

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

**Giovedì 5 maggio 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).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, esaminato lo schema di decreto legislativo recante «attuazione dell'articolo 16 della legge della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali», approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 18 giugno 2010,

considerato che:

il provvedimento prefigura un nuovo quadro di strumenti procedurali e di assetti organizzativi volti a superare le criticità che finora hanno ostacolato il raggiungimento di risultati soddisfacenti nell'utilizzo delle risorse destinate alla promozione delle aree sottoutilizzate;

la nuova disciplina appare idonea rendere più efficace la politica di coesione ed a promuovere le innovazioni utili, sia sul piano dei contenuti che delle regole di programmazione ed attuazione, a conseguire risultati più tempestivi ed incisivi;

in tale finalità, l'introduzione del Documento di indirizzo strategico individua criteri e requisiti secondo cui destinare le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione che consentiranno, attraverso una attenta selezione dei progetti ammissibili, a concentrare le risorse medesime in interventi di forte significatività;

nell'ambito di tali criteri appare di rilievo la espressa previsione di indicatori che soddisfino requisiti di affidabilità statistica, prossimità all'intervento tempestività di rilevazione, nonché il riferimento a meccanismi sanzionatori, che in relazione al raggiungimento degli obiettivi ed al rispetto del cronoprogramma, possono ricomprendere la revoca - anche parziale - dei finanziamenti; revoca che può costituire un ulteriore strumento volto ad una migliore concentrazione delle risorse nei settori con maggiori capacità di utilizzo;

risulta altresì importante lo strumento del Contratto istituzionale di sviluppo, che definendo in forma vincolante tempi, obiettivi e compiti di ciascuno dei contraenti che operano l'intervento, sostanza in maniera efficace la responsabilità di ciascuno di essi, prevedendo a tal fine anche le condizioni di definanziamento dei progetti ovvero la attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo, nel rispetto del principio della sussidiarietà. In tal senso operano anche le disposizioni introdotte nel provvedimento in ordine alla tracciabilità dei flussi finanziari,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente condizione:*

provveda il Governo a riformulare il testo dello schema di decreto legislativo sulla base del seguente articolato:

Art. 1.  
(*Oggetto*).

1. Il presente decreto, in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e in prima attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. La programmazione e attuazione di tali interventi è coordinata con quelli di natura ordinaria, che utilizzano le risorse previste a legislazione vigente con esclusione di quelle finalizzate dal presente decreto, secondo criteri e meccanismi da determinare nell'ambito del Documento di indirizzo strategico di cui all'articolo 5.

2. Gli interventi individuati ai sensi del presente decreto sono finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale.

Art. 2.  
(*Principi e criteri della politica di riequilibrio economico e sociale*).

1. Le finalità di cui all'articolo 1 sono perseguite prioritariamente con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 e con i finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali, esclusivamente destinati alla spesa in conto capitale per investimenti anche finalizzati, secondo le modalità stabilite per l'impiego dei fondi comunitari, a rimuovere le disuguaglianze di capacità amministrativa per l'equilibrata attuazione del Titolo V della Costituzione nonché alle spese per lo sviluppo ammesse dai regolamenti dell'Unione europea, sulla base dei seguenti principi e criteri:

a) leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali e coinvolgimento del partenariato economico-sociale per l'individuazione delle priorità e per l'attuazione degli interventi, tenendo conto delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alle condizioni socio-economiche, al *deficit* infrastrutturale e ai diritti della persona;

b) utilizzazione delle risorse secondo il metodo della programmazione pluriennale, tenendo conto delle priorità programmatiche individuate dall'Unione europea, nell'ambito di piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione, contemperando gli obiettivi di sviluppo con quelli di stabilità finanziaria e assicurando in ogni caso la ripartizione dell'85 per cento delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15 per cento alle regioni del Centro-Nord anche con riferimento alle zone di montagna, a quelle confinanti con Regioni a statuto speciale e alle isole minori;

c) aggiuntività delle risorse, che non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza e nel rispetto del principio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea;

d) programmazione, organizzazione e attuazione degli interventi finalizzate ad assicurarne la qualità, la tempestività, l'effettivo conseguimento dei risultati, attraverso il condizionamento dei finanziamenti a innovazioni istituzionali, la costruzione di un sistema di indicatori di risultato, il ricorso sistematico alla valutazione degli impatti e, ove appropriato, la previsione di riserve premiali e meccanismi sanzionatori, nel rispetto dei criteri di concentrazione territoriale e finanziaria e assicurando, nei confronti di tutte le amministrazioni ed organismi pubblici e privati coinvolti, le necessarie attività di sorveglianza, monitoraggio e controllo delle iniziative.

Art. 3.  
(*Disposizioni in materia di finanziamenti dell'Unione europea*).

1. Il Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale, di seguito «Ministro delegato», cura il coordinamento di tale politica e dei relativi fondi a finalità strutturale dell'Unione Europea, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, e assicura i relativi rapporti con i competenti organi dell'Unione.
2. Per le finalità di cui al comma 1 e nel rispetto dei poteri e delle prerogative delle Regioni e delle autonomie locali, il Ministro delegato, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e, per quanto di competenza, con gli altri Ministri eventualmente interessati, adotta gli atti di indirizzo e quelli di programmazione rimessi dai regolamenti dell'Unione europea agli Stati membri, assicurando la coerenza complessiva dei conseguenti documenti di programmazione operativa da parte delle amministrazioni centrali e regionali.
3. Al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali di cui al comma 1 e l'integrale utilizzo delle relative risorse dell'Unione europea assegnate allo Stato membro, il Ministro delegato, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, adotta, ove necessario e nel rispetto delle disposizioni dei regolamenti dell'Unione europea, le opportune misure di accelerazione degli interventi anche relativamente alle amministrazioni che risultano non in linea con la programmazione temporale degli interventi medesimi.

#### Art. 4.

*(Fondo per lo sviluppo e la coesione).*

1. Il Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, assume la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione, di seguito «Fondo». Il Fondo è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.
2. Il Fondo ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarità delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea.
3. Il Fondo è destinato a finanziare interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali, secondo le modalità stabilite dal presente decreto. L'intervento del Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale. La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario.

#### Art. 5.

*(Programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione).*

01. Il Documento di economia e finanza determina all'inizio del ciclo di programmazione dei fondi europei, in relazione alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica, l'ammontare delle risorse da destinare agli interventi di cui all'articolo 4 tenendo conto anche dell'andamento del PIL. L'ammontare delle risorse così definito può essere rideterminato negli esercizi successivi sulla base di una esplicita indicazione del Documento di economia e finanza anche tenendo conto del grado di realizzazione finanziaria e reale degli stanziamenti pregressi. Il Documento di economia e finanza, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, indica gli obiettivi di convergenza

economica delle aree del Paese a minore capacità fiscale nonché del graduale conseguimento, nelle medesime aree, dei livelli delle prestazioni e del livello dei costi di erogazione dei servizi standardizzati secondo quanto previsto dai decreti attuativi della legge n. 42 del 2009, e valuta l'impatto macroeconomico e gli effetti in termini di convergenza delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate.

1. Sulla base di quanto indicato dal Documento di economia e finanza, la legge di stabilità relativa all'esercizio finanziario che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione incrementa la dotazione finanziaria del Fondo, stanziando risorse adeguate per le esigenze dell'intero periodo di programmazione, sulla base della quantificazione proposta dal Ministro delegato, compatibilmente con il rispetto dei vincoli di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica. Allo stesso modo, la legge di stabilità provvede contestualmente alla ripartizione della dotazione finanziaria per quote annuali, collegate all'andamento stimato della spesa.

2. La legge annuale di stabilità, anche sulla scorta delle risultanze del sistema di monitoraggio unitario di cui all'articolo 6, può aggiornare l'articolazione annuale, ferma restando la dotazione complessiva del Fondo. Trascorso il primo triennio del periodo di riferimento, si può procedere alla riprogrammazione del Fondo solo previa intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), tenendo conto degli indirizzi comunitari, degli impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma e nel Documento di economia e finanza e relativi allegati, su proposta del Ministro delegato, d'intesa con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, nonché con la Conferenza unificata, sono definiti in un Documento di indirizzo strategico:

a) gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziare, le finalità specifiche da perseguire, il riparto delle risorse tra le priorità e le diverse macro-aree territoriali, nonché l'identificazione delle Amministrazioni attuatrici;

b) i principi di condizionalità, ossia le condizioni istituzionali, generali e relative a ogni settore di intervento, che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi;

c) i criteri di ammissibilità degli interventi al finanziamento riferiti in particolare:

- 1) ai tempi di realizzazione definiti per settore, per tipologia d'intervento, di soggetto attuatore e di contesto geografico;

- 2) ai risultati attesi, misurati con indicatori che soddisfino requisiti di affidabilità statistica, prossimità all'intervento, tempestività di rilevazione, pubblicità dell'informazione;

- 3) all'individuazione preventiva di una metodologia rigorosa di valutazione degli impatti;
- 4) alla sostenibilità dei piani di gestione;

- 5) al possesso da parte del o dei soggetti attuatori dell'intervento di un *rating*, individuato secondo criteri e modalità stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che indichi un livello adeguato di capacità amministrativa e tecnica e di legalità tale da garantire la realizzazione degli interventi nei tempi programmati in assenza del quale, con il medesimo decreto, sono individuate le misure necessarie all'attuazione degli interventi a partire da forme di affiancamento fino all'affidamento ai soggetti di cui all'articolo 6, comma 6, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

d) gli eventuali meccanismi premiali e sanzionatori, ivi compresa la revoca, anche parziale, dei finanziamenti, relativi al raggiungimento di obiettivi e risultati misurabili e al rispetto del cronoprogramma;

e) la possibilità di chiedere il cofinanziamento delle iniziative da parte dei soggetti assegnatari, anche attraverso l'apporto di capitali privati;

f) la coerenza e il raccordo con gli interventi ordinari programmati o in corso di realizzazione da parte di amministrazioni pubbliche o concessionari di servizi pubblici fermo restando l'utilizzo delle risorse per le rispettive finalità.

4. Entro il 1° marzo successivo al termine di cui al comma 3, il Ministro delegato, in attuazione degli obiettivi e nel rispetto dei criteri definiti dalla delibera del CIPE di cui al comma 3, propone al CIPE per la conseguente approvazione, in coerenza con il riparto territoriale e settoriale ivi stabilito e d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, nonché con le amministrazioni attuatrici individuate, gli interventi o i programmi da finanziare con le risorse del Fondo, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente.

#### Art. 6.

##### *(Contratto istituzionale di sviluppo).*

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, nonché allo scopo di accelerare la realizzazione degli interventi di cui al presente decreto e di assicurare la qualità della spesa pubblica, il Ministro delegato, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, stipula con le Regioni e le amministrazioni competenti un «contratto istituzionale di sviluppo» che destina le risorse del Fondo assegnate dal CIPE e individua responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi.

2. Il contratto istituzionale di sviluppo, esplicita, per ogni intervento o categoria di interventi o programma, il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità di cui all'articolo 5, comma 3, e definisce il cronoprogramma, le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e di monitoraggio, le sanzioni per le eventuali inadempienze, prevedendo anche le condizioni di definanziamento anche parziale degli interventi ovvero la attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà. In caso di partecipazione dei concessionari di servizi pubblici, competenti in relazione all'intervento o alla categoria di interventi o al programma da realizzare, il contratto istituzionale di sviluppo definisce le attività che sono eseguite dai predetti concessionari, il relativo cronoprogramma, meccanismi di controllo delle attività loro demandate, sanzioni e garanzie in caso di inadempienza, nonché apposite procedure sostitutive finalizzate ad assicurare il rispetto degli impegni assunti inserendo a tal fine obbligatoriamente nei contratti con i concessionari, clausole inderogabili di responsabilità civile e di decadenza. Il contratto istituzionale di sviluppo può prevedere, tra le modalità attuative, che le amministrazioni centrali e regionali si avvalgano di organismi di diritto pubblico in possesso dei necessari requisiti di competenza e professionalità.

3. La progettazione, l'approvazione e la realizzazione degli interventi individuati nel contratto istituzionale di sviluppo è disciplinata dalle norme di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163. Nei giudizi che riguardano le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione degli interventi individuati nel contratto istituzionale di sviluppo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 125 del decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104. Per i medesimi interventi, si applicano le vigenti disposizioni in materia di prevenzione e repressione della criminalità organizzata e dei tentativi di infiltrazione mafiosa, ivi comprese quelle concernenti le comunicazioni e informazioni antimafia.

4. Le risorse del Fondo sono trasferite ai soggetti assegnatari, in relazione allo stato di avanzamento della spesa, in appositi fondi a destinazione vincolata alle finalità approvate, che garantiscono la piena tracciabilità delle risorse attribuite, anche in linea con le procedure previste dall'articolo 3 della legge 13 agosto 2010 n. 136 e dall'articolo 30 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

5. L'attuazione degli interventi è coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, di seguito «Dipartimento», che controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti anche mediante forme di cooperazione con le amministrazioni statali, centrali e periferiche, regionali e locali e in raccordo con i Nuclei di valutazione delle amministrazioni statali e delle Regioni, assicurando, altresì, il necessario supporto tecnico e operativo senza nuovi o maggiori oneri nell'ambito delle competenze istituzionali. Le amministrazioni interessate effettuano i controlli necessari al fine di garantire la correttezza e la regolarità della spesa e partecipano al sistema di monitoraggio unitario di cui al Quadro Strategico Nazionale 2007/2013 previsto, a legislazione

vigente, presso la Ragioneria Generale dello Stato secondo le procedure vigenti e, ove previsto, al sistema di monitoraggio del Dipartimento, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. I sistemi informativi garantiscono la tracciabilità dei flussi finanziari comunitari e nazionali fino alla realizzazione materiale dell'intervento anche ai sensi della legge n. 196 del 2009, assicurando, sulla base di apposite intese, l'accesso a tali informazioni da parte della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Corte dei conti.

6. In caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi individuati ai sensi del presente decreto, anche con riferimento al mancato rispetto delle scadenze del cronoprogramma e, comunque, ove si renda necessario anche in conformità con la disciplina comunitaria al fine di evitare il disimpegno automatico dei fondi erogati dall'Unione europea, il Governo, al fine di assicurare la competitività, la coesione e l'unità economica del Paese, esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120, comma secondo, della Costituzione secondo le modalità procedurali individuate dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dagli articoli 5 e 11 della legge n. 400 del 1988 e dalle vigenti disposizioni in materia di interventi sostitutivi finalizzati all'esecuzione di opere e di investimenti nel caso di inadempienza di amministrazioni statali ovvero di quanto previsto dai contratti istituzionali di sviluppo e dalle concessioni nel caso di inadempienza dei concessionari di servizi pubblici, anche attraverso la nomina di un commissario straordinario, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il quale cura tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi programmati, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate.

*Art. 6-bis.  
(Relazione annuale).*

1. La Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti, di cui all'articolo 10, comma 7, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, fornisce elementi informativi di dettaglio in merito all'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto ed è trasmessa dal Ministro delegato, contestualmente alla presentazione alle Camere, alla Conferenza unificata.

*Art. 7.  
(Disposizioni transitorie e finali).*

1. In sede di prima attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, restano comunque ferme le disposizioni vigenti che disciplinano i contributi speciali e gli interventi diretti dello Stato in favore dei territori confinanti con le Regioni a statuto speciale, dei territori montani e delle isole minori, nonché gli altri contributi e interventi diretti dello Stato comunque riconducibili all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che perseguono finalità diverse da quelle indicate all'articolo 1. Con uno o più decreti legislativi adottati ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42 sono introdotte ulteriori disposizioni attuative dell'articolo 16 della citata legge con riferimento ai predetti contributi e interventi.

*1-bis.* In attuazione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, le attribuzioni riconducibili all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo in materia di politica di coesione economica, sociale e territoriale si intendono riferiti al Ministro delegato.

*e le seguenti osservazioni:*

a) valuti il Governo, nel percorso ulteriore delle disposizioni attuative della legge n. 42 del 2009 per l'adozione dei decreti legislativi e correttivi, l'individuazione, nell'ipotesi in cui il meccanismo perequativo risulti incapiante, di modalità e disposizioni per garantire l'effettiva copertura integrale dei livelli essenziali delle prestazioni a costi standard mediante l'adeguamento della dotazione del

fondo perequativo di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *d*), della legge sul federalismo fiscale;

*b*) valuti il Governo, con riferimento all'articolo 6, comma 6, le modalità più idonee affinché, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate, possano essere stipulate convenzioni, attivabili di volta in volta dai commissari nominati ai sensi del citato comma, con primarie società di ingegneria e di assistenza tecnica al fine di garantire l'operatività dei commissari stessi, e affinché, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, i commissari e i soggetti pubblici e privati, che svolgono funzioni di assistenza tecnica nei loro confronti, possano coinvolgere a titolo informativo e formativo le strutture delle amministrazioni e degli altri organismi pubblici e privati inadempienti;

*c*) valuti il Governo l'adozione delle iniziative normative necessarie ad assicurare il trasferimento del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, ad eccezione della Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in coerenza con quanto previsto dall'articolo 7, comma 26, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122»;

*d*) valuti il Governo le modalità più idonee affinché le Amministrazioni attuatrici considerino le opportunità di risparmio offerte dall'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e, in particolare, dai servizi digitali in banda larga.