

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (Atto n. 328).

PROPOSTA DI PARERE PRESENTATA DAL RELATORE, SEN. D'UBALDO

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, esaminato lo schema di decreto legislativo recante «attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali» (atto n. 328);

premesso che:

lo schema di decreto al nostro esame, nel disciplinare le modalità di finanziamento degli interventi speciali volti a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale e a rimuovere gli squilibri economici e sociali, non affronta taluni contenuti dell'articolo 16 della legge 42 del 2009, con ciò rendendo difficile il raggiungimento degli obiettivi oggetto della delega, ma anche la piena attuazione di quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione con particolare riguardo alle tematiche della solidarietà sociale, della rimozione degli squilibri sociali e dell'effettivo esercizio dei diritti della persona;

la delega doveva essere esercitata per definire le modalità di attuazione degli interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e per stabilire le loro modalità di finanziamento, secondo il metodo della programmazione pluriennale, attraverso i contributi speciali dello Stato, i finanziamenti dell'Unione europea (non sostitutivi dei contributi speciali dello Stato) e i cofinanziamenti nazionali. Tali risorse, secondo la delega, sarebbero dovuti confluire in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni;

gli interventi speciali oggetto della delega, inoltre, dovevano essere predisposti anche tenendo conto delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale;

su tali questioni, lo schema di decreto legislativo al nostro esame è parziale, lasciando aperte alcune delle problematiche che in passato hanno impedito lo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate, la coesione sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali tra le diverse parti del Paese;

considerato che:

uno degli elementi di criticità dello schema di decreto in esame è la mancata individuazione di interventi speciali finalizzati a promuovere la solidarietà sociale e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona previsti dalla lettera d), comma 1 dell'articolo 16 della legge 42 del 2009, nonché dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione che impongono allo Stato e di destinare a tali scopi risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;

gli interventi speciali dello Stato prefigurati nella legge delega in puntuale attuazione del dettato costituzionale sono finalizzati a rimuovere i fattori strutturali di divario tra le diverse parti della Repubblica. Siamo quindi su un piano diverso rispetto alle attività ordinariamente affidate agli Enti territoriali il cui finanziamento integrale, a norma dell'articolo 119, comma 4, della Costituzione, deve essere assicurato con i tributi e le entrate propri, le partecipazioni ai tributi erariali ed eventualmente i trasferimenti perequativi. Qui si assegna allo Stato il dovere di rimuovere i fattori strutturali e, dunque, storicamente persistenti degli squilibri economici e sociali che caratterizzano ancora oggi le diverse parti nostro Paese;

a questi fini non possono bastare gli interventi relativi allo sviluppo economico e alla coesione sociale e territoriale oggetto del provvedimento, secondo quanto specificato dall'articolo 1 dello schema di decreto. Per rimuovere gli squilibri e il divario ancora drammatico tra diverse aree del

Paese sono indispensabili interventi che promuovano la solidarietà sociale e favoriscano l'effettivo esercizio dei diritti della persona. La previsione del quinto comma dell'articolo 119 è, infatti, strettamente connessa al dettato dei due principi fondamentali della Costituzione italiana: l'articolo 2 nel quale si «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»; l'articolo 3 per il quale «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.» È pertanto chiaro che i precetti contenuti nell'articolo 119 della Costituzione rappresentano lo svolgimento dei principi fondamentali enunciati negli articoli 2 e 3, disciplinando in concreto le modalità secondo le quali lo Stato, chiamato a svolgere la primaria funzione unificante dell'ordinamento repubblicano, agisce ed interviene;

nel processo di riordino della fiscalità regionale e locale ogni tassello riveste la sua importanza. Non si può dire che la delega conferita al governo contenga una gerarchia di provvedimenti, secondo una rigida scala di valori politicamente determinata. A maggior ragione, di fronte a questo schema di decreto legislativo urge disporsi con lo sguardo attento all'insieme della proposta di riforma dell'ordinamento finanziario e fiscale dei governi territoriali. Se finora si è lavorato soprattutto sulla ricerca dei meccanismi più idonei a garantire l'attribuzione di risorse proprie, ciò nondimeno dobbiamo oggi riconoscere e inquadrare correttamente la previsione costituzionale relativa ai cosiddetti interventi speciali;

la convergenza attorno alla definizione di un elemento strategico di unità, quale quello rappresentato dagli interventi speciali e delle risorse aggiuntive di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione e all'articolo 16 della legge di delega n. 42 del 2009, è indispensabile se si vuole portare avanti l'intero percorso di riforma del nostro ordinamento istituzionale in senso più marcatamente autonomistico e pluralistico;

rilevato che:

la lacuna evidenziata si ripercuote nel procedimento individuato nel decreto per la predisposizione degli interventi. Infatti, richiamando soltanto le finalità relative allo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale e la rimozione dei relativi squilibri, il provvedimento sembra ritenere che l'attuazione dell'articolo 16 della legge 42, del 2009, si risolva solo in una diversa procedura per l'utilizzo degli stanziamenti del Fondo per le aree sottoutilizzate, che è appositamente «ribattezzato» Fondo per la coesione sociale;

tale impostazione produce una serie di conseguenze negative: innanzitutto limita gli interventi speciali esclusivamente agli ambiti in cui opera il Fondo per lo sviluppo e la coesione. Ciò costituisce una forte autolimitazione degli interventi sia dal punto di vista della tipologia, sia sotto il profilo geografico. Se infatti è positiva la previsione di cui all'articolo 2, secondo il quale l'utilizzazione delle risorse deve in ogni caso assicurare una ripartizione del Fondo per lo sviluppo e la coesione nella quota dell'85 per cento alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15 per cento alle regioni del Centro-Nord, non si può pensare - come invece sembra evincersi dall'articolo 4 comma 1 del decreto - che gli interventi speciali e le risorse aggiuntive previste da tale Fondo esauriscano le finalità previste dalla delega di cui all'articolo 16 della legge 42 del 2009;

d'altra parte proprio le risorse dei Fondi assegnati alle «aree sottoutilizzate» di cui di cui si propone la riforma, sono stati negli ultimi tre anni falcidiati con tagli definitivi in termini di competenza di poco inferiori a 20 miliardi sui 64 stanziati a partire dal 2007. In questo quadro proporre una riforma e farne il punto centrale dell'attuazione dell'articolo 16 della legge 42, del 2009 implica quantomeno, che risorse stanziati per il 2007-2013 siano riorotate e la nuova programmazione post 2013 riparta da volumi analoghi di risorse. Come appare necessario per dare certezza di continuità di tali interventi che tali risorse siano comunque vincolate a parametri quantitativi certi quali possono essere una percentuale sul Pil o sulla spesa pubblica complessiva;

non si comprende appieno se il nuovo Fondo andrà collegato esclusivamente alla programmazione delle risorse successive al 2013 ovvero anche alla riprogrammazione delle risorse 2007-2013, che

sarà certamente ancora fungibile dopo il 2013, da dove partirà la dotazione del nuovo Fondo, posto che il FAS ha subito ingenti decurtazioni originariamente stanziati dalla Legge Finanziaria 2007 ed infine quale parametro quantitativo verrà utilizzato;

uno degli insegnamenti del passato è che la piena coerenza fra programmazione comunitaria e programmazione nazionale ingessa in modo eccessivo e farraginoso la seconda. La programmazione comunitaria procede dall'alto verso il basso e presenta molte rigidità. È generica, limitata alla tipologia e al settore d'intervento. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione dovrebbe potersi muovere su obiettivi propriamente nazionali e con logiche che tengano conto dell'effettiva fattibilità dei progetti e del coinvolgimento degli attori (nazionali o locali) di volta in volta più adatti. È quindi necessario che non venga interamente stabilita dagli indirizzi dell'Unione europea la coerenza tra la programmazione comunitaria e quella nazionale e che il Fondo per lo sviluppo e la coesione, per la parte non destinata al cofinanziamento dei fondi comunitari in senso stretto, sia indirizzata ad obiettivi più propriamente nazionali, destinando almeno una quota del 30 per cento dello stesso ad un fondo di riserva da programmare in relazione agli obiettivi di convergenza dei fabbisogni standard e lasciando la restante parte alla programmazione dettata dai regolamenti europei;

per i documenti programmatici di rilievo comunitario va ripristinata l'intesa con le Regioni, oltre che il principio del partenariato sociale, obbligatorio per i regolamenti comunitari. Il Documento di indirizzo strategico, che riassume gli elementi fondamentali della programmazione che ha origine da indirizzi sia comunitari che nazionali, dovrebbe avere una maggiore importanza politica, ad esempio attraverso un parere delle competenti Commissioni parlamentari;

la nuova programmazione degli interventi del Fondo non sembra risolvere la questione - nella prospettiva del nuovo ciclo di politica di coesione europea - di una governance che assicuri unitarietà e strategicità della programmazione, in quanto da nessuna parte viene individuato l'ambito di cooperazione istituzionale. Poiché l'analisi degli insuccessi degli ultimi anni ha molto a che fare con la *governance*, si dovrebbe di conseguenza: rafforzare e dare ruoli di terzietà al Dipartimento per le politiche di sviluppo, che dovrebbe essere messo in condizione di esprimere un vero potenziale di coordinamento, in particolare per la valutazione della condizionalità e della premialità; sviluppare nuove forme di affiancamento e di assistenza tramite veri e propri apparati tecnici, costituiti in partenariato fra Stato e Regioni, che valorizzino i bacini di competenze esistenti nelle strutture ordinarie; dare un ruolo più ampio agli enti pubblici territoriali in fase di programmazione e di attuazione;

osservato che:

il combinato disposto dei diversi provvedimenti di attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 42 del 2009, suscita alcuni interrogativi. Non è del tutto chiaro - e lo schema di decreto al nostro esame contribuisce ampiamente in tale direzione - con quali strumenti, e secondo quali regole, saranno finanziate le spese infrastrutturali di regioni e di enti locali e soprattutto non appare del tutto chiara la distinzione tra risorse di natura straordinaria e quelle di natura ordinaria destinate a tali finalità;

sotto questo profilo il decreto interministeriale sulla perequazione infrastrutturale del 26 novembre 2010 non contribuisce a fornire elementi di chiarezza. Se da una parte l'articolo 22 della legge 42 prevede una fase di ricognizione «in sede di prima applicazione», dall'altra il decreto varato dal Governo introduce una metodologia di calcolo puramente legata a parametri fisici di offerta e totalmente scollegata dall'«architave» di riferimento del federalismo fiscale, e cioè i fabbisogni standard e i livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Anche in assenza di LEP, sarebbe utile introdurre il riferimento agli obiettivi e/o ai livelli di servizio, che sono presenti sia nel decreto sui fabbisogni standard di Comuni e Province sia in quello sulle Regioni. L'indagine sulle dotazioni infrastrutturali territoriali deve essere estesa sia ai tradizionali settori dei «servizi essenziali» (sanità, assistenza, istruzione) sia ai servizi pubblici locali cui sono collegati importanti funzioni fondamentali di Comuni e Province (servizio idrico, ciclo dei rifiuti, trasporto pubblico locale e regionale, viabilità, illuminazione pubblica). Occorrerebbe considerare non solo indicatori di

offerta, ma anche di domanda;

non essendoci ancora stata l'attuazione della legge 42 sul versante degli investimenti ordinari, il testo del decreto in esame risulta insoddisfacente, potendo avere come effetto quello di scaricare sui fondi degli interventi speciali esigenze che dovrebbero trovare risposta nel ciclo finanziario ordinario. Si corre il rischio che, in assenza di una chiara definizione e di un'adeguata copertura della spesa «ordinaria», si utilizzino a questi fini le risorse per gli interventi speciali e per la rimozione degli squilibri economici e sociali, con il risultato di avere una spesa «straordinaria» sostitutiva e non aggiuntiva rispetto a quella «ordinaria»;

è necessario quindi chiarire il rapporto fra interventi ordinari e interventi speciali. Non c'è dubbio che nei settori coperti da LEP debba esistere un legame fra convergenza ai fabbisogni standard e perequazione infrastrutturale «ordinaria». In settori come sanità, istruzione, asili nido, assistenza, acqua, rifiuti, viabilità, trasporto su ferro, ecc. dovranno essere definiti appositi piani pluriennali di investimento con precisi obiettivi da raggiungere nelle diverse aree territoriali. In ciascuno di questi piani si dovranno stabilire obiettivi di investimento propedeutici al raggiungimento, a seconda dei casi, di obiettivi di efficienza (costi standard) e/o di obiettivi di miglioramento del livello e della qualità dei servizi. Nel ciclo ordinario di decisione della finanza pubblica (DEF, legge di stabilità e provvedimenti collegati) si dovrà, nel corso del tempo, stabilire ciò che è raggiungibile, per dati periodi temporali, tramite i meccanismi ordinari di perequazione, presidiati dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;

in un tale quadro andrebbe previsto il concorso dell'intervento «speciale» al finanziamento dei piani di investimento collegati ai percorsi di convergenza definiti dalle procedure ordinarie, con il vincolo che le risorse aggiuntive debbano essere utilizzate per permettere il raggiungimento di obiettivi più elevati, per dati periodi temporali, di quelli fissati dalla perequazione ordinaria. Una tale impostazione darebbe priorità, nei «nuovi» interventi speciali per la rimozione degli squilibri territoriali, a obiettivi di riduzione del divario fra infrastrutture disponibili e quelle necessarie ad assicurare un'adeguata qualità dei servizi pubblici;

gli interventi speciali possono avere ad oggetto anche le funzioni ordinariamente affidate agli Enti territoriali, purché si traducano in maggiori livelli (aggiuntivi, rispetto agli ordinari) delle prestazioni che lo Stato ritiene debbano essere assicurati, allo scopo di ridurre gli squilibri economici e sociali oppure per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone; in questo senso l'aggiuntività degli interventi speciali non può essere limitata alla spesa in conto capitale per investimenti, specie quando sia in gioco l'effettivo esercizio dei diritti delle persone;

la necessità di garantire il principio di aggiuntività delle risorse da destinare alla politica di riequilibrio, da accogliersi positivamente andrebbe supportata dall'indicazione di parametri per la determinazione dell'entità complessiva delle risorse, legati all'andamento di variabili macroeconomiche e da una più chiara individuazione del perimetro della «ordinarietà» all'interno del nuovo assetto del federalismo fiscale: all'affermazione del principio dell'aggiuntività delle risorse non fa seguito l'individuazione effettiva di quali interventi considerare aggiuntivi; ritenuto che:

il testo, come si è già evidenziato, sembra considerare che l'attuazione del 119, quinto comma, della Costituzione possa risolversi in una diversa procedura per l'utilizzo degli stanziamenti del Fondo per lo sviluppo e la coesione, nell'ambito della quale si privilegia il rapporto Stato-Regioni. Ciò determina l'estromissione del livello locale in chiaro contrasto con il dettato costituzionale ed il sostanziale mantenimento della fisionomia del vecchio fondo quanto ai soggetti destinatari, alla dimensione degli interventi e alle regole procedurali; in conseguenza di questa impostazione, il testo del decreto estromette clamorosamente il livello locale privilegiando il rapporto Stato-Regioni, proprio laddove il testo costituzionale e lo stesso articolo 16 della legge 42 del 2009 - coerentemente principio di pari ordinazione sancito dall'articolo 114 Cost. - individuano equiparandoli i destinatari di risorse aggiuntive e di interventi speciali in determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;

dal testo dello schema di decreto, in particolare dall'articolo 4, emerge un forte accentramento delle

procedure decisionali in capo al Governo. In ogni passaggio attuativo, il Ministro delegato può agire solo d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze; il ruolo delle regioni, delle province e dei comuni, nell'attuazione delle politiche di riequilibrio economico e sociale è fortemente compresso rispetto all'attuale situazione configurando un curioso accentramento in un decreto attuativo di una legge di decentramento;

in tale ambito sarà opportuno chiarire le modalità di collaborazione istituzionale tra Stato, regioni e autonomie locali tenendo presente che Comuni e Province sono spesso più efficienti di altri soggetti istituzionali nelle spese per investimenti pubblici, e comunque il loro apporto è inevitabile per gli interventi di rango «locale» che ricadono nel loro ambito operativo. Per incidere con efficacia sugli squilibri economici e sociali del nostro Paese andrebbero assicurati il costante coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle varie fasi procedurali individuate e nella destinazione degli stanziamenti speciali, al fine anche di responsabilizzare appieno tali enti sugli interventi da effettuare. Una soluzione che, ponendo tutti gli attori coinvolti sullo stesso piano, consentirebbe anche di evidenziare le responsabilità di ciascuno;

preso atto che:

lo schema di decreto in esame contiene alcune innovazioni che, tuttavia, necessitano di essere rafforzate e precisate. L'intento di apprestare un più efficace apparato sanzionatorio va esteso a tutti i soggetti attuatori, compresi quelli centrali quali le amministrazioni statali ed i concessionari nazionali. Lo stesso «Contratto istituzionale di sviluppo» deve essere accolto favorevolmente, ma al contempo ne vanno definiti i contenuti con maggiore dettaglio: per ciascun singolo impegno del Contratto devono essere chiari il crono programma, la valutazione, la responsabilità attuativa, i criteri di monitoraggio. Inoltre, deve essere chiaro che l'introduzione di elementi di condizionalità ha la funzione esclusiva di garantire l'efficacia e la rapida procedibilità degli interventi, e non possono riguardare obiettivi di diversa natura non direttamente legati all'intervento previsto. Infine va garantita la piena tracciabilità contabile delle risorse trasferite ai soggetti attuatori ai fini dell'applicazione alla fonte» ma non «a valle» del patto di stabilità interno;

allo stato degli atti, pur a fronte delle osservazioni formulate da più parti, non si ravvisano concrete modifiche volte al miglioramento dell'impianto complessivo dello schema di decreto legislativo all'esame della Commissione;

alla luce delle osservazioni formulate, si ritiene opportuno avviare una fase di valutazione utile non solo a chiarire il complesso dei problemi evidenziati, sia sotto il profilo tecnico che politico, ma ad apportare ampie modifiche condivise allo schema di decreto legislativo al fine di riportare al centro della riflessione, e conseguentemente del testo, il tema di come assicurare un'effettiva attuazione degli interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e le modalità di finanziamento dei medesimi interventi, fondata sui principi già chiaramente esplicitati nell'articolo 16 della legge n. 42 del 2009.

Tutto ciò premesso

ESPRIME PARERE CONTRARIO

e formula, comunque, la seguente proposta volta all'individuazione di una posizione più adeguata alla completezza e alla profondità dei contenuti del testo in esame:

Dopo l'articolo 1, inserire il seguente:

«Art. 1-bis. - 1. Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi e delle finalità di cui all'articolo 1, le risorse destinate alla promozione dello sviluppo economico, alla coesione sociale e territoriale, alla rimozione degli equilibri economici e sociali del Paese, all'effettivo esercizio dei diritti della persona, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, devono essere aggiuntive rispetto agli ordinari stanziamenti di bilancio. A tal fine, la definizione dell'ammontare delle risorse di natura aggiuntiva sono fissate, su base pluriennale e con adeguamento annuale, nell'ambito del documento di economia e finanza.

2. Per gli interventi speciali aventi ad oggetto funzioni ordinariamente affidate agli enti territoriali, l'aggiuntività delle risorse di cui al comma 1 non può essere limitata alla spesa in conto capitale per investimenti qualora gli interventi abbiano ad oggetto l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, il miglioramento del livello delle prestazioni e della qualità dei servizi pubblici. Le risorse in conto capitale relative agli interventi speciali possono essere utilizzate anche per il finanziamento di piani di investimento collegati a percorsi di convergenza definiti dalle procedure ordinarie, nel rispetto del vincolo che tali risorse siano utilizzate esclusivamente per consentire il raggiungimento di obiettivi più elevati, per dati periodi temporali, di quelli fissati dalla perequazione ordinaria.
3. La dotazione delle risorse da assegnare al Fondo di cui all'articolo 4, destinata agli interventi per la programmazione pluriennale successiva al 2013, non può essere inferiore a quella inizialmente prevista per il periodo 2007-2013 e comunque non inferiore, in ragione di anno, allo 0,6 per cento del PIL.
4. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4, per la parte non destinata al cofinanziamento dei fondi comunitari in senso stretto, destina almeno una quota del 30 per cento delle proprie risorse ad un fondo di riserva da programmare in relazione agli obiettivi di convergenza dei fabbisogni standard. La restante parte delle risorse è destinata alla programmazione pluriennale, tenendo conto delle priorità individuate dall'Unione europea.
5. Al fine di garantire la piena realizzazione degli obiettivi e delle finalità di cui all'articolo 1, nelle varie fasi procedurali riguardanti l'attuazione del presente decreto legislativo, ivi comprese le decisioni assunte in ambito CIPE, è garantita una costante concertazione con le autonomie territoriali, con riguardo all'individuazione degli obiettivi, delle priorità e dei progetti a cui destinare le risorse, al monitoraggio sulle modalità di adempimento e di investimento delle risorse assegnate».

Il tutto, con l'auspicio del relatore che nelle prossime ore possa manifestarsi, proprio per l'importanza del decreto che dovrebbe sancire l'equilibrio tra i pilastri del federalismo fiscale, una convergenza ed uno spirito costruttivo e di apertura verso le argomentazioni sollevate dai gruppi di opposizione.