

*Resoconto della V Commissione permanente
(Bilancio, tesoro e programmazione)*

V Commissione - Resoconto di martedì 18 novembre 2008

SEDE REFERENTE

Martedì 18 novembre 2008. - Presidenza del vicepresidente Gaspare GIUDICE. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Luigi Casero.

La seduta comincia alle 13.

DL 154/08: Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali.

C. 1891 Governo, approvato dal Senato.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Roberto SIMONETTI (LNP), *relatore*, osserva che il provvedimento, già approvato dal Senato, reca numerose misure che, in vario modo, intervengono sulla materia dei rapporti finanziari con le autonomie territoriali. In particolare, per quel che concerne le misure più significative, si dispone in materia di procedure di rientro per le regioni in situazione di deficit della spesa sanitaria (articolo 1; il Senato ha integrato il testo introducendo un articolo 1-*bis* recante ulteriori interventi in materia sanitaria); di attuazione dei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze di regioni e di enti locali (articolo 3) e di regolazioni dei rapporti finanziari con gli enti locali, con particolare riferimento al minor gettito ICI conseguente a recenti interventi normativi (articolo 2), ovvero a situazioni di dissesto di specifiche realtà quali quelle dei comuni di Roma e Catania (articolo 5). Il Senato ha poi introdotto ulteriori disposizioni in materia di regime fiscale dei carburanti per autotrazione nelle regioni confinanti con la Svizzera (articolo 1-*ter*) e di finanziamento di alcune specifiche realtà, quali l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, da un lato, e l'Unione italiana ciechi e la Federazione nazionale delle istituzioni pro-ciechi, dall'altro (articolo 5-*bis*). Rileva che si tratta di interventi che, per la maggior parte, negli anni precedenti avrebbero trovato spazio nella legge finanziaria. In tal senso, si conferma l'intenzione del Governo di modificare le modalità di intervento legislativo in materia di finanza pubblica nella direzione dell'utilizzo di una pluralità di strumenti, abbandonando il ricorso alla «finanziaria *omnibus*». Nel rinviare, per un'analisi completa degli aspetti finanziari del provvedimento alla documentazione predisposta dagli uffici, segnala preliminarmente che l'articolo 1 integra le disposizioni in materia di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari, con particolare riferimento alla procedura di commissariamento. Si prevede, infatti, al comma 1, la possibilità per il Governo di nominare, a fianco del commissario *ad acta*, uno o più subcommissari (facoltà cui peraltro il Governo ha già provveduto, ad esempio per la regione Lazio); inoltre viene meno la possibilità, prevista dall'articolo 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, per il commissario *ad acta* di proporre alle regioni la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali ovvero delle aziende ospedaliere. In luogo di essa si prevede la possibilità di sospendere, con atto motivato, i direttori generali dalle loro funzioni e di assegnarli ad altro incarico, fermo restando il trattamento economico in godimento. Il comma 2 autorizza poi l'erogazione delle risorse spettanti alla regione per la spesa sanitaria ma attualmente subordinate,

per le regioni in situazione di disavanzo, alla verifica positiva dell'attuazione del piano di rientro. Si può procedere in tal senso quando dalla mancata erogazione possa derivare una situazione di emergenza finanziaria tale da compromettere gli impegni finanziari assunti e quando siano stati comunque adottati da parte del commissario *ad acta* provvedimenti significativi per la correzione degli andamenti della spesa. Infine, il comma 5 pone interamente a carico dello Stato, per l'anno 2009, l'onere derivante dall'abolizione dei *ticket* per gli anni 2009, 2010 e 2011 disposta dall'articolo 61, comma 19, del decreto-legge n. 112. Ricorda che il decreto-legge n. 112 quantificava l'onere derivante dall'abrogazione in 400 milioni di euro, in termini di saldo netto da finanziare, e in 834 milioni di euro in termini di fabbisogno e di indebitamento, per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011. Tale onere era posto a carico dello Stato attraverso l'incremento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale solo per 400 milioni, mentre per la quota restante esso era posto a carico delle regioni, che vi avrebbero dovuto provvedere con le risorse derivanti dalla riduzione degli emolumenti dei direttori generali, amministrativi e sanitari delle aziende sanitarie locali e con ulteriori misure di razionalizzazione della spesa del settore, ovvero, in assenza di queste, attraverso la reintroduzione, in misura integrale o ridotta dei *ticket* medesimi. Tali disposizioni troveranno ora applicazione a decorrere dall'anno 2010. La copertura dell'onere del comma 5, pari a 434 milioni di euro nel 2009, è posta a carico delle risorse individuate dall'articolo 6, su cui mi soffermerò successivamente. L'articolo 1, così come l'articolo 1-*bis*, intervengono anche su aspetti più di dettaglio: il comma 4 dell'articolo 1 sopprime la previsione dell'accorpamento, nell'ambito del processo di trasformazione degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni disposto dal decreto legislativo n. 288 del 2008, dell'Istituto «Giannina Gaslini» di Genova alla già esistente fondazione «Gerolamo Gaslini» e mantiene ferme le funzioni e la composizione del consiglio di amministrazione dell'Istituto Gaslini. L'articolo 1-*bis* prevede invece il differimento al 31 dicembre 2012 del termine per l'adozione delle misure e degli interventi di ristrutturazione delle strutture ospedaliere al fine di consentire lo svolgimento da parte del personale medico dell'attività libero professionale intramuraria, prorogando fino al 31 gennaio 2010 la vigenza delle misure provvisorie già adottate per consentire lo svolgimento dell'attività libero professionale intramuraria, anche fuori dalle strutture ospedaliere. L'articolo 1-*ter* prevede invece, attraverso l'abrogazione dell'articolo 24-*ter* del decreto-legge n. 248 del 2007, l'immediata vigenza della disposizione che esclude il personale medico dall'obbligo di 11 ore consecutive di riposo ogni 24 ore stabilito dall'articolo 7 del decreto-legislativo n. 66 del 2003. Per quanto concerne i profili problematici di carattere finanziario dell'articolo 1, segnala chela sospensione dei direttori generali, fermo restando il trattamento economico in godimento, comporta, rispetto alla normativa vigente, un aggravio degli oneri in capo alla regione. Tale aggravio pare sussistere anche nel caso di destinazione ad altro incarico per il quale sia previsto, in via ordinaria, un trattamento economico di entità inferiore a quello in godimento del direttore generale sospeso; inoltre non appare chiaro dalla formulazione della disposizione se il soggetto attuatore dell'incarico del direttore generale sospeso possa essere anche un soggetto diverso dall'eventuale sub commissario. In tale caso, si determinerebbe una duplicazione degli oneri a carico della Regione. Infine, premesso che i compensi degli organi della gestione commissariale sono determinati con decreto ministeriale, non ritiene condivisibile l'affermazione della relazione tecnica circa la possibilità di compensare i relativi maggiori oneri con la contrazione strutturale della spesa sanitaria derivante dall'applicazione del piano di rientro, in quanto tale piano è finalizzato a ricondurre la spesa in esame nell'ambito dell'andamento tendenziale scontato nei saldi di finanza pubblica, a fronte di prestazioni che devono comunque essere erogate. Su questi aspetti chiede un chiarimento da parte del rappresentante del Governo. Ricorda poi che l'articolo 2 interviene sui rapporti finanziari tra Stato e enti locali. La disposizione più significativa è quella contenuta al comma 8, che prevede l'erogazione di 260 milioni di euro per l'anno 2008 a titolo di regolazione contabile pregressa per il ristoro delle minori entrate ICI. I criteri e le modalità del riparto dovranno essere stabiliti in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Anche per la copertura di tale onere rinvio a quanto disposto dall'articolo 6. I commi 6 e 7 intervengono poi sulle modalità di definizione della certificazione da parte dei comuni del minor gettito ICI

derivante dall'abolizione dell'ICI sulla prima casa disposta dal decreto-legge n. 93 del 2008: si prevede, infatti, al comma 6, che la certificazione venga sottoscritta dal responsabile dell'ufficio tributi, dal segretario comunale e dall'organo di revisione e, al comma 7, che la stessa venga trasmessa alla Corte dei conti per la verifica della veridicità; la Corte dei conti può avvalersi anche dell'Agenzia del territorio. Il comma 1 dell'articolo 2 prevede che conservino validità le certificazioni delle maggiori entrate derivanti dalla modifica della disciplina ICI per alcune tipologie di fabbricati rurali disposta dal decreto-legge n. 262 del 2006 e dal riaccatastamento di alcuni immobili non più iscrivibili nelle categorie E/1, E/2, E/3, E/4, E/5, E/6 ed E/9 ai sensi del medesimo decreto-legge. I successivi commi 2, 3, 4 e 5 consentono di iscrivere convenzionalmente nei bilanci, a titolo di trasferimenti erariali l'importo pari alla differenza tra i minori contributi ordinari comunicati dal Ministero dell'interno e l'importo attestato dalla certificazione del comma 1. Per quanto concerne i profili problematici di carattere finanziario dell'articolo 2, con riferimento all'ICI rurale, ritiene necessario che il Governo chiarisca quale sia lo scarto riscontrato, del quale non è mai stata fornita una quantificazione, tra l'ammontare delle maggiori entrate effettivamente conseguite e quelle attese, quantificate dalla relazione tecnica al decreto-legge n. 262 del 2006. In ordine al meccanismo, previsto dal decreto-legge n. 81 del 2007 e sostanzialmente confermato dal provvedimento in esame, di regolazione del suddetto scarto, andrebbe chiarito se esso abbia natura meramente contabile, per neutralizzare gli effetti del lasso temporale esistente fra la decurtazione dei trasferimenti e il conseguimento delle maggiori entrate attese, o se invece consenta, come afferma la nota tecnica integrativa del Governo, il riconoscimento di una maggiore contribuzione statale a fronte del minor gettito ICI registrato rispetto alle attese. In tal caso andrebbe specificato quale sia l'ammontare di tale maggiore contribuzione e su quali basi esso, come affermato dalla nota tecnica, sia stato già considerato nelle previsioni tendenziali, in assenza di una disposizione che recepisce normativamente le aspettative degli enti locali. Andrebbe inoltre chiarito se tale orientamento sia stato seguito anche per le previsioni tendenziali riguardanti gli esercizi futuri, nonostante la proroga disposta dalla disposizione in esame sia limitata all'esercizio 2008. Con riferimento all'importo erogato agli enti locali a titolo di maggiore compensazione finanziaria del minor gettito derivante dalla soppressione dell'ICI sulla prima casa, andrebbero forniti ulteriori chiarimenti sia in merito ai criteri di quantificazione della somma in questione, sia in merito alla sua natura di una tantum. Rileva preliminarmente la necessità inoltre di un chiarimento sui dati indicati nella nota integrativa del Governo: infatti la somma delle riscossioni in conto competenza pari a 2.622 mln e in conto residui 915, dà un totale di 3.537 in luogo dell'importo 3.357 indicato nella nota. Quanto all'importo erogato a titolo di maggior compensazione non è chiaro con quali criteri si sia proceduto a depurare l'importo, definito «lordo», di 915 milioni, al fine di escludere gli importi non dovuti in quanto afferenti a ruoli sgravati, somme non riscuotibili o prescritte, pervenendo all'importo «netto» di 260 milioni. Infatti, trattandosi, sulla base di quanto affermato nella nota tecnica, di un ammontare «riscosso», l'importo di 915 milioni dovrebbe essere già al netto delle somme non dovute a vario titolo salvo il caso dell'esigenza di rimborsare somme versate dai contribuenti e non dovute. Ricorda inoltre che la relazione tecnica attribuisce carattere una tantum a tali riscossioni prevedendo conseguentemente l'erogazione del predetto importo di 260 milioni esclusivamente nel 2008. In proposito andrebbe chiarito su quali basi si ritenga che l'ammontare di 915 milioni non costituisca un dato rappresentativo del flusso annuo di riscossioni a valere sui residui, bensì un dato indicativo dello *stock* di residui complessivamente esistenti al 2006, non destinato a generare un flusso annuo di riscossioni. Qualora invece, come appare presumibile, le riscossioni relative all'ICI sulla prima casa avessero, analogamente ad altri tributi, annualmente una componente, maggioritaria, in conto competenza e una, minoritaria, in conto residui, il ristoro a regime in favore dei comuni della sola componente in conto competenza, operata dai due citati provvedimenti di soppressione del tributo, non compenserebbe integralmente le minori entrate derivanti dagli stessi. Segnala inoltre che il meccanismo contabile di cui ai commi 1-5 riduce la trasparenza della registrazione dei flussi finanziari in bilancio e sembra inoltre determinare effetti negativi sul conto della Pubblica Amministrazione relativamente all'anno 2008 per la parte di spesa

coperta da entrate convenzionali. La norma contenuta nel comma 4 presenta infatti una rilevante differenza rispetto a quella analoga contenuta nel decreto-legge n. 81 con riferimento al 2007: allora era previsto che gli importi residui convenzionalmente accertati affluissero tra i fondi vincolati, mentre la disposizione attuale non fa cenno a tale obbligo. Ciò significa che i Comuni hanno la facoltà di impegnare le somme accertate convenzionalmente. L'articolo 2-*bis* dispone inoltre il trasferimento alle Unioni di comuni chiamate a sostituire le comunità montane disciolte dei trasferimenti già erogati alle comunità montane medesime al netto delle riduzioni già stabilite dalla legge finanziaria per il 2008 e dal decreto-legge n. 112. L'articolo 2-*ter* riproduce l'articolo 12 del decreto legislativo n. 56 del 2000, che viene conseguentemente abrogato, prevedendo la facoltà per le regioni confinanti con la Confederazione elvetica, di applicare una riduzione del prezzo dei carburanti alla pompa. Inoltre si prevede che alle regioni stesse sia attribuita una quota aggiuntiva di compartecipazione IVA determinata nella misura dell'onere finanziario relativo ai litri di carburante venduti a prezzo ridotto. Il comma 6 dispone che al minor gettito derivante dall'applicazione dell'articolo, nei limiti di 20 milioni di euro annui a decorrere dal 2009, si provvede mediante riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tabella C della legge n. 244 del 2007. In proposito, osserva che l'attribuzione al Ministro dell'economia del potere di determinare con proprio decreto le modalità applicative della norma al fine di assicurare la copertura finanziaria dell'agevolazione, dovrebbe garantire che l'agevolazione stessa sia contenuta entro il limite di spesa fissato. In tal senso potrebbe giustificarsi la configurazione dell'onere derivante dall'agevolazione in termini appunto di limite di spesa e non di stima come da prassi, nonché l'assenza di una clausola di monitoraggio. Sul punto chiede comunque di acquisire l'avviso del Governo. Con riferimento alla riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente della tabella C allegata alla legge finanziaria 2008, chiede al rappresentante del Governo di fornire elementi sulla sostenibilità di tale riduzione. L'articolo 2-*quater* propone invece ai commi da 1 a 3 e al comma 7 il contenuto di disposizioni in materia di enti locali solitamente contenute nelle ultime leggi finanziarie. In particolare, il comma 1 conferma, per l'anno 2009, la disposizione che prevede la possibilità di scioglimento del consiglio comunale in caso di mancata approvazione del bilancio nei termini previsti. Il comma 2 conferma poi, sempre per l'anno 2009, i criteri per la determinazione dei trasferimenti erariali previsti dalla normativa vigente; il comma 3 proroga per il 2009 le disposizioni in materia di «congelamento» dell'aliquota di compartecipazione provinciale all'IRPEF. Il comma 7 stabilisce infine al 31 gennaio 2009 il termine per la presentazione da parte dei comuni delle dichiarazioni attestanti il minor gettito ICI conseguente alla revisione dell'accatastamento degli immobili del gruppo catastale D. I commi da 4 a 6 modificano poi alcuni adempimenti contabili da parte delle amministrazioni locali. La modifica probabilmente più significativa è quella introdotta dal comma 6, che anticipa dal 30 giugno al 30 aprile il termine per la deliberazione del rendiconto da parte dell'ente. Ricorda che l'articolo 3, integralmente sostituito nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, reca misure in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, inserendo tre nuovi commi nell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008. In particolare, nel nuovo comma 4-*quater* dell'articolo 64 si dispone che per l'anno scolastico 2009-2010 le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, realizzino entro il 31 dicembre 2008 il dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome secondo i parametri fissati dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 233 del 1998, con il vincolo di non superare il numero dei punti di erogazione del servizio esistenti nell'anno scolastico 2008-2009. Il successivo comma 4-*quinqies* prevede invece che per i due successivi anni scolastici il dimensionamento sia disciplinato sulla base di una intesa da promuovere in sede di Conferenza unificata entro il 15 giugno 2009. Nell'intesa dovranno, inoltre, essere definiti i criteri per la riqualificazione del sistema scolastico ed il contenimento della spesa pubblica, nonché i tempi e le modalità di realizzazione, attraverso appositi protocolli d'intesa tra le Regioni e gli uffici scolastici regionali. In sede di Conferenza unificata si procederà, ai sensi del nuovo comma 4-*sexies*, anche al monitoraggio dell'attuazione delle misure previste che, per il prossimo anno scolastico, è finalizzato all'adozione, entro il 15 febbraio 2009, di interventi

eventualmente necessari al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Osserva che la relazione tecnica afferma che restano confermati gli effetti ascritti alla revisione del sistema scolastico nella misura e nei tempi previsti dall'articolo 64, comma 6, del decreto-legge n. 112 del 2008. Peraltro, il «Piano programmatico di interventi volti alla realizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico» (atto n. 36), attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, nel dettagliare le misure previste per il conseguimento dei predetti risparmi, non imputa specifiche quote di risparmi al ridimensionamento delle istituzioni scolastiche. Ciò presumibilmente nel presupposto che tali interventi siano da considerare funzionali alla realizzazione degli obiettivi di risparmio specificamente ascritti alla riduzione del personale docente e ATA. Chiede quindi di chiarire se la disposizione contenuta nel capoverso 4-*quater* che prevede che per l'anno scolastico 2009/2010 la consistenza numerica dei punti di erogazione dei servizi scolastici non deve superare quella relativa all'anno scolastico precedente - potendo quindi anche rimanere invariata - possa condizionare l'effettiva conseguibilità di risparmi previsti dal citato articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008. Quanto alla procedura di monitoraggio prevista dal capoverso 4-*sexies*, che dovrebbe garantire l'adozione di misure volte ad assicurare il conseguimento dei predetti obiettivi, andrebbe chiarito quali siano i soggetti competenti all'adozione di tali misure. Ritiene, altresì, necessario che il Governo chiarisca il coordinamento fra le predette previsioni e la procedura di automatica riduzione degli stanziamenti di bilancio, prevista, a salvaguardia degli obiettivi finanziari, dall'articolo 1, comma 621, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006, richiamata dall'articolo 64, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008. Segnala poi che l'articolo 4 reca una proroga ed un differimento di termini in materia di enti locali. Il comma 1, modificando l'articolo 2, comma 28, della legge finanziaria per il 2008, rinvia dal 30 settembre 2008 al 1° marzo 2009 il termine entro il quale i comuni devono aderire ad una sola forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del testo unico degli enti locali (si tratta, sostanzialmente, dei consorzi e delle unioni di comuni), pena la nullità degli atti adottati dall'associazione e di ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte del comune interessato. Il termine per la cessazione delle adesioni multiple, inizialmente fissato al 1° aprile 2008, era già stato prorogato al 30 settembre 2008 dall'articolo 35-*bis* del decreto-legge n. 248 del 2007, convertito con modificazioni, dalla legge n. 31 del 2008. Il comma 1-*bis*, introdotto nel corso dell'esame dal Senato proroga dal 31 dicembre 2008 al 31 dicembre 2009 il termine, previsto dall'articolo 26, comma 4-*bis*, del ricordato decreto-legge n. 248 del 2007, entro il quale il Comune di Sanremo dovrà disciplinare la situazione gestionale del mercato dei fiori della città. L'articolo 5, prevede in primo luogo che al comune di Roma sia assegnato un contributo ordinario di 500 milioni di euro per l'anno 2008, finalizzato al rimborso alla Cassa depositi e prestiti della somma erogata a titolo di anticipazione finanziaria, ai sensi dell'articolo 78, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, nelle more dell'approvazione del piano di rientro dell'indebitamento pregresso del comune di Roma. Al rimborso provvede direttamente il Ministero dell'economia e delle finanze, in nome e per conto del comune di Roma. Il comma 2 dispone che alla copertura dei predetti oneri si provvede mediante utilizzo delle risorse del Fondo di cui all'articolo 63, comma 10, del decreto-legge n. 112 del 2008. La disposizione si riferisce al Fondo per interventi strutturali di politica economica, che è stato in realtà istituito dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004 e del quale l'articolo 63, comma 10, del decreto-legge n. 112 prevede solo un rifinanziamento. Quanto ai profili di copertura, segnala che il Fondo reca le necessarie risorse finanziarie. Il successivo comma 3 consente ai comuni di Roma e di Catania di utilizzare le risorse loro assegnate con delibere CIPE del 30 settembre 2008 a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate per il ripiano dei disavanzi, anche di spesa corrente, nonché per far fronte all'indebitamento pregresso del comune di Roma. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, il CIPE provvede alla conseguente modifica della predetta delibera, nonché, al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, alla necessaria riprogrammazione degli interventi a carico del «Fondo di cui al comma 2 del presente articolo», vale a dire del Fondo per interventi strutturali di politica economica. La norma prevede infine che, in sede di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione,

a decorrere all'anno 2010 sia riservato prioritariamente a favore di Roma Capitale un contributo annuale di 500 milioni di euro, anche per le finalità previste dal comma in esame, nell'ambito delle risorse disponibili. Quanto ai profili di copertura finanziaria, ricorda che il testo originario del decreto non specificava che il Fondo con riferimento al quale il CIPE deve provvedere alla riprogrammazione degli interventi fosse quello per interventi strutturali di politica economica citato al comma 2 del presente articolo. Dalla lettura della norma sembrava piuttosto evincersi che il Fondo a cui fare riferimento fosse quello per le aree sottoutilizzate. Inoltre, la stessa relazione tecnica evidenzia che la riprogrammazione degli interventi mediante una nuova delibera del CIPE si rende necessaria per far fronte agli effetti dell'eventuale diverso utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate. Sottolinea che il riferimento al fondo per gli interventi strutturali di politica economica appare comunque incongruo, in quanto la normativa vigente non attribuisce alcun compito al CIPE in ordine all'utilizzo di tale Fondo. Ritiene, pertanto, opportuno acquisire un chiarimento da parte del Governo, anche con riferimento a quelle che saranno le modalità di applicazione della disposizione qualora si debba fare effettivamente riferimento al Fondo per interventi strutturali di politica economica. Con riferimento al contributo di 500 milioni di euro da destinare annualmente, a decorrere dall'anno 2010, a favore di Roma capitale, segnala che nel corso dell'esame presso la Commissione bilancio del Senato, il rappresentante del Governo ha specificato che la norma va intesa come programmatica, tenuto conto che le risorse dovranno essere individuate all'interno di quelle disponibili per il federalismo fiscale. Al riguardo, ritiene necessario acquisire l'avviso del Governo sull'opportunità di modificare la norma al fine di esplicitare la finalità programmatica della stessa, nonché di precisare le risorse a valere sulle quali si provvederà alla erogazione dei contributi. Più in generale, rileva che con riferimento alle somme relative al 2009, è stato segnalato come la norma in esame, stornando risorse da finalità di investimento infrastrutturale per destinarle alla copertura di disavanzi anche di parte corrente, possa determinare un'accelerazione nelle erogazioni, con riflessi negativi sull'indebitamento e il fabbisogno. Pur tenendo conto del carattere meramente programmatico della disposizione, segnala che il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale (A.S. 1117) non prevede l'emersione di oneri con riferimento all'articolo 13, relativo al finanziamento di Roma capitale. Pertanto, visto il carattere aggiuntivo dei 500 milioni di euro da reperire a regime, l'importo dovrebbe essere compensato nell'ambito delle risorse complessivamente attribuite alle amministrazioni territoriali. È stato pertanto richiesto un chiarimento sulle modalità con le quali tali effetti negativi possano essere neutralizzati mediante una riprogrammazione degli interventi già previsti ed in corso di attuazione, aventi anch'essi natura di spesa in conto capitale. Segnala che l'articolo 5-bis, inserito nel corso dell'esame al Senato, reca disposizioni di spesa in materia di assistenza sociale. In particolare, il comma 1 autorizza la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2009 da destinare al funzionamento dell'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Il comma 2 prevede invece l'integrazione per gli anni 2008 e 2009 di contributi previsti a legislazione vigente in favore di organismi di tutela dei non vedenti. Si tratta, in particolare, del contributo in favore dell'Unione italiana ciechi, con vincolo di destinazione all'Istituto per la ricerca, la formazione e la riabilitazione ed all'Istituto europeo ricerca, formazione orientamento professionale, del contributo compensativo previsto in favore della medesima istituzione e del contributo in favore della Federazione nazionale delle istituzioni pro ciechi. In proposito, pur rilevando che gli oneri derivanti dalle norme sono limitati all'entità dei rispettivi stanziamenti, andrebbero meglio precisate le finalità dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 1, tenuto conto che l'Agenzia per le ONLUS ha carattere permanente, mentre lo stanziamento in esame è disposto per un solo anno. Ricorda infine che l'articolo 6, modificato dal Senato, reca la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 1, comma 5, dell'articolo 2, comma 8, e dell'articolo 5-bis. In particolare, la norma dispone, al comma 1, la riduzione di 781.779 milioni di euro per l'anno 2008 e di 528 milioni di euro per l'anno 2009 dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate. Ai sensi del successivo comma 1-bis, le risorse rivenienti dalla riduzione di detta autorizzazione di spesa sono iscritte nel Fondo per interventi strutturali di politica economica. Il

comma 1-*ter* reca la vera e propria norma di copertura, prevedendo che all'onere delle disposizioni sopra richiamate, pari a 260.593 milioni di euro per l'anno 2008 e a 435.593 milioni di euro per l'anno 2009, si provveda mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica, nella misura, maggiore, indicata dal comma 1, al fine di compensare gli effetti in termini di indebitamento netto. Il comma 1-*quater* prevede che una quota delle risorse iscritte nel Fondo per interventi strutturali di politica economica ai sensi del comma 1-*bis*, pari rispettivamente a 521,186 milioni di euro per l'anno 2008 e 91,407 milioni di euro per l'anno 2009, sia versata all'entrata del bilancio dello Stato per i medesimi anni. Il comma 2, non modificato dal Senato, dispone infine l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali (ex-limiti di impegno), ai sensi del comma 177-*bis* dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, come introdotto dal comma 512 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007. Si tratta, in sostanza, di un Fondo finalizzato a compensare gli effetti negativi scaturenti in termini di cassa da specifici contributi di importo fisso costante con onere a carico dello Stato, concessi in virtù di autorizzazioni legislative. L'istituzione del fondo limitatamente all'anno 2007 era già prevista dal comma 511 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, con una dotazione in termini di sola cassa di 520 milioni di euro. La ridotazione del Fondo disposta dal comma 2 è invece stabilita, in termini di sola cassa, in 435 milioni di euro per l'anno 2010 e in 175 milioni di euro per l'anno 2011. All'utilizzo del fondo si procede sulla base di decreti ministeriali trasmessi alla Corte dei conti e sottoposti al parere delle Commissioni competenti per materia e delle Commissioni bilancio delle due Camere. Come già segnalato, la clausola di copertura dell'articolo 6 è stata modificata nel corso dell'esame al Senato, in particolare al fine di prevedere il transito al Fondo per interventi strutturali di politica economica, avente natura di parte corrente, delle risorse rivenienti dalla riduzione del Fondo per le aree sottoutilizzate. Tale innovazione appare rispondere all'obiettivo di superare il vincolo del divieto di dequalificazione della spesa, considerato che nel caso di specie risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, aventi natura di conto capitale, sono utilizzate per la copertura di oneri di parte corrente. A tale proposito ricorda che già in passato il Fondo per interventi strutturali di politica economica è stato utilizzato alla stregua di un «contenitore» nel quale far confluire risorse di diversa provenienza per la copertura di nuove spese, come avvenuto, ad esempio, nel caso dell'articolo 5, comma 6, del decreto-legge n. 93 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126 del 2008. Con riferimento all'utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate per un importo maggiore rispetto agli oneri quantificati negli articoli 1, comma 5, 2, comma 8 e 5-*bis*, segnalò che sia la relazione tecnica sia il rappresentante del Governo nel corso dell'esame al Senato hanno rappresentato che la «caratura» operata dipende dal coefficiente di spendibilità nell'anno delle risorse del Fondo, assunto nella stima di finanza pubblica sulla base delle effettive erogazioni. Sulla base di tali stime, le spese a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate impattano quindi in misura maggiore sul saldo netto da finanziare rispetto all'indebitamento e al fabbisogno. Ritiene comunque opportuno, con riferimento all'utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, acquisire una conferma da parte del Governo in merito all'effettiva disponibilità delle stesse. Inoltre il Governo, tenuto anche conto che il Quadro strategico nazionale 2007-2013 ha previsto l'unificazione delle nuove risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale con le dotazioni del Fondo per le aree sottoutilizzate, dovrebbe chiarire se il loro utilizzo per le finalità del presente provvedimento possa pregiudicare anche la capacità di utilizzare le risorse stanziata dalla comunità europea per le politiche di coesione e di sviluppo, tenendo conto che le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate sono prioritariamente destinate ad integrare, in virtù del principio di addizionalità, le risorse comunitarie. Segnala inoltre che, in base alla normativa comunitaria vigente, il livello delle spese strutturali, pubbliche o assimilabili da destinare da parte dello Stato alle regioni obiettivo «Convergenza» in virtù del principio di addizionalità deve essere, di norma, pari all'importo delle spese medie annue, in termini reali, sostenute nel corso del periodo di programmazione precedente. Ricorda inoltre che, con riferimento all'istituzione di un fondo per la

compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, nel corso dell'esame presso la Commissione bilancio del Senato, il rappresentante del Governo ha precisato che, ai sensi della richiamata normativa vigente, le amministrazioni interessate sono tenute a comunicare preventivamente al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Dipartimento del tesoro, all'ISTAT e alla Banca d'Italia la data di attivazione delle operazioni ivi previste e il relativo ammontare. Di conseguenza, qualora si esaurisse la dotazione in termini di cassa del fondo stesso, le amministrazioni non verrebbero autorizzate a effettuare simili operazioni. Segnalo, comunque, che l'utilizzo delle risorse derivanti dalla «caratura» del Fondo per le aree sottoutilizzate per la dotazione di cassa del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, pur non ponendosi in contrasto con la vigente disciplina contabile, costituisce una innovazione.

Il sottosegretario Luigi CASERO si riserva di intervenire in sede di replica.

Gaspare GIUDICE, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta di domani.

La seduta termina alle 13.20.

*Resoconto della V Commissione permanente
(Bilancio, tesoro e programmazione)*

V Commissione - Resoconto di mercoledì 19 novembre 2008

SEDE REFERENTE

Mercoledì 19 novembre 2008. - Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Alberto Giorgetti.

La seduta comincia alle 9.10.

DL 154/08: Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali.

C. 1891 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 18 novembre 2008.

Antonio MISIANI (PD) ricorda preliminarmente che il decreto-legge investe alcune questioni oggetto di ampio dibattito nelle scorse settimane. Segnala in particolare i 260 milioni di euro stanziati a titolo di trasferimento compensativo del minor gettito dell'ICI, derivante dall'abrogazione dell'ICI prima casa disposta con il decreto-legge n. 93 del 2008. Rileva che, a suo giudizio, tale somma dovrebbe rappresentare un maggior trasferimento permanente ed invece il provvedimento la qualifica come una regolazione contabile limitata al solo anno 2008. Ricorda poi che, in base alle stime più accreditate, il minor gettito dell'ICI in termini di accertamento risulta pari a 3 miliardi e 700 milioni di euro mentre sulla base degli incassi è comunque di 3 miliardi e 500 milioni. In tal modo risulta evidente che continueranno a mancare, nel 2009, 900 milioni di euro, in contrasto con l'impegno di totale ristoro previsto dal decreto-legge n. 93 e dal DPEF. Sul punto chiede un chiarimento da parte del Governo, anche in considerazione delle diversità di stima sul gettito dell'ICI della prima casa. Rileva peraltro che si sta creando un precedente pericoloso destinato ad alimentare la diffidenza tra gli enti locali e lo Stato, compromettendo quindi il buon esito della riforma federalista, con particolare riferimento al federalismo fiscale. Con riferimento all'articolo 5, rileva che lo stanziamento di 140 milioni per il comune di Catania risulta a fondo perduto, sottratto ad altre aree sottoutilizzate e per di più destinato ad un comune che non ha dichiarato formalmente lo stato di dissesto. Rileva che, ferma restando l'esigenza di assicurare ai cittadini di Catania, servizi assistenziali, si è creata in quel contesto una situazione assai poco trasparente. Osserva che suscita perplessità anche lo stanziamento di 500 milioni di euro dal 2010 a favore del comune di Roma, senza che ci sia una quantificazione dell'onere derivante da ruolo capitale di Roma. Tali scelte suscitano perplessità anche alla luce della situazione finanziaria complessiva assai drammatica dei comuni.

Maino MARCHI (PD) osserva che il provvedimento in esame deve essere oggetto di una attenta valutazione con riferimento sia al merito delle singole disposizioni sia alla loro copertura finanziaria. A quest'ultimo riguardo, ritiene che il Governo debba fornire opportuni chiarimenti sugli effetti finanziari di talune disposizioni del decreto, tra le quali ricorda in particolare quelle dell'articolo 1 in materia di sanità. Rileva, inoltre, come la previsione della copertura del provvedimento a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate si muova in direzione opposta a quella

indicata dalle modifiche recentemente introdotte dalla Camera al disegno di legge finanziaria, che sono invece volte ad assicurare che tali risorse non siano utilizzate per finalità difformi dalle finalità del Fondo. Dichiara che non si soffermerà sulle disposizioni in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche recate dall'articolo 3, in quanto esse sono state oggetto di una integrale riscrittura nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, che ha determinato un sostanziale rinvio della loro operatività. Osserva, tuttavia, che tale modifica potrebbe mettere a rischio i risparmi previsti dalla manovra realizzata con il decreto-legge n. 112, che pure non condivide, e implica la necessità di prestare particolare attenzione agli effetti dello schema di piano programmatico di interventi volti alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico, all'esame della Commissione. Ritiene, in ogni caso, che - come già segnalato dal collega Misiani - la parte più problematica del provvedimento sia quella relativa agli enti locali, la cui situazione finanziaria è, in questo frangente, particolarmente critica e ha spinto il direttivo dell'ANCI ad invitare i comuni a non presentare i propri bilanci di previsione entro il prossimo 31 dicembre. Rileva, al riguardo, che la situazione di difficoltà è aggravata anche dall'interpretazione restrittiva che spesso viene data in sede tecnica alle norme approvate dal Parlamento, segnalando che anche per la nuova formulazione del comma 8 dell'articolo 77-bis recentemente approvata dalla Camera nell'ambito della legge finanziaria si va profilando un'interpretazione che non corrisponde alla *ratio* della modifica introdotta. In questo contesto, valuta positivamente il mantenimento anche per il 2008 dei meccanismi di salvaguardia previsti nel 2007 per l'ICI «rurale», osservando tuttavia che appare opportuno individuare una soluzione a regime del problema, eventualmente attraverso un incremento del fondo ordinario. Anche con riferimento agli effetti sulla finanza locale dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa, ritiene non ci si possa limitare a soluzioni a tantum come quella prevista dal comma 8 dell'articolo 2, ma si renda necessario un intervento di carattere permanente. A questo proposito, in considerazione del quadro di incertezza determinatosi con riferimento agli effetti finanziari dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa, ritiene inoltre opportuno anticipare il termine del 30 aprile 2009 previsto per la trasmissione al Ministero dell'interno della certificazione del mancato gettito ICI. Per quanto riguarda, poi, le disposizioni dell'articolo 5, nel condividere le osservazioni del collega Misiani, rileva che l'ultimo periodo del comma 3, annunciando un contributo annuo di 500 milioni di euro a Roma Capitale a decorrere dal 2010, reca una «norma manifesto» che non trova corrispondenza neppure nel disegno di legge in materia di federalismo fiscale presentato al Senato. In ogni caso, i tempi di attuazione della delega legislativa prevista dal disegno di legge governativo non consentirebbero l'erogazione del contributo già a partire dal 2010. Ritiene, comunque, necessario che il Governo fornisca dei chiarimenti in ordine alla congruità delle risorse stanziare e alla loro destinazione. Da ultimo, con riferimento alla copertura finanziaria del provvedimento, ribadisce che il continuo ricorso con finalità di copertura alle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, oltre a determinare una dequalificazione della spesa, mette a rischio la realizzazione delle politiche di sostegno a favore delle aree sottoutilizzate.

Antonio BORGHESI (IdV) rileva preliminarmente che il provvedimento conferma le tendenze, già denunciata per altri provvedimenti, di usare per finalità difformi il fondo per le aree sottoutilizzate. Insieme, rileva la clamorosa violazione di divieto di dequalificazione della spesa, utilizzando risorse di conto capitale per finanziare oneri correnti. Tali risorse vengono peraltro utilizzate per finanziare singoli enti in contrasto con i principi di federalismo fiscale. Peraltro, se Catania è effettivamente in situazione di dissesto, il debito *pro capite* di Roma è pari a quello di Milano e quindi sembra piuttosto una regalia fatta alla nuova amministrazione della Capitale. Ricorda ancora che l'erogazione del contributo nel 2009 rischia di accelerare la spesa con effetti negativi sull'indebitamento mentre per le risorse previste per il 2010 e per gli anni successivi non si individua la copertura. Segnala poi che con riferimento all'abolizione dell'ICI sulla prima casa, il Governo dovrebbe avere il coraggio di riconoscere di avere sbagliato, come conferma anche la difficoltà di applicazione della disposizione; inoltre il ristoro del minor gettito ICI per i comuni

risulta ancora parziale. Quindi c'è il rischio che per compensare il minor gettito i comuni debbano con altre modalità comunque prelevare risorse dai cittadini. La situazione di difficoltà in cui si pongono gli enti locali contrasta con 20 miliardi di aiuto promessi alle banche, somme che per di più non appaiono direttamente destinate alla tutela dei risparmiatori, in quanto le banche che ne saranno beneficiarie non sembrano intenzionate ad accettare vincoli o impegni stringenti sul punto. Riservandosi di intervenire nuovamente nel prosieguo dell'esame, esprime la valutazione contraria del suo gruppo sul provvedimento.

Marino ZORZATO (PdL) riservandosi di intervenire successivamente sul merito del provvedimento, osserva che la decisione del Governo di presentare al Parlamento un disegno di legge finanziario «snello» ha determinato la suddivisione tra numerosi provvedimenti delle disposizioni che negli ultimi anni erano contenute nelle leggi finanziarie, rendendo più difficile ricostruire un quadro di insieme delle diverse misure adottate. Ritiene, quindi, sia utile procedere ad una ricognizione dei contenuti dei provvedimenti di carattere finanziario adottati nell'ultimo anno, prestando particolare attenzione alle disposizioni che recano misure di sostegno a specifiche aree territoriali. In assenza di tale quadro, diventa infatti difficile comprendere il senso di finanziamenti a specifici enti territoriali, come quelli disposti in favore di Catania o di Roma, tenuto conto che - come si è ricordato - il debito *pro capite* del Comune di Milano è superiore a quello della Capitale. Analogamente non risulta chiaro perché gli interventi in materia di ammortizzatori sociali tengano conto della situazione di Malpensa e non di quella di altri aeroporti, ovvero perché il decreto in esame si faccia carico dei problemi delle regioni confinanti con la Svizzera, ma non della questione delle aree di confine con le Regioni a statuto speciale

Massimo BITONCI (LNP), nel rilevare le difficoltà delle amministrazioni comunali, segnala la necessità di erogare a tali enti le risorse necessarie a garantire un pieno ristoro del minor gettito ICI derivante dall'abrogazione dell'ICI sulla prima casa. Con riferimento all'articolo 5, rileva l'esigenza di garantire che le risorse costituiscano un prestito e non siano a fondo perduto. Fa poi presente la necessità di sopprimere l'ultimo periodo dell'articolo 5, in quanto si stanziavano risorse senza stabilire coperture. Con riferimento alla situazione di Catania, ritiene grave che non sia stata anche prevista l'ineleggibilità degli amministratori che hanno causato il dissesto. Anche in questo caso, peraltro, dovrebbe essere chiaro che si tratta di un prestito.

Gaspere GIUDICE (PdL) ritiene sia particolarmente importante che il decreto-legge possa essere oggetto di modifiche e miglioramenti nel corso dell'esame presso questo ramo del Parlamento, anche in considerazione dell'atteggiamento di grande responsabilità dimostrato nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria. In quella sede, infatti, molte delle questioni che erano state poste all'attenzione non furono affrontate compiutamente nel merito, essendosi ritenuto preferibile procedere al loro esame nell'ambito dei diversi provvedimenti in discussione presso i due rami del Parlamento. Rilevato che l'esame del decreto-legge in esame da parte del Senato si è protratto per oltre un mese, ritiene quindi che si debba consentire alla Camera di apportare talune correzioni e modifiche al testo. Ritiene, in particolare, opportuno sopprimere l'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 5, in considerazione della natura meramente programmatica della disposizione.

Antonio MISIANI (PD) si associa alle richieste del collega Giudice di avere tempi adeguati per l'esame; ritiene in tal senso imprescindibile acquisire l'avviso del Governo in ordine alla possibilità di introdurre modifiche al testo del provvedimento in questo ramo del Parlamento.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che per la definizione dei tempi di esame del provvedimento sarà convocata una riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, per le ore 14 della giornata odierna.

Remigio CERONI (PdL) rileva come, nell'ambito dei provvedimenti in materia di finanza locale, sia necessario affrontare il tema delle sperequazioni tra i diversi enti locali derivanti dai criteri di ripartizione delle quote del fondo ordinario fissati dal comma 703 della legge finanziaria del 2007, recentemente modificati dal disegno di legge finanziaria approvato dalla Camera. Ritiene, in particolare, che il contributo ai comuni con meno di 5.000 abitanti non debba più essere concesso solo agli enti che presentino specifiche percentuali di popolazione di età inferiore ai cinque anni o superiore ai sessantacinque anni, ma assegnato a tutti i comuni in misura direttamente proporzionale al numero dei residenti che rientrino in dette fasce di età.

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI, nel riservarsi di depositare la documentazione sui profili problematici di carattere finanziario del provvedimento, rileva che il termine per la conversione in legge del decreto verrà il 6 dicembre e quindi non è semplice ipotizzare una terza lettura del provvedimento. Rileva peraltro che i problemi di merito sollevati richiederebbero, per essere affrontati, una riflessione lunga e complessa. Ricorda ad esempio che la somma di 260 milioni da destinare a titolo di ristoro del minor gettito ICI prevista dal decreto deriva dal confronto con gli enti locali ed è stata concordata con l'ANCI. Rileva ancora che il Governo ha scelto di affrontare la materia del patto di stabilità interno nel disegno di legge finanziaria e vi siano quindi pochi spazi per modificarlo ora nuovamente con il decreto-legge in esame. Segnala interesse per la questione posta dal collega Borghesi sul fondo per le aree sottoutilizzate: sicuramente negli ultimi anni vi è stato troppo spesso un utilizzo difforme, per cui è necessario avviare una riflessione. Si riserva comunque di verificare se sussistano spazi per introdurre eventuali modifiche.

Marino ZORZATO (PdL), intervenendo sull'ordine dei lavori, segnala l'opportunità di procedere ad un rapido esame delle proposte emendative, che consenta di introdurre modifiche al testo in esame, assicurando comunque tempi adeguati per una ulteriore lettura presso l'altro ramo del Parlamento. Qualora, infatti, si decidesse di non introdurre modifiche al testo approvato dal Senato, la Commissione apparirebbe svuotata delle proprie funzioni, essendole preclusa la possibilità di esaminare nel merito i provvedimenti al suo esame.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.10.