scopo di individuare gli interventi necessari e finanziarli, in ordine di priorità, con risorse a carico del bilancio dello Stato. In particolare, Il D. Lgs. 228/2011 ha introdotto i principi generali per la valutazione ex-ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi,

l'individuazione delle opere necessarie per soddisfarli e la valutazione ex-post degli investimenti realizzati. Il D. Lgs. 229/2011 ha invece richiesto la creazione di un sistema di gestione informatizzato delle opere pubbliche come strumento di supporto alla programmazione e alla verifica.

Con la Legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020), il Legislatore è nuovamente intervenuto in materia, sostituendo il comma 1 dell'articolo 22 della Legge 42/2009, così riattivando il processo che dovrebbe occuparsi dell'obiettivo di perequazione delle infrastrutture e da cui trae origine il Fondo di Perequazione Infrastrutturale (FPI); processo che è stato successivamente ripreso dal Decreto-legge 121/2021.

3. Lo stato di attuazione del FPI

Nel corso del 2022 si sono effettivamente costruiti i data base relativi alle infrastrutture presenti sui territori in modo da poter definire degli adeguati indicatori sintetici di comparazione tra territori a livello settoriale che siano in grado di dare conto della dotazione fisica, della sua qualità e della sua accessibilità. Per la costruzione dei data base si sono utilizzate le fonti statistiche nazionali⁴ e una ricognizione informativa con Regioni ed Enti locali. Dalla mappa delle infrastrutture a disposizione dei territori, sia per la componente di proprietà statale sia per quella di proprietà di Regioni, Enti locali o altri terzi, risulta come il Mezzogiorno registri una diffusa carenza infrastrutturale su quasi tutti gli ambiti considerati collocandosi al di sotto della media nazionale. Oltre al ritardo nelle dotazioni di trasporto e comunicazione (strade, ferrovie, aeroporti e porti merci), in particolare emergono problemi anche nel settore sanitario e in quello del ciclo di raccolta e lavorazione dei rifiuti indifferenziati e differenziati.

Allo stato attuale il Fondo di Perequazione Infrastrutturale, pur avendo raccolto le informazioni necessarie per essere avviato, non è stato ancora attivato e la sua dotazione finanziaria è attualmente congelata ma tenuta distinta dalle risorse programmate per il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) e da quelle del PNRR e del PNC.

⁴ Tra le fonti statistiche nazionali utilizzate vi sono: l'Atlante Statistico territoriale delle infrastrutture (ISTAT); l'Annuario statistico del SSN (Ministero della Salute); l'Indagine sui servizi sociali dei Comuni (ISTAT); il Censimento delle acque per uso civile (ISTAT); dati sul settore e l'edilizia scolastica (Ministero dell'Istruzione); dati sulle infrastrutture di trasporto (MIT).

4. Il FPI nel contesto degli altri fondi di investimento

L'analisi delle politiche per la riduzione dei divari infrastrutturali territoriali e la coesione economica e sociale possono contare nell'attuale quadro normativo su diversi strumenti, i cui principali sono:

- Fondo per la Perequazione Infrastrutturale (FPI).
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).
- Piano Nazionale Complementare (PNC).
- Fondo Sviluppo e Coesione (FSC).
- Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR).

I primi tre strumenti (FPI, PNRR, PNC) si caratterizzano per essere a ciclo unico, ovvero esauriscono la loro funzione una volta che sono stati attuati e le risorse utilizzate. Gli ultimi due strumenti (FSC e FESR) sono strumenti esistenti da molto tempo e basati sui cicli settennali che caratterizzano la programmazione pluriennale del bilancio europeo.

Oltre ai principali strumenti sopra elencati occorre ricordare che la Legge di bilancio 2017, la Legge di bilancio 2019 e la Legge di bilancio 2020 hanno creato due fondi, finanziati con il bilancio ordinario dello stato, che, pur non avendo espliciti obiettivi di perequazione tra territori, mirano al rilancio degli investimenti infrastrutturali per un arco temporale di circa 15 anni e hanno obiettivi di coesione economica e sociale; e sono:

- Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese.
- Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese.

La perequazione infrastrutturale nel FPI

Il **Fondo per la Perequazione Infrastrutturale (FPI)** ha una dotazione complessiva pari a **4,6 miliardi di euro, fino al 2033**, e senza quote di riserva per il Mezzogiorno; la scelta degli interventi da realizzare dovrebbe avvenire solo a seguito di un'analisi oggettiva che determini gli effettivi deficit infrastrutturali e di qualità dei servizi offerti nei territori.

La perequazione infrastrutturale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e nel Piano Nazionale Complementare

Nel **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** l'aumento la coesione territoriale viene affrontato con la Missione 5 "Inclusione e Coesione" che nella componente n.3 per un totale di risorse pari a **2 miliardi di euro** prevede due linee di azione: il rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne con misure volte a elevare la qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali, e i progetti per lo sviluppo del Sud compresi il contrasto della povertà nell'istruzione, la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e il potenziamento delle zone economiche speciali (ZES). A queste risorse si deve aggiungere l'impegno a diminuire il divario infrastrutturale che è in capo principalmente al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT) e può contare su un totale di risorse pari a circa **39,7 miliardi di euro** a valere sul PNRR di cui destina alle Regioni del Mezzogiorno 18,3 miliardi di euro. Le risorse del **Piano Nazionale Complementare (PNC)** di competenza del MIT sono pari a circa **9,8 miliardi di euro**, di cui circa 5 miliardi di euro destinati alle Regioni del Mezzogiorno. Complessivamente le risorse dedicate da PNRR e PNC sono pari a circa **51,5 miliardi di euro, fino al 2026**.

La perequazione infrastrutturale nel Fondo Sviluppo e Coesione

Il **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)** finanzia interventi aggiuntivi e speciali a valere su risorse nazionali, di carattere infrastrutturale materiale e immateriale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra territori. Si caratterizza per avere un carattere pluriennale ed è allineato ai cicli di programmazione dei Fondi strutturali europei. L'utilizzo delle risorse avviene su delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), secondo principi di complementarità e addizionalità rispetto agli altri interventi finanziati con i Fondi strutturali europei e, da quest'anno, anche dal PNRR e dal PNC. La dotazione finanziaria del FSC per il **periodo di programmazione 2021-27** è stata definita nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020, per un ammontare complessivo di 73,5 miliardi di euro. Tuttavia, a seguito di numerosi de- finanziamenti e ri-finanziamenti di varia natura, delle allocazioni già disposte per legge e delle assegnazioni con apposite delibere del CIPESS, nonché tenuto conto delle risorse confluite nel PNRR (15,6 miliardi di euro), l'ammontare complessivo ancora da programmare attualmente a disposizione del Fondo è pari a circa **48,6 miliardi di euro**.

La perequazione infrastrutturale nel Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Il **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)** è, tra i fondi attivati dall'Unione europea, quello specializzato negli investimenti infrastrutturali. Per il **ciclo di programmazione 2021-27** le risorse FESR indirizzate, attraverso l'Accordo di Partenariato e i Programmi 2021-27 per l'Italia, sono pari complessivamente a **44,2 miliardi di euro**, di cui 26,3 miliardi di euro di risorse UE e 17,9 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale.

La perequazione infrastrutturale nel fondo per lo sviluppo infrastrutturale del Paese e nel fondo per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni

Il **Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese** è finanziato con la Legge di bilancio 2017 e ha una dotazione pari a **36,2 miliardi di euro**; finanzia interventi nei settori dei trasporti, delle infrastrutture, della ricerca, della difesa del suolo, dell'edilizia pubblica e della riqualificazione urbana. Il **Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese** è finanziato con la Legge di bilancio 2019 e la Legge di bilancio 2020 e ha una dotazione finanziaria rispettivamente di **43,6 miliardi di euro** e di **20,8 miliardi di euro**; oltre agli aspetti infrastrutturali è destinato anche all'economia circolare, alla decarbonizzazione dell'economia, alla riduzione delle emissioni, al risparmio energetico, alla sostenibilità ambientale. La dotazione finanziaria complessiva, iniziale, dei due fondi sopraindicati è di quasi **100,6 miliardi di euro** che non sono stati ancora del tutto assegnati. La dimensione economica di questi due fondi è decisamente consistente e su un arco temporale sufficientemente lungo da permettere a loro di essere degli strumenti validi per affrontare i problemi di coesione e di perequazione infrastrutturale. Anche se si registra come in questi due fondi la scelta dei progetti finanziabili non segue dei criteri di valutazione quantitativa come nel caso del FPI.

Tutti quanti i fondi sopraindicati hanno obiettivi simili ma allo stesso tempo hanno diverse fonti di finanziamento, diverse dotazioni finanziarie, diverse regole contabili e diverse approcci alla programmazione. Tutto questo implicherebbe la necessità di favorire un coordinamento tra i fondi al fine di favorire la coerenza degli investimenti ed evitare sovrapposizioni, duplicazioni o frammentazioni con lo scopo di garantire l'effettiva addizionalità delle risorse rispetto alla programmazione ordinaria e quindi di raggiungere una maggiore coesione territoriale. Il Decreto-legge 121/2021 si preoccupa di fornire indicazioni sul coordinamento del FPI con il PNRR e il

PNC, ma rimane a un livello alto, di solo principio, usando la generica formulazione del “tenere conto”.

Al di là dei vincoli di destinazione e della possibilità di fare valere obiettivi perequativi nel periodico confronto negoziale nessuno dei fondi esistenti adotta come criterio centrale di azione la valutazione oggettiva del divario tra i territori per ridurre i gap delle dotazioni infrastrutturali. La novità del FPI è proprio questa, e il censimento delle infrastrutture, sia quelle statali che quelle di proprietà delle Amministrazioni locali, ne rappresenta il prerequisito essenziale per programmare e attuare coerentemente un percorso di superamento dei gap.

Per comprendere l'importanza del tema del coordinamento basta osservare le diversità di approccio che dovrebbero essere armonizzate; si pensi che il PNRR assicura a priori che almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente sia destinato alle Regioni del Mezzogiorno e concorre sia alla coesione territoriale e sia alla diminuzione del divario infrastrutturale; anche il PNC assicura il 34% di default delle proprie dotazioni alle regioni del Mezzogiorno. Allo stesso modo il Fondo Sviluppo e Coesione assicura che almeno l'80% delle proprie risorse sia destinato alle regioni del Mezzogiorno. Mentre per i Fondi strutturali europei (FESR, FSE+, JTF) esiste un modello di riparto nazionale che, sulla base di variabili socio-economiche territoriali, consente, all'inizio di ogni ciclo di programmazione, di attribuire a ciascuna Regione, ognuna classificata nella categoria “meno sviluppate” o “in transizione” o “più sviluppate”, la quota parte dell'ammontare di risorse complessivamente destinate all'Italia. A valle del riparto regionale vengono poi stabilite le allocazioni seguendo i vincoli stabiliti a priori dalla Commissione Europea su settori o aree di intervento attraverso un processo negoziale che coinvolge Regione e Commissione Europea; il processo negoziale avviene anche tra Stato Membro e Commissione Europea per la definizione dell'Accordo di Partenariato.

5. Considerazioni

Il FPI è un fondo che si è aggiunto alle fonti di finanziamento nazionali ed europee già dedicate alla coesione socio-economica dei territori. Le caratteristiche principali del FPI che lo contraddistinguono rispetto agli altri fondi che si occupano della coesione sono due: **una dotazione finanziaria ridotta e un'allocazione delle risorse ai territori guidata esclusivamente dalla quantificazione dei loro ritardi infrastrutturali.**

Il FPI è stato avviato nel 2021 ma al momento non è ancora stato utilizzato nonostante sembri uno strumento particolarmente adatto a ridurre i divari nelle dotazioni infrastrutturali che storicamente contraddistinguono l'Italia e che impediscono anche la realizzazione di obiettivi costituzionali come i livelli essenziali delle prestazioni (LEP). La diminuzione del divario territoriale e la garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) non può avvenire se non vi è una contemporanea perequazione delle risorse correnti e delle risorse capitali, attraverso una diminuzione dei deficit infrastrutturali⁵.

Per evitare che i due lati della perequazione, quella di parte corrente e quella capitale (o infrastrutturale), continuino a muoversi scollegati come in passato, servirebbe un'azione diretta e risolutiva per rinforzare le dotazioni dei territori più sguarniti, simile a quella per cui è stato progettato il FPI. Infatti, il FPI potrebbe contribuire a sostenere il rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali nei territori deficitari dato il suo esplicito collegamento alle funzioni di produzione/erogazione delle prestazioni LEP.

⁵ La mancanza di adeguate strutture di erogazione, ovvero i deficit infrastrutturali, incide sull'efficienza e sull'efficacia della funzione di produzione di beni e servizi pubblici pesando sui costi operativi cui la perequazione di parte corrente tenta di dare copertura.