

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Martedì 5 aprile 2011

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.

RELAZIONE DEL RELATORE, SEN. D'UBALDO

Onorevoli Colleghi! - Se è vero, come diceva Giorgio La Pira, che le istituzioni sono il vestito della comunità, anche le leggi ne riflettono il senso e lo sforzo che questo concetto intende rappresentare. Per questo è necessaria una visione d'insieme.

I nostri principi costituzionali poggiano sul rispetto della persona umana, il riconoscimento del suo profilo sociale, la valorizzazione della comunità e delle istituzioni che ne rappresentano la vita, i bisogni e gli interessi, la difesa del pluralismo nei diversi ambiti della realtà civile ed economica, l'articolazione flessibile e sussidiaria dei poteri che concorrono, partendo dal basso, all'esercizio della pubblica autorità. Quando perciò si esplicita a riguardo del nostro ordinamento l'assunto in sé straordinario di «Repubblica delle autonomie», si enuncia qualcosa che non arricchisce solo marginalmente l'assetto istituzionale e costituzionale dell'Italia, ma ne fonda piuttosto il grande criterio direttivo di sussistenza e operatività - secondo un disegno finalistico e solidaristico - proprio nel contesto di una moderna visione delle libertà e delle pubbliche responsabilità.

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 contempra una gerarchia di provvedimenti, secondo una rigida scala di valori politicamente determinata. Abbiamo già visto nei lavori della Bicamerale quanto sia forte il nesso che tiene insieme il nuovo modello in via di realizzazione: anche quando l'accento cade, come normalmente avviene, su un aspetto particolare ciò non consente di chiudersi nel paradigma della singola voce. 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.

Purtroppo i tempi della nostra discussione si sono improvvisamente contratti, avendo nei mesi passati proceduto a un esame puntiglioso e serrato delle altre elaborazioni presentate dal Governo. Non possiamo allora negare, preliminarmente, che lo stesso messaggio proveniente da una lettura in apparenza fugace rischia di gettare un'ombra sul significato della nuova architettura dell'autonomia finanziaria. Anche se abbiamo finora insistito 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.

È un punto cruciale, forse il contributo più esplicito del legislatore costituzionale alla proposizione di un equilibrio reale tra autonomia e organicità di sistema. Ciò che prevede il Titolo V, così come uscito dalla revisione del 2000, non è un'assolutizzazione dell'autofinanziamento dei governi e degli enti locali. L'impostazione è più raffinata e corretta, essendo più che altro incentrata sulla esigenza di correggere distorsioni inammissibili come quelle derivanti da un processo di totale accentramento delle potestà fiscali e conseguentemente da una deresponsabilizzazione generalizzata nell'esercizio della spesa a livello locale. Non si passa però da un eccesso all'altro. Un'errata lettura che portasse a concepire l'insussistenza *sic et simpliciter* dei trasferimenti erariali, non sarebbe altro che un modo per consegnare la riforma dell'ordinamento alla esasperazione e alla irrazionalità delle procedure. Pertanto mentre si deve registrare il ribaltamento dell'approccio - infatti alla luce del Testo costituzionale innovato la logica dei trasferimenti non sovrasta o non subordina più l'autonomia impositiva - c'è anche da dire, a rigore, che questa autonomia non vive al di fuori di un

confine rappresentato dalla funzione di raccordo e correzione della finanza pubblica nel suo complesso. Lo Stato non si riduce perciò alla fattispecie di un *Deus otiosus*, ma conserva e rafforza la sua potenza regolatrice a beneficio dell'interesse generale della nazione.

L'intervento statale, organizzato sotto le specie di un diverso e più sofisticato modello di trasferimento erariale, prende corpo attraverso la politica di perequazione, la destinazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione d'interventi speciali. Si tratta di una prerogativa dell'amministrazione centrale in forza della quale gli obiettivi legati allo sviluppo e alla coesione sociale escono dal limbo della casualità e della frammentazione. Del resto il finalismo della Carta costituzionale si riscontra nella coerenza e nell'intreccio dei vari articoli. Nei principi fondamentali sono contenuti valori e indirizzi che si traducono passo dopo passo nelle disposizioni delle singole norme costituzionali. Nel Titolo V, all'articolo 119, si legge dunque in esteso ciò che in nuce viene detto negli articoli 3 e 5 del Testo.

L'autonomia fiscale, in questa cornice, ha il compito essenziale di procurare un più alto e consistente livello di responsabilizzazione degli amministratori locali, suscitandone lo spirito di servizio verso le rispettive comunità di appartenenza. In altri termini, non funge da volano di un «liberismo territoriale» indifferente, se non ostile, alle ragioni della solidarietà dell'intero organismo civile e politico della nazione. Se ciò fosse, violeremmo lo spirito e la sostanza della nostra Carta. È un'autonomia invece che aiuta il Paese a crescere, non a ripiegarsi nei suoi infiniti particolarismi. Il problema, allora, è capire in che senso e in che misura l'esercizio della delega dà vita - se vi riesce - a una «discriminante positiva» verso il riordino delle politiche di autonomia e responsabilità, sempre nell'ambito di una strategia di promozione delle aree più deboli e marginali, a cominciare da quelle del nostro Mezzogiorno. Questo è l'orizzonte di una pluralità di visioni, essendo comunque obbligata la ricerca di una prima sintesi negli indirizzi di fondo della legislazione. Se mancasse la convergenza attorno alla definizione di un elemento strategico di unità, come quello rappresentato dalla proposta derivante dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione e dall'articolo 16 della legge di delega n. 42 del 2009, ben difficilmente si avrebbe titolo a considerare agibile il percorso di riforma che vogliamo portare avanti, come da tempo ci sforziamo di fare, sviluppando in senso più marcatamente autonomistico e pluralistico il nostro ordinamento istituzionale.

L'acquisizione del carattere unitivo e solidaristico della riforma è dunque iscritta nel cerchio di quella responsabilità, evocata più volte dal Presidente della Repubblica, che deve costituire l'impegno di tutte le parti politiche presenti nel Parlamento. Non è il punto di arrivo, ma di partenza: essere tiepidi su questo impegno fa decadere la portata di uno sforzo comune di cambiamento per dare all'Italia istituzioni più efficienti e più vicine alle istanze dei cittadini.

Entrando nel merito del provvedimento, 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 adeguatamente tutti i contenuti dell'articolo 16 della legge 42 del 2009, con ciò mettendo non solo a rischio 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 - (*vedi lettera a*), *comma 1 dell'articolo 16 della legge 42 del 2009*) - per definire le modalità di attuazione degli interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e le modalità di finanziamento dei medesimi interventi attraverso i contributi speciali dello Stato, i finanziamenti dell'Unione europea (non sostitutivi dei contributi speciali dello Stato) e i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. Tali risorse, secondo la delega, in ragione della necessità di garantire la più ampia partecipazione di tutti i soggetti istituzionali e non coinvolti dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, sarebbero dovuti confluire in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni (*vedi lettera b*), *comma 1 dell'articolo 16 della legge 42 del 2009*).

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 (*vedi lettera c), comma 1 dell'articolo 16 della legge 42 del 2009*).

Su tali passaggi, lo schema di decreto legislativo al nostro esame è del tutto parziale, lasciando aperte e irrisolte gran parte delle problematiche che già 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.

Uno degli elementi di maggiore criticità dello schema di decreto in esame, come già evidenziato, è la mancata individuazione di interventi speciali finalizzati a promuovere la solidarietà sociale e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (*vedi lettera d), comma 1 dell'articolo 16 della legge 42 del 2009*) previsti anche dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Come è noto, infatti, il testo costituzionale prevede, per le suddette finalità, che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Questa grave lacuna getta un'ombra sull'intero provvedimento, condizionando negativamente l'intero processo di attuazione della legge n. 42 del 2009, nonché la piena attuazione del dettato dell'articolo 119 della Costituzione.

Il comma quinto di questo articolo impone allo Stato di 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 compartecipazioni 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 il nostro Paese.

A questi fini non possono bastare gli interventi relativi allo sviluppo economico e alla coesione sociale e territoriale. 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 norma 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.»

Si può pertanto senza dubbio affermare 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.

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 del 119 della Costituzione 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. Di conseguenza il testo del decreto estromette clamorosamente il livello locale privilegiando il rapporto Stato-Regioni, proprio laddove il testo costituzionale individua invece come destinatari di risorse aggiuntive e di interventi speciali determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso equiparare anche in relazione a tale tematica, in

ossequio al principio di pari ordinazione sancito dall'articolo 114, Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni, ed inoltre ha stabilito che gli interventi speciali e i contributi aggiuntivi devono essere destinati a singoli enti individuati, facendo intendere che non sono costituzionalmente legittimi stanziamenti indistinti a più enti o riguardanti aree del Paese.

Ciò denota una significativa discontinuità e l'esigenza di avviare modalità e regole d'intervento che segnano un salto di qualità rispetto al passato.

Va infine aggiunto che la previsione secondo cui destinatari degli interventi possono essere determinati enti rientranti nei quattro livelli di governo rappresenta il portato di un altro principio fondamentale che informa il nuovo titolo V, ossia il principio di sussidiarietà. Tale principio deve orientare l'attività del legislatore in tutte le sue scelte ed in particolare vincola nel senso di destinare funzioni, compiti e risorse al livello più vicino al cittadino. Tale principio orientativo deve trovare svolgimento anche nell'esercizio di questa fondamentale funzione da parte dello Stato tesa a rimuovere le diseguaglianze economiche, sociali, culturali e a garantire i diritti di cittadinanza.

Le disposizioni relative ai principi e ai criteri della politica di riequilibrio economico e sociale non appaiono particolarmente innovative rispetto a quelle più volte formulate in passato, pur essendo in linea con le indicazioni della Commissione europea in materia di riforma delle politiche di coesione.

In particolare, nella parte relativa alla *governance* e alle procedure, le prassi e gli schemi individuati in occasione dell'impostazione dell'ultimo ciclo di programmazione unitaria 2007-2013, sono modificati con l'obiettivo di ridurre, in via teorica, i tempi di attuazione di progetti strategici. Questi ultimi avranno per lo più natura di grandi progetti o investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi.

Tali innovazioni, tuttavia, sono una risposta del tutto parziale all'andamento non particolarmente brillante del ciclo di programmazione unitaria 2007-2013, dovuto non tanto a problematiche di *governance* quanto all'utilizzo improprio delle risorse FAS (oltre 35 miliardi di euro) da parte del Governo. Per tale ragione, a circa quattro anni dall'avvio del ciclo di programmazione unitaria 2007-2013, i programmi sulle risorse FAS, proprio in ragione della mancata addizionalità, non sono mai partiti e le risorse sono state dirottate su interventi localistici o su obiettivi diversi da quelli originari.

Il fondo per lo sviluppo e la coesione null'altro è se non la nuova denominazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, analogo per compiti e finalità a quello oggi esistente, con l'unica differenza di un ruolo più forte del Governo nelle decisioni riguardanti l'allocazione delle risorse. Un fattore positivo è rappresentato dalla conferma delle modalità di ripartizione delle risorse, che anche tenendo conto di specifiche priorità individuate dall'Unione europea, devono 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. La dotazione finanziaria del Fondo verrà definita dalla legge di stabilità relativa all'anno che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione (2014) e successivamente, ferma restando la dotazione complessiva, l'annuale legge di stabilità potrà rimodulare l'articolazione delle quote anno per anno. Trascorso il primo triennio del periodo, la riprogrammazione delle risorse potrà essere effettuata solo previa intesa in sede di Conferenza unificata.

La programmazione degli interventi si fonda sempre su un ciclo pluriennale e, tuttavia, scarse indicazioni sono previste in relazione alle priorità e al coordinamento degli interventi che interessano più regioni. Ciò appare tanto più grave, se si pensa che gran parte del fallimento delle precedenti esperienze di programmazione sono imputabili proprio all'eccessiva frammentazione degli interventi, rispondenti spesso a domande localistiche, a cui si sono aggiunte le lentezze e gli scoordinamenti nella progettazione e realizzazione degli interventi.

Gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse, approvati con delibera CIPE, verranno inseriti nel Documento di indirizzo strategico, tenendo conto degli indirizzi comunitari e degli impegni assunti nel PNR e nella Decisione di finanza pubblica.

Un'innovazione positiva riguarda il contratto istituzionale di sviluppo, con il quale si introduce il

principio di condizionalità dei fondi ad un sistema di indicatori di risultato, di valutazione e di previsione di meccanismi premiali e sanzionatori che in relazione al raggiungimento degli obiettivi ed al rispetto del cronoprogramma, possono ricomprendere la revoca, anche parziale, dei finanziamenti. Proprio su tale ultimo aspetto, tuttavia, emerge in tutta evidenza la previsione di sanzioni esclusivamente a carico di Regioni e amministrazioni interessate. Le recenti esperienze dimostrano che ritardi e inadempimenti sono spesso imputabili ai Ministeri competenti nei confronti dei quali non si applicano meccanismi sanzionatori. Tale aspetto riduce fortemente l'efficacia della condizionalità.

Il testo, tuttavia, nonostante gli aspetti positivi appena descritti, colpisce per quello che non dice compiutamente. In particolare, il provvedimento:

non è coordinato con gli altri decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale. Lo schema di decreto in esame, pur riferendosi apparentemente a un ambito di applicazione ampio che abbraccia interventi di carattere sia materiale sia immateriale, ha il suo nucleo principale esclusivamente negli interventi infrastrutturali. Sul tema della spesa in conto capitale degli enti decentrati, e in particolare delle loro spese infrastrutturali, i diversi decreti attuativi della riforma del federalismo fiscale disegnano un quadro complesso e, per molti profili, incoerente. Gli elementi costitutivi di questo quadro sono contenuti parzialmente nel decreto sugli interventi speciali al nostro esame, nel decreto ministeriale sulla perequazione infrastrutturale attuativo dell'articolo 22 della legge 42 e nei due decreti sul finanziamento «ordinario» di regioni/province e dei comuni. Sul finanziamento delle spese infrastrutturali degli enti decentrati contenute nei vari decreti non c'è adeguato coordinamento, con ciò mettendo a rischio la compiuta realizzazione dei medesimi interventi;

non definisce, contrariamente a quanto avvenuto per gli altri decreti discussi nella Commissione Bicamerale, l'entità delle risorse da destinare all'attuazione delle politiche di riequilibrio economico e sociale. In mancanza di indicazioni quantitative sulla dimensione degli interventi speciali, il decreto evidenzia tutta la sua inefficacia e soprattutto non fa emergere l'aggiuntività delle risorse, che non possono essere sostitutive delle spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati. Tale mancata indicazione introduce nuovi elementi di incertezza in relazione all'effettiva grandezza e stabilità delle dimensioni finanziarie in gioco;

il combinato disposto dei diversi provvedimenti di attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 42 del 2009, suscita qualche interrogativo. 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. Si corre il rischio che in assenza di una chiara definizione e di un'adeguata copertura della spesa «ordinaria», si utilizzino 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»;

non è chiaro da quale esercizio finanziario troverà applicazione la nuova procedura e il più complessivo quadro normativo contenuto nel decreto;

non viene risolta, ed è per certi versi aggravata, la problematica della perequazione infrastrutturale e della convergenza dei livelli di finanziamento della spesa verso i fabbisogni standard, che rimangono tra loro non coordinati. Emerge, pertanto, sempre più forte, la necessità di una più precisa formulazione dei meccanismi perequativi di regioni ed enti locali, in modo da collocare finanziamenti ordinari e trasferimenti speciali della perequazione infrastrutturale in una prospettiva unitaria e coerente;

molti passaggi procedurali non sono comprensibili e probabilmente produrranno proprio per tale ragione un allungamento dei tempi decisionali e una moltiplicazione di sedi di mediazione. In tal senso non appare del tutto comprensibile la scelta di affidare al CIPE compiti come l'approvazione di tutti i contratti istituzionali di sviluppo;

infine, va sottolineato il tema della inapplicabilità dello schema di decreto alle autonomie speciali.

Ciò deriva dalla prescrizione dell'articolo 1 della legge n. 42 del 2009, secondo cui alle autonomie speciali: «si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27». Al riguardo va, tuttavia, considerato che i fondi Fas, ora Fondo per lo sviluppo e la coesione, operano su tutto il territorio nazionale, e che, inoltre, il predetto decreto sulla perequazione infrastrutturale si applica anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome.

Altre brevi considerazioni di carattere generale possono essere formulate in relazione all'efficacia e all'efficienza degli interventi. Dal testo emerge un forte accentramento delle procedure decisionali in capo al Governo. Ciò emerge in particolare dall'articolo 4 del provvedimento. Come già accennato in precedenza, il nuovo Fondo non prevede un'articolazione in programmi regionali e nazionali. Nell'operazione di accentramento, un ruolo particolare è assunto dal Ministro dell'economia e delle finanze. In ogni passaggio attuativo, il Ministro delegato può agire solo d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Nel testo, il ruolo delle regioni e dei Comuni, nell'attuazione delle politiche di riequilibrio economico e sociale sono fortemente compresse 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. Il testo sembra ritenere che l'attuazione del 119, quinto comma, della Costituzione si risolva 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.

Per incidere con efficacia sugli squilibri economici e sociali del nostro Paese andrebbero, invece, 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 ognuno.

L'impianto definito, pertanto, pone come centrale la questione della sussidiarietà. Infatti, gli interventi speciali delineati dal provvedimento e che devono essere adottati dallo Stato, se non meglio definiti, rischiano di costituire un limite alle competenze attribuite agli altri Enti.

Tali brevi osservazioni inducono ad affermare da subito che il giudizio sul provvedimento non è del tutto positivo. A conforto di tale posizione, le audizioni finora svolte, il giudizio degli esperti incaricati di esaminare il testo, il mancato parere rilasciato dalle regioni e la posizione assunta dall'Anci, concordano nell'affermare che così come è, il provvedimento è suscettibile di non risolvere i problemi connessi alla rimozione degli equilibri economici e sociali del Paese, ma al contrario di aggravarne l'entità.

Entrando nel merito delle singole parti del provvedimento, appare opportuno sottolineare una serie di questioni critiche e sollecitare chiarimenti ed approfondimenti su talune tematiche sulle quali da più parti sono stati sollevati puntuali rilievi.

In relazione all'articolo 1 del provvedimento, sull'oggetto del decreto, si osserva che:

l'attuazione della delega riguarda, solo gli interventi destinati alla promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale e territoriale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali, senza disciplinare compiutamente gli altri interventi previsti nella delega e nello stesso quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, nonché gli interventi rivolti a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Le altre tipologie di interventi speciali, secondo quanto previsto dal successivo articolo 7, recante disposizioni transitorie e finali, sono affidate all'adozione di successivi decreti integrativi.

In relazione all'articolo 2 del provvedimento, relativo ai principi ed ai criteri direttivi della politica di riequilibrio economico e sociale, si osserva che:

all'affermazione del principio dell'aggiuntività delle risorse non fa seguito l'individuazione effettiva di quali interventi considerare aggiuntivi. Infatti senza che siano individuate le 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 compartecipazioni ai tributi erariali ed eventualmente i trasferimenti perequativi, e senza che siano state stabilite le risorse rese disponibili in via ordinaria, risulta difficile stabilire gli obiettivi specifici perseguiti per mezzo delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui al decreto in esame. D'altra parte 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, allo scopo di ridurre gli squilibri economici e sociali oppure per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, lo Stato ritiene debbano essere assicurati; se si vuole dare una portata reale al principio dell'aggiuntività a monte dell'attivazione degli interventi in oggetto deve esservi una definizione delle funzioni ordinarie e del normale livello degli interventi ordinari;

con riferimento al Mezzogiorno l'efficacia del principio dell'aggiuntività può essere garantito solo ponendo con forza, visto l'effetto di «sostitutività» registrato in tutti questi anni, la questione della garanzia di una spesa in conto capitale ordinaria di dimensione «adeguata».

In relazione all'articolo 4 del provvedimento, relativo al Fondo per lo sviluppo e la coesione, si osserva che:

in via generale, la più volte enunciata necessità di garantire il principio di addizionalità delle risorse da destinare alla politica di riequilibrio non risulta supportata dall'indicazione di parametri per la determinazione dell'entità complessiva delle risorse, legati all'andamento di variabili macroeconomiche. A tal fine, si ritiene motivo di preoccupazione il fatto che non vi sia nel decreto una disposizione in materia finanziaria, che fissi in una percentuale del PIL la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione; una possibile proposta è quella di individuare una percentuale minima del PIL quale base di calcolo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione;

nel merito, va precisato al comma 3 che l'intervento del Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti strategici di rilievo non solo nazionale, interregionale, regionale, ma anche locale.

In relazione all'articolo 5 del provvedimento, relativo alla programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, si osserva che:

in via generale:

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»;

non risulta chiaro da quale esercizio finanziario troverà applicazione la nuova procedura e il più complessivo quadro normativo contenuto nel decreto;

l'obiettivo di individuare un sistema più efficace per la realizzazione degli interventi e dei programmi finalizzati alla rimozione degli squilibri economici e sociali, eliminando le cause dei ritardi che si sono registrati nella fase attuativa, rischia di essere mancato in quanto, nello schema di decreto, non ci sono previsioni che riguardano la necessità, in primo luogo per le amministrazioni statali, di dotarsi di quelle strutture tecniche in grado di intervenire nella fase di progettazione e di realizzazione;

nello specifico:

il comma 2 prevede l'intesa in sede di Conferenza Unificata per la riprogrammazione del Fondo, ma non prevede l'intesa per l'aggiornamento dell'articolazione annuale, che parrebbe opportuna. D'altra

parte al comma 3 andrebbe prefigurata una partecipazione di almeno tre rappresentanti della Conferenza unificata alle riunioni del CIPE (uno espressione dei Comuni e delle città metropolitane, uno delle province e uno delle regioni) riguardanti l'attuazione degli interventi e precisato che il documento di indirizzo strategico contenga anche l'indicazione delle risorse per i singoli interventi; desta perplessità il richiamo agli indirizzi comunitari contenuto al comma 3 che definisce la programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione e delinea i contenuti del Documento di indirizzo strategico. Trattandosi di risorse nazionali, l'utilizzazione delle risorse dovrebbe, in linea di principio, esprimere indirizzi e scelte nazionali, e non una accettazione passiva di scelte e procedure che rispecchiano la realtà di altri paesi dell'Unione europea; è necessario dare coerenza strategica alle due possibili fonti di sostegno allo sviluppo, interpretando gli indirizzi comunitari in modo che i medesimi risultino compatibili con i preminenti interessi nazionali e funzionali al loro conseguimento;

sempre in relazione al comma 3, l'importanza del documento di indirizzo strategico e la necessità di una sua tempestiva approvazione per consentire l'avvio, in concomitanza con il ciclo di programmazione comunitaria, delle successive fasi programmatiche ed attuative, sollecita l'opportunità di riferire l'intesa alla sola definizione dei criteri generali per il riparto delle risorse e dei presupposti e delle condizioni per il finanziamento degli interventi;

con riferimento agli aspetti più strettamente operativi, in caso di mancato raggiungimento della prevista intesa, sembra opportuno ipotizzare un percorso che, fermo restando il rispetto del principio di leale collaborazione istituzionale e previa esplicitazione dei motivi alla base del mancato accordo, consenta l'assunzione da parte dello Stato della responsabilità di ricondurre le esigenze dei singoli territori all'interno di un unitario quadro strategico e programmatico, da attuare in coerenza con gli indirizzi dell'Unione europea per l'utilizzo dei fondi strutturali.

In relazione all'articolo 6 del provvedimento, relativo al contratto istituzionale di sviluppo, si osserva che:

l'adozione di opportune misure volte a mantenere l'originaria classificazione delle risorse specificamente finalizzate alle politiche di riequilibrio, potrebbe evitare il determinarsi di una possibile confusione con quelle utilizzate per le ordinarie politiche pubbliche rispetto alle quali gli interventi previsti dall'articolo 119, comma 5, della Costituzione dovrebbero avere carattere esplicitamente aggiuntivo;

lo strumento del contratto sembra giustamente porre l'accento su una responsabilizzazione degli enti attuatori, che molto spesso hanno manifestato gravi deficienze. Nonostante l'attivazione dell'azione sussidiaria, però, i meccanismi che sovrastano l'attuazione degli interventi - in termini di controllo, monitoraggio e valutazione, ma soprattutto in termini »operativi« - non sembrano apportare significative innovazioni al meccanismo attuale;

al comma 1 sia chiaramente previsto che alla stipula del contratto istituzionale di sviluppo partecipino anche gli enti locali;

non può che destare allarme e forti dubbi di costituzionalità la previsione del comma 2 per la quale possono partecipare al contratto istituzionale di sviluppo anche i concessionari di servizi pubblici: così come è formulata la norma sembra ammettere la possibilità che tali soggetti siano essi stessi destinatari o beneficiari di interventi speciali in aperto contrasto con il dettato del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

In relazione all'articolo 7, relativo alle disposizioni transitorie e finali, si osserva che: non sono individuate con chiarezza le altre tipologie di interventi speciali che perseguono finalità diverse dal normale esercizio delle funzioni di Regioni ed enti locali di cui all'articolo 119 della Costituzione. Al riguardo si osserva che la disposizione di cui al secondo periodo andrebbe valutata alla luce dei principi di delega, atteso che essa attribuisce a successivi decreti legislativi il potere di definire istituti introdotti dal testo, benché sia da ritenere che tali decreti possano intervenire entro il 21 maggio 2011 solo per l'attuazione dell'oggetto della delega ai sensi dell'articolo 16 della legge n.

42. Si osserva, inoltre, che la relazione illustrativa allo schema di decreto indica tra i contribuiti e interventi per finalità diverse, quelli rivolti ai territori montani e alle isole minori, benché gli stessi potrebbero rientrare tra quelli aventi il fine di «promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale e di rimuovere gli squilibri economici e sociali del Paese», come riportato dall'articolo 1 in esame.

Sempre con riferimento alla disposizione finale, ribadendo la parzialità dell'oggetto del decreto rispetto alle molteplici finalità previste dalla disposizione costituzionale, si evidenzia l'opportunità di stabilire che i finanziamenti vigenti non rientranti nel fondo istituito dal decreto siano oggetto di ricognizione e siano accorpati in un unico fondo da ripartirsi annualmente con la legge di stabilità e previa intesa in sede di Conferenza unificata.

In conclusione, alla luce delle osservazioni formulate, si ritiene opportuno avviare una stringente fase di valutazione utile a chiarire il complesso dei problemi evidenziati, sia sotto il profilo tecnico che politico. In particolare, occorre 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.

A tale proposito, come relatore, ricercando la convergenza con le valutazioni del relatore di maggioranza, auspico che da tutti i Gruppi e dal Governo vengano messe a disposizione della Commissione proposte modificative del testo orientate alla soluzione delle diverse problematiche evidenziate.

È evidente che per fare un lavoro compiuto, come già sottolineato in premessa, occorrono, nel rispetto delle procedure previste, tempi adeguati e il coinvolgimento di tutte le tecnostrutture competenti a disposizione della commissione.