

Direzione Affari Economi e Centro Studi

**DECRETO “SBLOCCA ITALIA”:
LE NORME ECONOMICO FINANZIARIE
*Commento al testo del Decreto Legge n.133
pubblicato sulla
Gazzetta Ufficiale n. 212 del 12 settembre 2014***

NORME ECONOMICO FINANZIARIE

Art. 1 - Asse ferroviario Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina

La norma prevede la nomina dell'Amministratore Delegato di Ferrovie dello Stato Spa a Commissario delegato per la realizzazione delle opere relative alla **tratta ferroviaria Napoli-Bari**, ricompresa nel programma delle infrastrutture strategiche della Legge Obiettivo.

Il Commissario, al fine di accelerare la realizzazione dell'opera in modo da **avviare i lavori entro e non oltre il 31 ottobre 2015**, provvede all'approvazione dei relativi progetti.

A tal fine, la norma consente al Commissario, anche sulla base dei soli progetti preliminari, la possibilità di bandire la gara ed, entro centoventi giorni dall'approvazione dei progetti conseguenti alla chiusura della Conferenza dei servizi, di provvedere alla consegna dei lavori anche adottando provvedimenti d'urgenza.

Gli interventi sono dichiarati indifferibili, urgenti e di pubblica utilità.

La norma fissa dei termini ben precisi per consentire l'accelerazione del processo realizzativo. In particolare, la conferenza dei servizi verrà convocata entro quindici giorni dall'approvazione dei progetti definitivi.

Il finanziamento dell'opera, dal valore complessivo di 6,4 miliardi di euro, avverrà a valere sulle risorse del Contratto di Programma tra RFI e Ministero delle Infrastrutture.

Analoghe disposizioni sono previste per la realizzazione dell'asse ferroviario AV/AC Palermo-Catania-Messina.

La norma prevede altresì, al fine dare continuità agli interventi sulla rete ferroviaria nazionale, l'approvazione del Contratto di Programma 2012-2016 – parte investimenti stipulato da RFI e Ministero delle infrastrutture e trasporti l'8 agosto 2014.

E' previsto, inoltre, di destinare 220 milioni di euro, a valere sulle risorse stanziato dalla Legge di stabilità per il 2014 quale contributo in conto impianti a favore di RFI, ad interventi di manutenzione straordinaria della rete ferroviaria.

Art. 3 - Sblocco di opere indifferibili, urgenti e cantierabili per il rilancio dell'economia

La norma prevede il rifinanziamento del fondo "Sblocca cantieri", istituito con il decreto-legge n°69/2013 (DL "Fare"), per un importo di **3.890 milioni di euro**.

Queste risorse verranno destinate agli interventi indicati in tabella.

**LE INFRASTRUTTURE FINANZIATE CON LE RISORSE DELLO
 SBLOCCA-ITALIA - Valori in milioni di euro**

OPERA	IMPORTO
completamento copertura Passante Ferroviario di Torino	25,0
Completamento sistema idrico Basento-Bradano-settore G	65,0
Autostrada Trieste-Venezia (terza corsia)	30,0
Soppressione passaggi a livello sulla rete ferroviaria con priorità alla tratta Bologna-Lecce	60,0
Metropolitana di Roma-Linea C -Colosseo-Piazza Venezia	155,0
Sub-totale A - CANTIERABILI ENTRO DICEMBRE 2014	335,0
Asse AV/AC Verona-Padova	90,0
Asse viario Lecco-Bergamo	15,0
Messa in sicurezza Cuneo-Ventimiglia	29,0
Completamento e ottimizzazione Torino-Milano con la viabilità locale e interconnessione tra SS32 e SP 299- Tangenziale di Novara	72,0
AV Milano-Genova-Terzo Valivo dei Giovi	200,0
Tunnel ferroviario del Brennero	270,0
Quadrilatero Umbria-Marche	120,0
Linea 1 Metropolitana di Napoli	90,0
SS 131 in Sardegna (messa in sicurezza degli svincoli)	143,0
Piano manutenzione ANAS Ponti-Viadotti-Gallerie	300,0
Sub-totale B - APPALTABILI ENTRO DICEMBRE 2014 E CANTIERABILI ENTRO GIUGNO 2015	1.329,0
Interventi reti metropolitane di Torino-1a fase	100,0
Pedemontana Piemontese Biella-Casello Ghemme	80,0
Variante della "Tremezzina" sulla strada statale internazionale 340 "Regina"	210,0
Quadruplicamento linea ferroviaria Lucca-Pistoia	215,0
Metrotramvia di Firenze	100,0
Aeroporto di Firenze	50,0
Adeguamento della SS 372 Telesina tra Caianello e Benevento	90,0
Asse viario SS 212 Fortorina -Primo lotto	65,0
Aeroporto di Salerno	40,0
Completamento SS291 in Sardegna	81,0
Autostrada Salerno Reggio Calabria - da svincolo Rogliano a svincolo Altilia	381,0
Autostrada Salerno Reggio Calabria - Svincolo Lauretana Borrello	38,0
Asse viario Gamberale-Civitaluparella in Abruzzo	62,0
Completamento sistema idrico integrato della Regione Abruzzo	69,0
Ponte stradale di collegamento tra l'autostrada per fiumicino e l'EUR	145,0
Proposte pervenute dagli enti locali alla Presidenza del Consiglio entro il 31 agosto 2014 (finanziamento)	400,0
Opere di competenza dei Provveditorati alle Opere Pubbliche	100,0
Sub-totale C - APPALTABILI ENTRO APRILE 2014 E CANTIERABILI ENTRO AGOSTO 2015	2.226,0
TOTALE	3.890,0
PER MEMORIA - ALTRE RISORSE PREVISTE DAL DECRETO	
Proposte pervenute dagli enti locali alla Presidenza del Consiglio entro il 31 agosto 2014 (allentamento Patto di stabilità interno)	250,0
Risorse per la riduzione del rischio idrogeologico nelle aree metropolitane	110,0

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

In questo contesto, la norma prevede un meccanismo di definanziamento degli interventi in caso di mancato avvio degli interventi entro una determinata scadenza, principio già applicato con successo nell'ambito dell'attuazione del DL "Fare".

La norma prevede inoltre il definanziamento delle opere finanziate con le risorse del FAS 2007-2013 ed il loro finanziamento con risorse FSC 2014-2020. L'importo di risorse "liberate" con questo intervento potrebbe essere di alcuni miliardi di euro (NB: la delibera n°62/2011 interessata dalla norma assegna risorse FAS 2007-2013 per circa 7 miliardi di euro).

La norma prevede, inoltre, al comma 12 che, a seguito della soppressione del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, anticipata al 31 luglio 2014 dal DL 92 del 26 giugno 2014, le risorse disponibili sulla contabilità speciale del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie vengano versate all'entrata del bilancio e riassegnate con decreto MEF a uno o più capitoli del Ministero delle infrastrutture e del Ministero della giustizia.

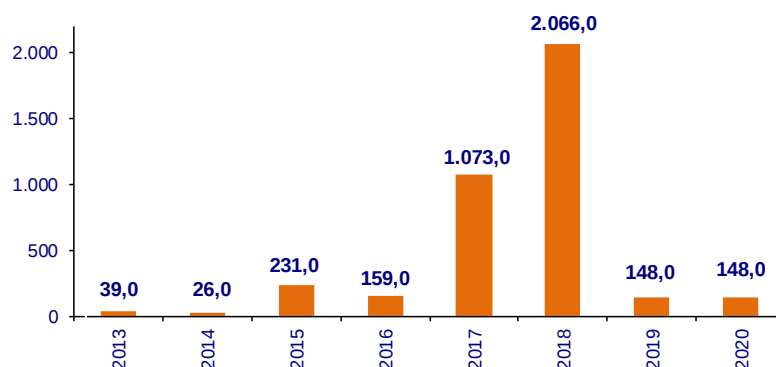
In questo modo si chiude la gestione commissariale del Piano Carceri evitando ulteriori ritardi nell'utilizzo delle risorse per completare gli interventi programmati.

Valutazione: parzialmente negativa

Le criticità della nuova bozza di provvedimento "Sblocca cantieri" sono relative a:

- **l'esiguità delle risorse** destinate ad infrastrutture. Le risorse indicate nel decreto ammontano complessivamente a 3,9 miliardi di euro di cui il 78% a valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione;
- **la tempistica di messa a disposizione** delle risorse. il profilo temporale delle coperture appare eccessivamente lungo con oltre il 60% delle risorse previste a partire dal 2018. Solo l'11% delle risorse previste, pari a 416 milioni di euro, risultano disponibili nel triennio 2014-2016. Un ammontare insufficiente per imprimere un impatto immediato sul settore delle costruzioni e sull'economia;

**DL SBLOCCA ITALIA: COPERTURA FINANZIARIA INTERVENTI
INFRASTRUTTURALI (ART.3) - profilo temporale
valori in milioni di euro**



Elaborazione Ance su DL 133/2014

- **la ripartizione delle risorse tra grandi, medie e piccole opere.** La scelta delle opere finanziate appare sbilanciata a favore dei grandi interventi infrastrutturali.

Tra i programmi di opere medio-piccole si evidenziano:

- Piano ANAS di manutenzione di ponti, viadotti e gallerie;
- Opere di competenza dei Provveditorati alle Opere Pubbliche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per un importo di 100 milioni di euro;
- ulteriori interventi relativi alle richieste di finanziamento inviate dalle Amministrazioni locali alla Presidenza del Consiglio dei Ministri entro il 31 agosto 2014, non ricompresi in quelli previsti all'articolo 4 del decreto in commento o richieste inviate nell'ambito del programma "6.000 campanili" di cui all'art. 18, comma 9, del decreto-legge n.69 del 2013.

Risultano, invece, rimandati alla prossima Legge di Stabilità i finanziamenti a favore dell'edilizia scolastica e per la manutenzione di infrastrutture stradali e ferroviarie (ANAS e Ferrovie). In merito al Programma 6.000 campanili si evidenzia la necessità che la previsione del programma tra gli interventi da appaltare entro il 31 dicembre 2015 non escluda un suo finanziamento ordinario nell'ambito della prossima legge di stabilità;

- **l'operazione di definanziamento delle opere finanziate con le risorse del FAS 2007-2013** e relativo trasferimento alla programmazione FSC 2014-2020. La finalità dell'operazione non è chiara. In prima analisi, la norma potrebbe essere finalizzata a liberare risorse da destinare a nuove opere (il provvedimento, tuttavia, non indica quali) e/o a posticipare la spesa relativa alla realizzazione di alcuni interventi infrastrutturali per non superare il limite del 3% del rapporto deficit/Pil;
- risulta, invece, **apprezzabile la decisione di fissare dei termini per l'utilizzo dei fondi, pena la revoca degli stessi, e dei sistemi di monitoraggio sullo stato di avanzamento dei lavori**, dopo i buoni risultati conseguite da analoghe misure previste nel Decreto del Fare (DL 69/2013).

Art. 4 - Misure di semplificazione per le opere incomplete segnalate dagli Enti Locali e Pagamenti PA

La norma prevede misure per il completamento di opere bloccate, segnalate dagli enti locali in risposta alla sollecitazione del Presidente del Consiglio.

In particolare, l'articolo prevede la possibilità di riconvocazione la conferenza dei servizi per sbloccare le opere. Inoltre, è previsto un allentamento del Patto di stabilità interno, per un importo di 250 milioni di euro nel 2014, per la realizzazione di opere oggetto di segnalazione alla Presidenza del Consiglio entro il 15 giugno 2014.

Valutazione: positiva

L'allentamento del Patto di stabilità interno per favorire la realizzazione di opere urgenti per le quali gli enti locali dispongono già di risorse rappresenta una misura positiva, più volte invocata dall'Ance. La dimensione finanziaria dell'allentamento (250 milioni di

euro) appare tuttavia troppo limitata. Inoltre, occorre precisare che in base alle scadenze definite per l'utilizzo della misura, l'allentamento dovrebbe riguardare prevalentemente il pagamento di debiti pregressi.

La norma prevede anche l'**allentamento del Patto di stabilità interno degli enti territoriali** (Regioni, Province e Comuni) **per 300 milioni di euro**, di cui 200 milioni nel 2014 e 100 milioni nel 2015, **per il pagamento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione.**

Inoltre, la norma prevede la possibilità per gli enti locali di sfruttare anche nel secondo semestre 2014 l'allentamento del Patto di stabilità interno da 1 miliardo di euro stabilito dalla legge di stabilità per il 2014.

Valutazione: positiva

Lo stanziamento rappresenta un primo segnale della volontà politica di trovare una soluzione anche al problema dei debiti PA di parte capitale, come previsto del protocollo siglato con il MEF a fine luglio 2014, ma la somma stanziata appare molto limitata rispetto al fabbisogno (10-11 miliardi di euro).

Art. 7 - Dissesto idrogeologico ed opere urgenti di depurazione e sistemazione idraulica

La norma prevede ulteriori misure, rispetto a quelle già contenute nel DL 91/2014, in materia di accelerazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (cfr. commento Opere pubbliche).

Valutazione: criticità

Oltre le criticità segnalate relative all'introduzione di nuove procedure derogatorie evidenziate dalla direzione Opere Pubbliche, si segnalano:

- ***l'esiguità delle nuove risorse destinate al rischio idrogeologico.*** Il decreto prevede infatti l'assegnazione di soli **110 milioni di euro aggiuntivi**, rispetto ai **circa 2,5 miliardi di euro** già stanziati e ancora da utilizzare, per la realizzazione di "non più di 3" interventi urgenti di sistemazione idraulica dei corsi d'acqua al fine di risolvere situazioni di criticità ambientale in alcune **aree metropolitane** interessate da fenomeni di esondazione e alluvione. In più occasioni, il responsabile dell'unità di missione presso la Presidenza del Consiglio aveva indicato l'intenzione del Governo di destinare **7 miliardi di euro aggiuntivi**, provenienti dalla programmazione FSC 2014-2020, alla riduzione del rischio idrogeologico.
- ***Il ruolo preponderante assegnato al Ministero dell'ambiente nell'attuazione degli interventi che, da una prima lettura, sembra andare nella direzione opposta rispetto alla scelta di istituire un forte coordinamento presso la Presidenza del Consiglio***
- ***La possibilità di attribuire la progettazione e l'esecuzione degli interventi a società in house dei Ministeri. Con il decreto-legge, il Governo sembra intenzionato ad invertire decisamente la rotta intrapresa durante la primavera, allontanandosi dagli obiettivi di massima trasparenza in***

particolare nell'affidamento dei lavori di riduzione del rischio idrogeologico e rispolverando un "vecchio" modello di intervento, simile a quello utilizzato in passato in particolare per l'intervento della Protezione Civile.

Art. 9 - Interventi di somma urgenza, con particolare riferimento all'edilizia scolastica

La norma prevede la possibilità di derogare alla normativa sugli appalti pubblici, con varie modalità in funzione dell'importo dei lavori da realizzare, per interventi dichiarati di somma urgenza (cfr. commento Direzione Opere Pubbliche). In questa categoria, vengono inseriti tutti gli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici.

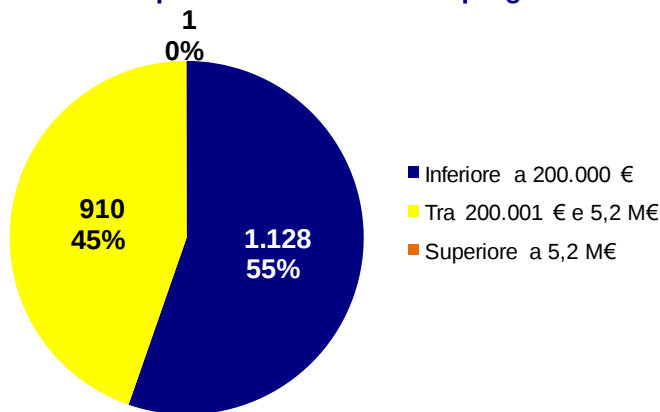
Valutazione: perplessità e criticità

*Un primo ambito di applicazione della normativa riguarda le opere di messa in sicurezza degli edifici scolastici rientranti nel **piano di edilizia scolastica approvato dal Governo all'inizio dell'estate**.*

Il Piano prevede in particolare 2.039 interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici¹ per un importo pari a circa 608 milioni di euro, da appaltare entro dicembre 2014.

Di questi progetti, il 55% è di importo inferiore a 200.000 euro ed il 45% è di importo compreso tra 200.000 e 5,2 milioni di euro (soglia comunitaria).

Edilizia scolastica- Interventi di messa in sicurezza - Ripartizione % numero di progetti

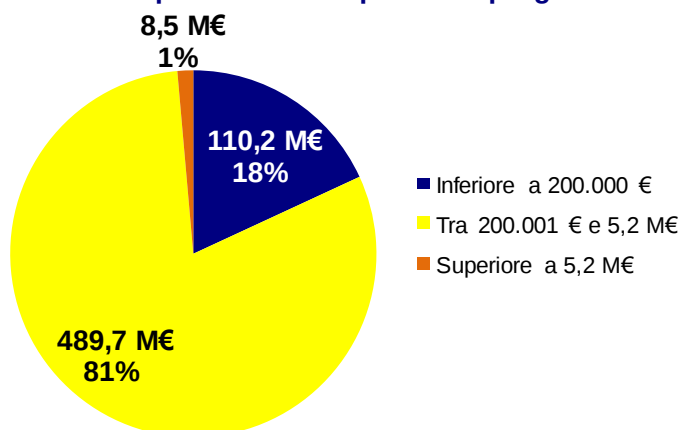


Elaborazione Ance su documenti ufficiali

¹ I progetti rientrano nei due programmi "#Scuolesicure" (400 milioni di euro) e "#Scuolenuove" (208 milioni di euro). Il piano di edilizia scolastica comprende anche un terzo programma "#Scuolebelle", da circa 450 milioni di euro, che riguarda piccoli interventi di decoro e manutenzione.

I progetti di importo inferiore a 200.000 euro hanno un valore complessivo di 110,2 milioni di euro mentre i progetti di importo compreso tra 200.001 euro e 5,2 milioni di euro hanno un valore complessivo di 489,7 milioni di euro.

Edilizia scolastica- Interventi di messa in sicurezza - Ripartizione % importo dei progetti



Elaborazione Ance su documenti ufficiali

In altre parole, con l'utilizzo delle nuove procedure di somma urgenza per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, circa il 55% degli appalti sarebbe assegnato attraverso affidamento diretto, con l'invito di soli 5 operatori, mentre il restante 45% sarebbe affidato attraverso una procedura di gara che prevede l'invito di soli 3 operatori economici, quindi con concorrenza estremamente limitata.

La forte riduzione della concorrenza operata nell'ambito di un programma prioritario ed emblematico del Governo, che prevede l'affidamento di più di 600 milioni di euro di lavori medio-piccoli nei prossimi 4 mesi, non appare condivisibile.

Il programma di edilizia scolastica, la cui prima fase ha un valore complessivo di circa 1,1 miliardi di euro, deve rappresentare un elemento centrale dell'azione di rilancio dell'economia e di sostegno all'attività nel settore dell'edilizia e non può essere integralmente sottratto al mercato o affidato in base a procedure di concorrenza estremamente ridotta.

Art. 10 - Disposizioni per il potenziamento dell'operatività di Cassa Depositi e Prestiti a supporto dell'economia

La norma definisce le disposizioni per il potenziamento dell'operatività della Cassa Depositi e Prestiti a supporto dell'economia.

Secondo quanto previsto la CDP potrà utilizzare le risorse del risparmio postale anche per finanziare investimenti pubblici e privati di interesse economico generale che, senza una spinta pubblica, non partirebbero.

In particolare, le disposizioni contenute alla lettera a) e b) del comma 1 ampliano e rendono più flessibile la **"gestione separata"** della CDP, quella cioè che trae risorse

da emissioni garantite dallo Stato, e soggetta per gli impieghi a decreti di indirizzo del Ministro dell'Economia.

Le risorse derivanti da tale gestione potranno essere **utilizzate nel settore immobiliare, energia, ambiente, calamità naturali e protezione civile, trasporti, piani europei, ricerca, educazione** anche in funzione di promozione del turismo, ambiente e efficientamento energetico, anche da soggetti privati.

Alla lettera b) del comma 1 viene, inoltre, esteso il raggio d'azione della **“gestione ordinaria”** (raccolta da titoli senza garanzia statale), **per investimenti finalizzati a ricerca, sviluppo, innovazione, ambiente ed efficientamento energetico**, in via preferenziale in cofinanziamento con enti creditizi. Per assicurare la piena operatività del meccanismo sarà necessaria la stipula di una convenzione tra Mef e Cdp.

Valutazione: positiva

Mentre la normativa attualmente vigente (DI 269/2003, articolo 5 comma 7 lettera a) limita l'uso della gestione separata al tradizionale finanziamento degli enti locali per opere di interesse pubblico promosse dagli stessi enti pubblici, con l'art. 10 del decreto Sblocca Italia, le risorse da titoli garantiti dallo Stato potrebbero essere impiegate per finanziare una vasta serie di investimenti che abbiano finalità di servizio di interesse generale, promosse anche soggetti privati.

Art. 12 - Fondi europei - Potere sostitutivo del Governo

La norma prevede la possibilità per il Presidente del Consiglio di definire e riprogrammare, anche attribuendole ad altro livello di Governo, le risorse dei fondi strutturali europei e FSC non impegnati. Inoltre la norma prevede esercitare il potere sostitutivo nei confronti delle amministrazioni competenti (Ministeri, Regioni, ecc.) per accelerare la spesa dei fondi europei e FSC.

Valutazione: perplesSità

La norma rappresenta un rischio perché nel difficile contesto di finanza pubblica, potrebbe facilitare la riprogrammazione di risorse inizialmente destinate ad infrastrutture a favore di altre tipologie di intervento (incentivi,...)

Art. 15 - Fondo di servizio per la patrimonializzazione delle imprese

Viene istituito un Fondo d'investimento destinato alle imprese industriali che vogliono aumentare la propria patrimonializzazione per sviluppare programmi di sviluppo a medio-lunga scadenza.

Le imprese devono avere almeno 150 addetti e redditività operativa positiva.

L'operatività del Fondo è subordinata alla dotazione minima di 1 miliardo di euro e dovrebbe vedere la partecipazione di investitori istituzionali e professionali, soprattutto grandi banche e anche della CDP.

Valutazione: parzialmente positiva

Nella suddetta formulazione l'accesso al Fondo per le imprese di costruzioni non sarebbe agevole: la norma, infatti, consente l'ammissione per le sole imprese "caratterizzate da equilibrio economico operativo". In una fase congiunturale come quella che l'economia italiana sta attraversando ormai dal 2008, tale requisito appare fortemente limitativo per poter sfruttare le opportunità offerte da uno strumento di questo tipo.

Anche la previsione secondo cui possono accedere al Fondo solo le imprese con almeno 150 addetti, esclude, di fatto, buona parte delle imprese Ance.

Art. 42 - Disposizioni in materia di finanza delle regioni

La norma prevede la riapertura dei termini per il Patto di stabilità "verticale" (cessione di spazi finanziari dalla Regione agli enti del territorio): la scadenza viene posticipata dal 15 marzo 2014 al 15 ottobre 2014. Inoltre, la norma prevede la riapertura dei termini per la cessione di spazi di Patto di stabilità interno tra Regioni: la scadenza è fissata al 15 ottobre 2014.

Valutazione: positiva

La norma è positiva perché potrebbe consentire agli enti territoriali di effettuare ulteriori pagamenti in conto capitale e va nel senso della proposta formulata dall'Ance in sede di esame della legge di stabilità per il 2014.

22 settembre 2014