

**Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
- Resoconto di martedì 29 marzo 2011**

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Martedì 29 marzo 2011.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.10 alle 15.15.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 29 marzo 2011. - Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA.

La seduta comincia alle 15.15.

Deliberazione della richiesta di proroga del termine per l'espressione del parere, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 42 del 2009, sullo 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).

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che, considerato che la Commissione ha reso parere sul precedente schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni e delle province e fabbisogni sanitari (atto 317) nella seduta di giovedì 24 marzo, non risulta possibile concludere l'esame dello schema di decreto entro il termine previsto del 3 aprile prossimo. Ritiene quindi necessario chiedere ai Presidenti delle Camere, sulla base di quanto prevede l'articolo 3, comma 6, della legge n. 42 del 2009, di disporre la proroga di venti giorni per l'espressione del parere.

Chiede pertanto alla Commissione di esprimersi in tal senso.

La Commissione approva.

La seduta termina alle 15.20.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Resoconto di martedì 5 aprile 2011

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 5 aprile 2011. - Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. Intervengono il ministro per la semplificazione Roberto Calderoli, il ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, Raffaele Fitto e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Francesco Belsito.

La seduta comincia alle 11.15.

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.

(Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, comunica che, in relazione alla richiesta deliberata dalla Commissione nella seduta del 29 marzo 2011 il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa con il Presidente del Senato, ha disposto, sulla base di quanto previsto dall'articolo 3, comma 5, della legge n. 42 del 2009, la proroga di venti giorni del termine per l'espressione del parere da parte della Commissione sullo schema in esame. Il predetto termine verrà pertanto a scadere il 23 aprile 2011.

Il deputato Anna Maria BERNINI BOVICELLI (PdL), *relatore*, rammenta che lo schema di decreto all'esame dà attuazione alla delega contenuta nell'articolo 16 della legge n. 42 del 2009, nel quale si prevede di individuare interventi che, secondo quanto dispone l'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, siano diretti alla promozione dello sviluppo ed alla coesione economica, sociale e territoriale del Paese, al fine di rimuoverne gli squilibri. A tal fine il provvedimento - anche intervenendo allo scopo sulla disciplina del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), che viene ridenominato come «Fondo per lo sviluppo e la coesione» - delinea strumenti procedurali ed assetti organizzativi che possano risultare maggiormente idonei, rispetto a quanto attualmente previsto, a creare le condizioni per rendere più efficace la politica di coesione e a promuovere le innovazioni utili, sia sul piano dei contenuti che delle regole di programmazione ed attuazione, nonché a conseguire risultati più tempestivi ed incisivi. Ciò, osserva, dovrebbe consentire un miglior utilizzo delle risorse finanziarie, aspetto questo assolutamente prioritario, come ripetutamente evidenziato nelle audizioni svolte dalla Commissione, tra cui, in particolare quella svolta con l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea e con l'Ufficio studi della Banca d'Italia. Rileva poi come le risorse, che devono essere aggiuntive rispetto agli interventi ordinari, derivino prioritariamente dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, le cui dotazioni sono stabilite dalla politica regionale nazionale, nonché dai finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea e dai relativi cofinanziamenti nazionali, esclusivamente per la quota in conto capitale, escludendo pertanto l'utilizzo di tali risorse per le spese correnti da parte dei soggetti destinatari.

L'impiego delle risorse va effettuato sulla base del criterio della programmazione pluriennale, che, anche tenendo conto di specifiche priorità individuate dall'Unione europea, deve in ogni caso assicurare, come precisa espressamente il testo, 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 programmazione deve inoltre indirizzare alla costruzione di un sistema di indicatori di risultato, alla valutazione degli impatti e alla previsione, ove appropriato, di riserve premiali e meccanismi sanzionatori, nel rispetto dei criteri di concentrazione territoriale e finanziaria. L'individuazione delle priorità d'intervento da finanziare deve tener conto delle specificità territoriali, con particolare riguardo alle condizioni socio-economiche, al deficit infrastrutturale e ai diritti della persona, con il coinvolgimento del partenariato economico-sociale secondo il principio della leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali.

Ritiene importante sottolineare come il provvedimento preveda, intervenendo sul vigente assetto organizzativo, una funzione di coordinamento affidata al Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale, d'intesa con il Ministro dell'economia; il Ministro delegato è chiamato altresì ad esercitare una funzione di relazione con i competenti organi dell'Unione europea e a valutare le opportune misure di accelerazione degli interventi, al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari e l'integrale utilizzo delle risorse assegnate al Paese.

In merito alle novità introdotte con la disciplina del Fondo per lo sviluppo e la coesione, segnala in primo luogo l'assegnazione alla legge di stabilità relativa all'anno che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione (vale a dire il 2013, atteso che il nuovo ciclo inizia dal 2014) del compito di incrementare la dotazione finanziaria del Fondo. Successivamente, ferma restando la dotazione complessiva del Fondo stesso, l'annuale legge di stabilità potrà rimodulare l'articolazione delle quote anno per anno; è prevista altresì una riprogrammazione delle risorse trascorso il primo triennio del periodo, che può essere effettuata solo previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Un'ulteriore innovazione è l'introduzione di un Documento di indirizzo strategico, mediante l'approvazione di una delibera del CIPE entro il mese di ottobre dell'anno che prevede l'avvio di un nuovo ciclo programmatico, con il quale vengono stabiliti gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse, tenendo conto degli indirizzi comunitari e degli impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma e dei documenti relativi alla Decisione di finanza pubblica. Osserva come appaiano di particolare rilievo, nell'ambito dei criteri di ammissibilità degli interventi da finanziare, la espressa previsione di indicatori che, come recita il testo, «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, a proprio avviso, può costituire un ulteriore strumento volto ad una migliore concentrazione delle risorse nei settori con maggiori capacità di utilizzo.

Viene altresì previsto il nuovo strumento del «contratto istituzionale di sviluppo» che il Ministro delegato stipula con le regioni e le altre amministrazioni competenti, con la finalità di accelerare la realizzazione degli interventi ed assicurare la qualità della spesa pubblica. Con tale contratto, cui possono partecipare anche i concessionari di servizi pubblici (quali ad esempio Anas, Ferrovie dello Stato, eccetera), sono destinate le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione assegnate dal CIPE e individuati i tempi, le responsabilità e le modalità di attuazione degli interventi, prevedendo anche le condizioni di definanziamento degli stessi e l'attribuzione delle relative risorse ad altri livelli di governo. In caso di inerzia o di mancato rispetto delle scadenze da parte delle amministrazioni responsabili degli interventi, il Governo può esercitare il potere sostitutivo, mediante la nomina di un commissario straordinario.

Rammenta che, com'è noto, sul testo non è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Unificata, nel cui ambito peraltro si riscontrano, come emerso anche nell'audizione svolta, alcune posizioni non del tutto coincidenti tra le regioni e gli enti locali.

Nel rinviare alla proposta di parere per la formulazione di alcuni elementi di integrazione del testo all'esame, anche ovviamente alla luce delle indicazioni e delle esigenze che emergeranno nel corso del dibattito in Commissione, segnala fin d'ora che è in corso una riflessione da parte dei relatori - il cui intento è di giungere possibilmente ad una proposta condivisa - in ordine ad alcune delle questioni nel frattempo emerse nelle audizioni, la prima delle quali è riferita ad una più circostanziata considerazione, tra le finalità cui è diretto il provvedimento, al tema dei diritti della persona contenuto nell'articolo 119 della Carta costituzionale; la seconda concerne la utilità di una funzione anche di sostegno tecnico, da attuarsi nell'ambito del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione, alla strategia attuativa delle nuove politiche di intervento delineate dallo schema; una terza questione, rappresentata in particolare dalla Corte dei conti, attiene alla «tracciabilità», anche e soprattutto contabile, dei flussi finanziari, anche per sostanziare maggiormente la responsabilizzazione dei soggetti sui è affidata la gestione delle risorse per la realizzazione dei programmi.

Andrebbe altresì tenuta presente, come anche segnalato da alcuni dei soggetti auditi, la necessità di un collegamento tra il presente schema ed il decreto interministeriale sulla perequazione infrastrutturale, attuativo dell'articolo 22 della legge 42, appena pubblicato - si tratta del decreto 26 novembre 2010 - che, all'articolo 1, reca un richiamo agli interventi speciali di cui all'articolo 16 della medesima legge n. 42. Si pone, osserva infine, il tema della inapplicabilità dello schema di decreto alle autonomie speciali, derivante da una prescrizione dell'articolo 1 della legge delega

secondo cui, rammenta, 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 rifusi nel nuovo Fondo per lo sviluppo e la coesione) operano su tutto il territorio nazionale, come, analogamente, avviene per il decreto interministeriale sulla perequazione infrastrutturale.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD), *relatore*, sottolineato l'auspicio di un'ampia collaborazione in merito al provvedimento all'esame, evidenzia il possibile raccordo tra le norme del comma quinto dell'articolo 119 della Costituzione, nella parte inerente la rimozione di squilibri economici e sociali, ed i principi generali contenuti nella prima parte della Costituzione, con riferimento al diritto dei cittadini di vedere garantita l'erogazione dei servizi pubblici da parte dello Stato.

Nel rilevare in particolare che, a suo avviso, sarebbe un errore considerare l'esame del presente schema di decreto alla stregua di un mero passaggio protocollare - mentre con riferimento ai decreti sull'autonomia impositiva la Commissione ha compiuto una lunga ed approfondita discussione -, rimarca la necessità che ogni decreto di attuazione abbia una sua propria identità e dignità nel sistema complessivo delineato con la legge delega; in particolare, il decreto all'esame - ritiene - rappresenta un vero pilastro dell'attuazione del federalismo, se considerato nel combinato disposto con il decreto interministeriale già emanato che è volto a delineare il sistema di perequazione infrastrutturale.

Con riferimento alle esigenze connesse al provvedimento, nel considerare l'opportunità di effettuare una comparazione tra i diversi interventi a carattere straordinario con quelli effettuati mediante i fondi ordinari, ricorda come con la riforma costituzionale del Titolo V che ha cancellato i trasferimenti centrali agli enti territoriali - caso assolutamente unico nel panorama degli assetti federali -, gli stessi si siano di fatto trasformati mediante una rigenerazione della loro funzione ora impostata sull'attività perequativa e sugli interventi aggiuntivi da parte dello Stato, necessari al fine di assicurare una certa solidarietà e coesione nel sistema di governo.

Per tale motivo ritiene che l'intervento perequativo dello Stato teso a garantire l'attuazione del comma quinto dell'articolo 119 della Costituzione e dell'articolo 16 della legge delega debba in ogni caso assumere un carattere permanente e non piuttosto di emergenza, benché sia inevitabile il permanere di differenze strutturali tra Sud e Centro-Nord.

Nel convenire sul fatto che il presente decreto - per il quale ritiene debba essere compiuto uno sforzo di raccordo tra le parti politiche che compongono la Commissione al fine di arrivare ad un accordo - costituisca il primo provvedimento di altri che dovranno essere sviluppati in materia, ne rappresenta le numerose criticità, per la cui illustrazione di dettaglio peraltro rimanda alla relazione (*vedi allegato*). In particolare riscontra l'assenza di un coordinamento con gli altri decreti legislativi e la mancata definizione dell'entità delle risorse da destinare all'attuazione delle politiche di riequilibrio economico e sociale, da cui deriva un'incertezza che si somma a quella legata ai meccanismi di contrattazione in sede europea. Inoltre non appare chiaro né con quali strumenti dovranno essere finanziate le spese infrastrutturali di regioni ed enti locali, ovvero quale sia l'esatta definizione di spesa straordinaria rispetto a quella ordinaria, né in quale esercizio finanziario troverà applicazione la nuova procedura delineata.

Un'ulteriore criticità risiede nel fatto che le norme relative alle risorse speciali non appaiono coordinate né con il decreto interministeriale relativo alla perequazione infrastrutturale, né con i meccanismi di convergenza dei livelli di finanziamento della spesa verso i fabbisogni standard. Inoltre, considerato che i fondi presentano nuove caratteristiche, occorrerà chiarire quale sia il ruolo che le regioni dovranno assumere, tenendo tuttavia presente il ruolo dei comuni nell'attuazione delle politiche di riequilibrio economico e sociale, evitando di delimitare il rapporto tra cittadini ed enti in quello tra Stato centrale e regioni in modo preclusivo.

Nel sottolineare infine la necessità di un approfondimento sul nuovo istituto del contratto istituzionale di sviluppo, per il quale occorrerebbe verificare quali siano i soggetti e gli enti

effettivamente ammessi a partecipare alla stipula dello stesso, conclude osservando come l'impianto complessivo del provvedimento possa essere positivamente rafforzato e integrato.

Il senatore Mario BALDASSARRI (Misto-FLI), nell'apprezzare l'intento manifestato dalla collega Bernini di giungere ad un parere condiviso, si chiede tuttavia, alla luce dei numerosi aspetti problematici segnalati sul provvedimento dal collega D'Ubaldo, se i due relatori intendano riferirsi ad una condivisione tra loro o se, come riterrebbe invece auspicabile, vogliano pervenire ad un parere che possa raccogliere gli apporti di tutti i gruppi che operano in Commissione. Rileva in proposito come il tema della coerenza complessiva e di sistema tra i diversi decreti legislativi attuativi della delega, segnalato da uno dei relatori, si ponga ora rispetto ai provvedimenti sul fisco municipale e regionale, - di cui da più parti si preannunciano possibili modifiche, - con la conseguenza che l'intento perequativo perseguito dallo schema in esame si riferisce ad un assetto normativo che non solo ha operato in direzione inversa, aumentando le sperequazioni, ma che è anche destinato a modificarsi.

Il deputato Antonello SORO (PD), con riferimento alla questione sollevata dal collega Baldassarri, ricorda che i due relatori hanno espresso il loro auspicio che si possa giungere ad un parere il più possibile condiviso, precisando inoltre che questa in atto costituisce una fase di prime valutazioni sul provvedimento alla quale seguirà una seconda fase di confronto in cui anche gli altri componenti della Commissione potranno avanzare le proprie proposte. Chiarisce a tale proposito che l'appartenenza del relatore di opposizione al gruppo del Partito Democratico non preclude alle altre componenti politiche la possibilità di fare pervenire proprie valutazioni e proposte.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), ricordando come più volte il presidente La Loggia abbia invitato anche gli altri gruppi dell'opposizione a indicare il relatore, auspica che le osservazioni in merito alle criticità del provvedimento rilevate dal relatore D'Ubaldo possano essere arricchite nel corso dell'esame del provvedimento con il contributo degli altri gruppi.

Il deputato Anna Maria BERNINI BOVICELLI (PdL), *relatore*, precisa che nella propria relazione ha riportato non soltanto alcune questioni emerse dai soggetti auditi, ma anche talune delle esigenze segnalate dagli interventi effettuati dai colleghi nel corso delle audizioni, nella finalità di raccogliere il contributo di tutti i membri della Commissione.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, osserva come si sia finora sempre operato in tal senso nei lavori della Commissione.

Il deputato Marco CAUSI (PD) nell'osservare, come già emerso in alcuni interventi, che il decreto in esame non esaurisce l'attuazione dell'articolo 16 della legge n. 42, che potrà richiedere ulteriori provvedimenti, sottolinea come ci si trovi di fronte ad una opportunità storica per considerare le risorse destinate agli interventi nel loro complesso, collegando la determinazione degli stanziamenti aggiuntivi con quelli ordinari e in tal modo facendo venir meno la separatezza che determina una minore efficacia nell'utilizzo delle risorse tra le due tipologie di stanziamenti.

Ritiene inoltre che nel decreto in esame dovrebbe essere considerata anche la perequazione infrastrutturale, che invece è stata disciplinata dal decreto interministeriale del 26 novembre 2010, recentemente pubblicato sulla Gazzetta ufficiale, in quanto la stessa non può essere considerata svincolata da un contesto generale di sviluppo e di politiche di coesione. Analogamente ritiene necessario che il Governo fornisca chiarimenti circa la destinazione della spesa in conto capitale delle regioni e degli enti locali dopo l'emanazione dei recenti decreti attuativi.

Auspica infine che il Governo sia disponibile ad inserire nel testo elementi di coordinamento con altri aspetti della legge n. 42, non limitandosi a disciplinare semplicemente le risorse aggiuntive.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nel condividere quanto ora osservato circa l'importanza dello schema di decreto in esame, concorda con l'esigenza che esso possa costituire un utile strumento per mettere finalmente ordine nel tema degli interventi speciali, potendo a tal fine risultare opportuno evidenziarne il rapporto anche con la questione della perequazione infrastrutturale contenuta nell'articolo 22 della legge delega nonché, conseguentemente, con il decreto interministeriale che ne ha ora delineata una prima applicazione. Nel ritenere che il provvedimento possa essere pertanto oggetto di alcune proposte di natura integrativa da parte della Commissione, rammenta tuttavia la necessità che ciò avvenga nei tempi ristretti consentiti dal termine entro il quale deve venire espresso il parere.

Il ministro Raffaele FITTO, nel procedere ad una prima valutazione sulle questioni poste dai relatori e dagli altri componenti della Commissione, a suo avviso in parte condivisibili, ritiene utile premettere una considerazione di metodo circa la difficoltà di esaminare in questa sede tutte quelle tematiche non affrontate e discusse finora in materia di politica di sviluppo. Nel descrivere il difficile contesto di riferimento in cui si innesta il provvedimento all'esame, richiama le divergenti posizioni in merito al ruolo del sistema delle regioni, le quali giocano di fatto un parte essenziale nell'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie, dal momento che ricevono una quantità di finanziamenti di gran lunga superiori rispetto alle amministrazioni centrali. Sulla base di una analisi effettuata sull'utilizzo delle risorse destinate agli investimenti, segnala alcune criticità circa la capacità di spesa e gestione delle stesse da parte dei soggetti coinvolti nel processo. Con specifico riferimento alle risorse FAS 2000-2006, delle quali, essendosi registrata una percentuale di spesa molto bassa, ed in taluni casi imbarazzante, anche per effetto del ricorso ai cosiddetti progetti-sponda - ossia finanziati con risorse ulteriori rispetto a quelle del FAS - rileva la necessità di una loro riprogrammazione secondo una logica nuova rispetto al passato. Inoltre, relativamente ai programmi operativi regionali riferiti al periodo 2007-2013, segnala la recente delibera Cipe del gennaio 2011 che è intervenuta al fine di sbloccare le risorse FAS del medesimo periodo di programmazione. Tali interventi, insieme ad altre iniziative messe in atto dal Governo, si rendono necessari, precisa, al fine di scongiurare il rischio di un definanziamento delle risorse comunitarie per il periodo 2000-2006 nella misura in cui queste non saranno assegnate entro il 31 dicembre 2011.

A questa terapia d'urgenza deve affiancarsi, a suo avviso, un intervento normativo strutturale che accresca la credibilità dell'Italia in sede comunitaria sul piano della programmazione delle risorse per le politiche di coesione non solo per gli anni 2007-2013, ma anche ai fini della trattativa che si aprirà nel giugno 2011 sulla programmazione 2014-2020.

Con lo schema di decreto in esame, in attuazione della legge n. 42, il Governo mira a delineare un nuovo quadro di riferimento che definisca processi e procedure atte, da un lato, a migliorare la capacità di spesa delle risorse e, dall'altro a rendere il sistema nel suo complesso più trasparente al fine di far emergere le responsabilità dei soggetti coinvolti nella gestione dei finanziamenti. A tale proposito reputa condivisibile, nell'ottica di definire un sistema compiuto di regole, la proposta di inserire un'apposita previsione normativa di raccordo tra lo schema in esame e il decreto interministeriale in materia di perequazione infrastrutturale del 26 novembre 2010, che dà attuazione all'articolo 22 della legge delega. Nel convenire inoltre con l'impostazione che il provvedimento all'esame rappresenti il quadro di riferimento in materia, si dichiara favorevole all'inserimento nel testo di una norma di principio che richiami il contenuto dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che costituisce il punto di partenza per successivi interventi.

Segnalata la necessità di affrontare il tema del ruolo delle regioni e dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo, sottolinea come il contratto istituzionale di sviluppo costituisca un importante strumento di gestione e controllo dei processi decisionali, la cui efficacia potrà essere accresciuta, in termini di maggiore responsabilizzazione dei soggetti coinvolti, attraverso la

previsione di tempi certi e sistemi sanzionatori. Precisa a tale proposito che il citato strumento può essere applicato secondo due diversi modelli: il contratto istituzionale di sviluppo tra regione e Governo, che comprenderebbe tutte le materie di intervento, e quello settoriale, che, stipulato per singolo settore, potrebbe avere in talune situazioni una maggiore organicità e consentirebbe a più regioni di cooperare per la gestione di progetti di natura interregionale.

Con particolare riguardo alla mancata definizione, nello schema di decreto, dell'entità delle risorse, ritiene propedeutica la definizione di un quadro normativo di riferimento chiaro e condiviso per poter operare concretamente.

Si dichiara infine disponibile a lavorare per migliorare e integrare il testo del provvedimento al fine di costruire auspicabilmente un percorso condiviso.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 12.20.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Resoconto di martedì 12 aprile 2011

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 12 aprile 2011. - Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. - Intervengono il ministro per la semplificazione Roberto Calderoli e il ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, Raffaele Fitto.

La seduta comincia alle 11.50.

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.

(Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 5 aprile 2011.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, tenuto conto dei sopravvenuti impegni del Governo, propone, come già preavvisato per le vie brevi, di sospendere brevemente la seduta per procedere alla riunione dell'ufficio di presidenza, al cui termine proseguire nell'esame dello schema di decreto legislativo all'ordine del giorno.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), nell'aderire alla proposta, riterrebbe tuttavia previamente necessario che il Governo, alla luce degli intendimenti espressi da alcuni dei suoi componenti di uscire dall'Unione europea, cui conseguirebbe l'impossibilità di avvalersi dei relativi fondi, chiarisse con quali risorse verranno attuati gli interventi previsti dallo schema di decreto.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nell'osservare che la questione posta dalla collega non trova riscontro negli attuali assetti istituzionali, e che comunque la Commissione non appare la sede idonea per tali valutazioni, sospende la seduta, che riprenderà al termine dell'ufficio di presidenza.

La seduta sospesa alle 11.55, è ripresa alle 12.30.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) nel sottolineare l'importanza del provvedimento in esame, che ritiene debba essere approvato in tempi brevi, invita i relatori ad una riflessione su talune questioni che meritano a suo avviso di essere approfondite, ad iniziare dall'impianto complessivo dello schema di decreto in esame sotto il profilo dell'attuazione dell'articolo 16 della legge delega e dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Evidenzia, a tale proposito, come il provvedimento non rappresenti che una parziale attuazione dei principi e criteri direttivi contenuti nel citato articolo 16, con particolare riferimento ai diritti della persona, che ritiene non siano adeguatamente considerati, e all'insufficiente attenzione alle specifiche realtà territoriali degli enti locali, nonché alla loro collocazione geografica. Richiama al riguardo la necessità di focalizzare lo scopo da perseguire con il provvedimento in esame, ovvero la promozione dello sviluppo economico e sociale, indipendentemente dalle cause, storiche o geografiche, che hanno generato l'insoddisfacente grado di infrastrutturazione, ricordando che né la Costituzione né la legge delega distingue tra le cause che hanno generato lo squilibrio nell'allocazione delle risorse. Reputa che tale finalità debba essere meglio esplicitata nel provvedimento, indipendentemente dalle valutazioni circa il processo e la tipologia di risorse con i quali si mira a raggiungere il predetto scopo. Paventa inoltre il rischio di un irrigidimento dei meccanismi di finanziamento disciplinati dal testo all'esame per effetto del possibile collegamento, sul quale è opportuno essere prudenti, tra lo schema in esame e il decreto interministeriale recante la ricognizione degli interventi infrastrutturali, che dovrebbe essere funzionale alla individuazione, nel programma da inserire nella Decisione di finanza pubblica, dei citati interventi.

Relativamente poi alla più volte segnalata difficoltà di un corretto e completo utilizzo delle risorse del FAS e dei fondi strutturali europei, sottolineata l'essenzialità di individuare nuovi e più efficaci strumenti che ne consentano un migliore impiego, richiama quanto segnalato dal relatore D'Ubaldo circa il problema della partecipazione dei concessionari dei servizi pubblici ai contratti istituzionali di sviluppo, istituiti e disciplinati dall'articolo 6, ritenendo che si possa prevedere che alla loro stipula intervengano anche le province e i comuni interessati. In proposito invita i relatori a compiere uno sforzo in ordine alla individuazione di ulteriori elementi che possano migliorare, in termini di efficacia e responsabilizzazione degli enti coinvolti, il nuovo strumento del contratto istituzionale di sviluppo.

Rilevata la necessità di definire un insieme unitario e coerente di strumenti per la gestione delle risorse, ritiene lacunosa, e quindi suscettibile di un intervento migliorativo, l'attuale formulazione dell'articolo 7, nella parte in cui è previsto che sia affidata a uno o più decreti legislativi l'introduzione di ulteriori disposizioni attuative dell'articolo 16 della legge n. 42, con il rischio, in assenza di una specifica disposizione, che si generi un sistema disorganico e confuso. Tra le carenze del provvedimento segnala inoltre la questione delle regioni a statuto speciale, che andrebbe affrontata e approfondita, anche considerando che i loro ordinamenti sono rimasti esclusi dall'applicazione dei decreti attuativi del federalismo fiscale finora approvati.

Invita infine i relatori a riflettere sulle questioni ora esposte ed eventualmente considerarle ai fini della redazione della loro proposta di parere, che auspica possa essere il risultato di un percorso condiviso.

Il deputato Marco CAUSI (PD) nel sottolineare come i decreti legislativi finora approvati presentino una certa indeterminatezza in merito alla spesa in conto capitale rispetto all'attuazione dei principi della legge delega, nonché alla trasformazione dei trasferimenti connessi a tale spesa ed ai meccanismi perequativi previsti per le risorse a carattere aggiuntivo, osserva che l'attuazione di

tali principi manca anche con riferimento alla perequazione infrastrutturale, considerato che il decreto interministeriale di recente pubblicazione non fa alcun riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni né, di conseguenza, ai fabbisogni standard. In proposito suggerisce come, in attesa della determinazione dei Lep, sarebbe utile riferirsi agli obiettivi di servizio, già introdotti con il decreto sui fabbisogni di comuni e province, nonché con quello relativo ai fabbisogni delle regioni. Ritenendo particolarmente necessario estendere l'indagine relativa alla perequazione infrastrutturale legata alle funzioni fondamentali dei comuni anche a settori diversi da quelli della sanità, dell'assistenza e dell'istruzione, rimarca la necessità di considerare ulteriori indicatori quali la domanda di tali servizi da parte di soggetti privati ed imprese. In ordine al trasporto pubblico locale, peraltro, occorrerebbe definire le caratteristiche della perequazione relativa alle spese correnti, con specifico riferimento ai livelli di servizio.

Osservando inoltre come l'ambito degli interventi ordinari e di quelli aggiuntivi possa essere tracciato solo dopo che sia stata fornita una definizione dei fabbisogni standard, sottolinea come, da una parte, sia necessario - per i settori in cui sono presenti i Lep - stabilire un legame tra la convergenza ai fabbisogni standard e la perequazione infrastrutturale ordinaria e come, dall'altra, l'intervento a carattere speciale nelle aree con gravi squilibri di sviluppo possa prevedersi al solo fine di accelerare il percorso di convergenza già delineato con le procedure ordinarie. Al riguardo, nel considerare tuttora aperta la questione relativa alle spese in conto capitale diverse da quelle in infrastrutture, chiede al Ministro se il Fondo per lo sviluppo e la coesione previsto nel decreto vada collegato esclusivamente con la programmazione delle risorse per gli anni successivi al 2013 ovvero, anche con la riprogrammazione delle risorse per il settennio 2007-2013 ancora in corso. Inoltre, sottolinea la necessità che non venga interamente stabilita dall'Unione europea la coerenza tra la programmazione comunitaria e quella nazionale con riferimento alle aree in ritardo di sviluppo. Al riguardo propone 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 ad esempio 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 del 70 per cento alla programmazione dettata dai regolamenti europei. Nel proporre ulteriori elementi di correzione del provvedimento, sottolinea che per i documenti programmatici previsti dalle norme comunitarie si debba prevedere l'intesa con le regioni, nonché la valorizzazione del principio del partenariato sociale; con riferimento al documento di indirizzo strategico previsto dal decreto, sottolinea poi come lo stesso meriterebbe una maggiore valenza politica mediante la previsione di un passaggio parlamentare per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti. Tra le possibili correzioni enumera altresì il potenziamento delle funzioni del Ministro delegato e un ridimensionamento del ruolo del CIPE, che ritiene eccessivo; l'estensione dell'apparato sanzionatorio a tutti i soggetti attuatori del contratto istituzionale di sviluppo, compresi quelli centrali nonché la piena tracciabilità contabile delle risorse trasferite ai soggetti attuatori al fine dell'applicazione «alla fonte» del Patto di stabilità interno. Nel ricordare inoltre come non vi sia stata un'effettiva accelerazione delle procedure di attuazione con riferimento ai progetti ricadenti nell'ambito della legge obiettivo, suggerisce di sostituire il riferimento a tale legge con la previsione di un *general contractor*.

In ultimo, proponendo di collegare il principio di condizionalità al raggiungimento di obiettivi di servizio cui riferire appositi meccanismi di premialità, considera opportuno prevedere l'attribuzione alle strutture centrali, ed in particolare al Dipartimento delle politiche di sviluppo, di un più forte ruolo nel processo di valutazione dei progetti, nonché la specificazione del predetto principio nell'ambito di settori omogenei.

Conclude con riferimento al tema della *governance*, la quale - ritiene - appare solo una parziale centralizzazione delle procedure di programmazione, occorrendo definire un più preciso contenuto giuridico del contratto istituzionale di sviluppo, l'attuazione di nuove forme di assistenza tramite apparati costituiti in partenariato da Stato e regioni, nonché, infine, l'attribuzione di un più ampio

ruolo agli enti pubblici territoriali in fase di programmazione e di attuazione dei progetti, attesa la maggiore efficienza della spesa in conto capitale di comuni e province per un miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

Il ministro Raffaele FITTO sottolinea come la considerazione della attuale fase emergenziale in merito all'utilizzo dei fondi comunitari debba essere tenuta presente ai fini di valutare i possibili effetti migliorativi derivanti dalla più certa definizione della nuova programmazione prevista nel provvedimento, anche alla luce delle indicazioni contenute nel V Rapporto sulle politiche di coesione dell'Unione europea. Ricorda in proposito che al 31 dicembre 2011 dovranno essere spesi 8 miliardi di fondi comunitari, mentre alla data odierna ne risultano spesi solo 3 miliardi: a suo avviso il ritardo è dovuto ad un approccio sbagliato nella tempistica da parte delle amministrazioni, che determina il rischio di perdere la disponibilità di quelle risorse, con conseguente penalizzazione delle qualità della spesa.

Ritiene altresì che il CIPE debba continuare a mantenere l'attuale ruolo nel definire le politiche di programmazione e di assegnazione delle risorse: infatti il nuovo istituto del «contratto istituzionale di sviluppo» non viene esaminato dal Consiglio dei ministri, ma deliberato dal CIPE in virtù anche dell'assegnazione a ciascun contratto delle risorse - per la cui gestione il CIPE medesimo costituisce la sede più idonea - per finanziarne gli interventi. Ricorda che il contratto viene sottoscritto dalle parti interessate, compresi i concessionari di servizi pubblici, le quali assumono impegni e responsabilità, con conseguente potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione in caso di inerzia o inadempimento. Tale contratto, sottolinea, non deve essere percepito solo come strumento per la realizzazione di infrastrutture, ma può riguardare anche altri settori, quali la sicurezza, gli incentivi e l'occupazione anche nella forma del credito di imposta. In ordine poi al tema, posto nell'intervento precedente, della condizionalità, rammenta come questa, costituisca un requisito richiesto in sede europea, e vada ovviamente riferita al settore nel cui ambito interviene il progetto finanziato.

Ritenendo, per quanto sopra esposto che lo scenario attuale debba essere completamente modificato, conferma la propria disponibilità ad un pieno confronto con la Commissione, ricordando peraltro come, anche in passato, siano state effettuate delle riforme sulle modalità di utilizzo dei fondi comunitari che, pur operate con il consenso di tutte le forze politiche e sociali, non hanno prodotto risultati soddisfacenti. Sottolineando come i dati oggettivi impongano la necessità di modificare l'attuale sistema, segnala l'importanza di correggere fin da ora il ciclo di programmazione 2007-2013, anche al fine di ottenere una valida base di partenza per il successivo ciclo di programmazione.

Ricorda che nella recente visita svolta con il commissario europeo Hahn di alcune regioni del Mezzogiorno è stata condivisa con le amministrazioni una tempistica che prevede entro la fine di maggio l'impegno del 100 per cento delle risorse da spendere entro la fine del 2011, con eventuale sanzione del defianziamento dell'1,5 per cento dell'intero programma; una ulteriore sanzione sarà applicata nel caso che ad ottobre la spesa effettiva non abbia raggiunto il 70 per cento.

Considerando che l'Unione europea destina all'Italia una considerevole quantità di risorse, ritiene necessario, per la credibilità del sistema paese anche alla luce della definizione del nuovo ciclo di programmazione, che a fine anno le risorse comunitarie assegnate possano essere pienamente utilizzate, tenuto anche conto che il provvedimento in esame viene tra l'altro a trasporre a livello normativo quanto già in parte definito con la recente delibera del CIPE n. 1 del 2011.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Comunicazioni del presidente sui lavori della Commissione.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, comunica che i Presidenti di Camera e Senato hanno convenuto sulla decisione presa nella seduta del 29 marzo 2011 dall'ufficio di presidenza, integrato dai

rappresentanti dei gruppi, della Commissione, di avvalersi della collaborazione, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 42 del 2009, dei seguenti ulteriori esperti: avv. Francesca Orlando, prof. Marcello Barbaro, prof. Marcello Degni, prof.ssa Paola Casavola e prof. Marcello Montefiori. L'ufficio di presidenza ha altresì stabilito che tale collaborazione sarà a titolo gratuito, con esclusione, pertanto, di compensi o rimborsi a qualsiasi titolo.

Comunica inoltre che l'ufficio di presidenza, nella riunione dello scorso 7 aprile, ha convenuto di riscontrare positivamente la proposta, avanzata a questa Commissione dal Presidente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, relativa ad una collaborazione da parte della Scuola medesima in ordine alla elaborazione di approfondimenti sulla normativa attuativa del federalismo fiscale. A tal fine la Scuola curerà la predisposizione di analisi ed elaborati e, inoltre, potrà curare specifici approfondimenti su temi segnalati dalla Commissione. La documentazione verrà pubblicata, sotto la piena ed esclusiva responsabilità della Scuola, su uno specifico Portale nel proprio sito istituzionale. Il Portale potrà così costituire un utile strumento di monitoraggio e di interazione con altri soggetti istituzionali circa l'evoluzione applicativa della disciplina federalista. L'ufficio di presidenza ha altresì convenuto l'assegnazione alla Scuola di uno specifico contributo di cinquemila euro a valere sulla dotazione della Commissione, in ragione di anno e per la durata della collaborazione, al momento ipotizzata per un biennio, tacitamente rinnovabile di anno in anno, salva la facoltà della Commissione di interromperla anticipatamente.

La Commissione concorda.

La seduta termina alle 13.25.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Resoconto di giovedì 14 aprile 2011

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 14 aprile 2011. - Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. - Intervengono il ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, Raffaele Fitto, e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Francesco Belsito.

La seduta comincia alle 14.20.

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.

(Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 12 aprile 2011.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) evidenzia che lo schema di decreto legislativo in esame persegue finalità condivisibili e di particolare rilievo nell'ottica di una compiuta ed equa riforma federalista. Formula tuttavia rilievi critici relativamente al titolo del provvedimento, che appare all'evidenza non corrispondente ai contenuti recati dal provvedimento medesimo. Fa notare, al riguardo, che l'articolato contempla disposizioni dal tenore limitato e circoscritto e non esaustivo, nei contenuti, rispetto alle previsioni della legge delega sugli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali richiamati dal comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione.

Suggerisce quindi che sia inserita nel testo un'apposita disposizione dal tenore programmatico secondo la quale l'ampio spettro dei principi e criteri della delega in tale materia possa essere attuato con eventuali successivi decreti legislativi correttivi, anche in relazione alle eventuali nuove esigenze di rimodulazione che scaturiscano dall'attuazione dei decreti legislativi delegati già approvati. Evidenzia che i contenuti del provvedimento in esame sono limitati al profilo della ottimizzazione della *governance* degli interventi del quadro strategico nazionale; ravvisa pertanto l'opportunità di esplicitare nel testo tale specifica connotazione del provvedimento. Sostiene quindi la necessità che siano predisposti strumenti di analisi e misure di carattere correttivo e sostitutivo in relazione ai casi in cui gli attori del processo federalista, destinatari delle risorse aggiuntive assegnate e degli interventi di sostegno, risultino inadempienti o evidenzino carenze organizzative nella fase amministrativa, gestionale ed operativa. Propone, pertanto, di attivare strumenti di verifica dei requisiti professionali e di capacità amministrativa, nonché delle referenze, al fine di consentire l'attribuzione di risorse ai soggetti più idonei ad attuare il processo. Reputa inoltre opportuno predisporre idonei meccanismi di monitoraggio nel corso dell'attuazione dei progetti e non solo in una fase successiva, al fine di poter evidenziare eventuali carenze ed inadempienze, nonché attivare tempestivamente i conseguenti meccanismi sostitutivi che si rendano necessari. Considera a tal fine indispensabile potenziare gli strumenti di monitoraggio e sostituzione dei soggetti titolari che si rendano inadeguati o inadempienti, nonostante ciò possa suscitare perplessità e obiezioni da parte delle regioni e dei soggetti destinatari delle risorse. Rileva quindi l'utilità di definire nel testo che, nell'ambito degli investimenti che caratterizzano il quadro strategico nazionale, una specifica quota del prodotto interno lordo, come individuata dalla legge di stabilità, andrebbe assegnata agli investimenti in oggetto. In ordine alle previsioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), sostiene l'opportunità, nel novero della quota di interventi destinati alle regioni del Centro-Nord, che si delinei anche una prioritaria preferenza per gli interventi a favore dei territori montani e dei territori di confine con le regioni a statuto speciale, per i quali paventa rischi di evidenti squilibri socio-economici e la necessità di apposite misure di sostegno. Si sofferma quindi sulle problematiche relative al ruolo dei comuni nella gestione delle risorse, in particolare quelle destinate alle infrastrutture collegabili ai servizi sociali ed ai servizi alla persona, rilevando che, al fine di scongiurare una polverizzazione e dispersione degli interventi di sostegno, si rende opportuno prefigurare dei limiti massimi dimensionali, che debbano possedere le amministrazioni comunali, eventualmente associate tra loro, al fine di poter accedere all'utilizzo delle risorse. Auspica che la Commissione possa approfondire ulteriormente i suddetti temi.

Il senatore Mario BALDASSARRI (Misto-FLI), delineando un generale inquadramento della spesa pubblica negli ultimi dieci anni, sottolinea come la stessa, con riferimento alle amministrazioni centrali e agli enti locali, si sia fortemente ridotta in tale periodo a fronte invece di un rilevante innalzamento soprattutto per quella regionale, per motivi che - ritiene - sono ascrivibili a scelte compiute in occasione del varo della prima legge di contabilità generale nel 1978 relativamente alla programmazione della spesa. All'epoca, infatti, si scelse un meccanismo di programmazione - cui peraltro lui stesso si dichiarò contrario - che fondava il dibattito sulle decisioni di spesa non già rispetto ai consuntivi relativi agli esercizi finanziari precedenti, bensì rispetto ai dati tendenziali, con la conseguenza di vanificare il contenimento della spesa in quanto tali decisioni sottendevano di fatto aumenti dovuti alla metodologia di calcolo adottata. Per tale motivo - rileva - la spesa non ha cessato di crescere negli ultimi trent'anni fino al punto da rendere pressoché insostenibile, come ai livelli attuali, il debito pubblico. Atteso che il metodo del confronto rispetto ai tendenziali di spesa è frutto di una scelta squisitamente tecnocratica che è basata sui cosiddetti «coefficienti di realizzazione», i quali - osserva - sono dominio esclusivo di pochi addetti ai lavori, rimarca come tale impostazione abbia determinato l'inarrestabile incremento della spesa cui ha fatto seguito l'ulteriore meccanismo dei tagli orizzontali i quali, a suo avviso, provocano il venir meno della responsabilità politica. Pertanto, a prescindere dal problema del *deficit* e del debito pubblico che attualmente sono

tendenzialmente contenuti entro i limiti imposti dai vincoli comunitari - il che ha determinato che la spesa pubblica sia di recente scesa al di sotto della soglia del 50 per cento del totale delle risorse -, poiché il provvedimento all'esame è inquadrato nell'insieme più ampio dei complessivi interventi di politica economica, si chiede se questa non sia l'occasione opportuna per passare a decisioni di spesa basate sul confronto con la spesa storica - ad esempio secondo il metodo dello «*zero base budgeting*» impiegato in alcune esperienze straniere - e sui tagli a carattere verticale.

Inoltre, valutando i precedenti decreti già approvati sul federalismo municipale e regionale come peggiorativi degli squilibri territoriali, richiama l'attenzione della Commissione sulla necessità di considerare i dati esaminati in audizione da parte della Svimez e della Banca d'Italia, al fine di verificare se nei prossimi anni gli impegni presi dal Governo siano effettivamente rispettati con particolare riferimento alla percentuale della spesa totale in conto capitale da effettuare (pari al 45 per cento), a quella della spesa ordinaria in conto capitale (pari al 30 per cento), nonché, infine, alla quota di risorse aggiuntive da destinare al Mezzogiorno (pari all'85 per cento). In proposito ricorda che le percentuali effettivamente raggiunte dal Governo sono state ampiamente più basse negli ultimi anni, segnalando come in particolare le risorse aggiuntive del FAS siano state distratte per interventi nazionali diversi dal sostegno delle aree sottoutilizzate.

Conclusivamente, con riferimento al Documento di economia e finanza presentato dal Governo e, segnatamente, rispetto al Programma nazionale per le riforme, osserva come le risorse destinate agli interventi siano abbondanti solo da punto di vista teorico in quanto le stesse sono riproposte di anno in anno considerato che vengono utilizzate inefficacemente - basti pensare all'emergenza per l'utilizzo dei fondi comunitari -, soprattutto da parte delle regioni, che peraltro devono scontare una più ampia spesa vista la loro competenza per il settore sanitario. Al riguardo, lamenta l'occasione persa con l'approvazione del federalismo regionale che avrebbe potuto affrontare il tema dell'efficienza della spesa mediante il superamento del costo storico, il quale non fa altro che proiettare al futuro gli sprechi esistenti, e la convergenza ai costi standard.

Nel sottolineare come sarebbe stato opportuno destinare un tempo più ampio al dibattito sui temi ora segnalati, ritiene comunque condivisibili gli scopi perseguiti dal provvedimento, sul quale, come da più parti auspicato, potrebbe giungersi ad una soluzione condivisa, ma solo qualora i contenuti vengano a corrispondere alle finalità evocate dal titolo dello stesso. Ciò anche in considerazione del fatto che gli attuali vincoli che interessano la finanza pubblica, limitando la disponibilità di nuove risorse finanziarie, rendono necessario migliorare la qualità della spesa.

Il ministro Raffaele FITTO, nel concordare con alcune delle considerazioni svolte negli interventi precedenti, osserva che le proposte finalizzate al rafforzamento degli strumenti di gestione delle risorse debbano prendere le mosse da un elemento comune, ossia la valutazione delle carenze e degli errori dell'attuale sistema e l'obiettivo di correggerne le distorsioni attraverso modifiche strutturali dei meccanismi esistenti. Ricorda in proposito come sia evoluto il rapporto con le Regioni, passando dalla posizione di contrapposizione del giugno 2010, quando i dati sullo scarso utilizzo delle risorse FAS non erano condivisi, a quella attuale di condivisione del pericolo di disimpegno a fine 2011 di parte delle risorse comunitarie.

Gli interventi contenuti nel provvedimento in esame, che peraltro, precisa, non esauriscono le questioni connesse all'articolo 16 della legge n. 42 e al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, hanno lo scopo di porre in essere misure finalizzate, da un lato, alla risoluzione del quadro emergenziale che ha caratterizzato l'utilizzo dei fondi strutturali europei e del FAS negli ultimi quattro cicli di programmazione e, dall'altro, di definire un nuovo sistema di *governance* delle risorse, che viene completato dalle norme contenute nel decreto interministeriale di attuazione dell'articolo 22 della legge delega e dalle delibere CIPE di riprogrammazione degli stanziamenti FAS. Sottolinea come tali strumenti, che potranno essere ulteriormente migliorati e rafforzati, intervengano sulle distorsioni degli attuali meccanismi di assegnazione e di gestione delle risorse, che hanno determinato, con effetti cumulativi negli anni, notevoli ritardi nell'impegno delle stesse, con un conseguente insufficiente e cattivo impiego dei fondi comunitari e del FAS.

Dichiarandosi, infine, disponibile a un confronto sulle proposte che saranno formulate dai componenti della Commissione ai fini di un miglioramento del testo dello schema di decreto, auspica che il percorso intrapreso possa condurre ad un esito il più possibile condiviso.

Il deputato Marco CAUSI chiede al Ministro informazioni in merito alla trattativa con le autorità comunitarie circa il ricorso ai crediti di imposta.

Il ministro Raffaele FITTO, ricordando come lo strumento del credito di imposta non presenta particolari difficoltà di compatibilità comunitaria se finanziato a valere su risorse nazionali, evidenzia come si tratti di un meccanismo che potrebbe determinare una forte accelerazione della spesa delle risorse destinate alle regioni, qualora lo stesso fosse destinato a grandi progetti strategici. Il credito di imposta presenta infatti una procedura di tiraggio delle risorse assai rapida che può allontanare il rischio di disimpegno a fine anno e una semplificazione delle procedure di rendicontazione. Comunica che con le autorità comunitarie è stato avviato un confronto per l'individuazione dei settori di utilizzo del credito di imposta, quali la ricerca e il *bonus* occupazione, che in questo caso potrebbe accelerare la spesa delle risorse del Fondo sociale europeo (FSE), auspicando che esso possa concludersi entro la fine di maggio.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.20

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Resoconto di martedì 19 aprile 2011

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 19 aprile 2011. - Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. - Interviene il ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale Raffaele Fitto.

La seduta comincia alle 14.40.

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.

(Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 14 aprile 2011.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD), *relatore*, considerando che lo schema in esame sarà, a seguito del consenso intervenuto tra relatori e Ministro, il primo decreto in tema di risorse aggiuntive ed interventi speciali, propone che venga allegato al parere della Commissione lo studio effettuato dall'Istituto Tagliacarne dell'Unioncamere su incarico del CNEL relativo agli squilibri in campo infrastrutturale, al fine di dare più compiutamente conto della necessità di operare con

ulteriori strumenti finalizzati alla riduzione delle differenze territoriali riscontrabili nel Paese in ordine alla dotazione di infrastrutture.

Il ministro Raffaele FITTO, pur ritenendo lo studio dell'Istituto Tagliacarne sicuramente interessante, ricorda che la disciplina della perequazione infrastrutturale è contenuta nel decreto interministeriale recentemente pubblicato in Gazzetta Ufficiale, il quale prevede che entro novanta giorni dalla pubblicazione sia effettuata la ricognizione degli interventi infrastrutturali. A tal fine propone di effettuare un confronto in Commissione sulle problematiche relative alla perequazione infrastrutturale, in modo che, nell'ambito del provvedimento all'esame possano essere inseriti gli eventuali riferimenti alle problematiche affrontate con il decreto interministeriale medesimo, oltre ovviamente a tener conto delle risultanze del confronto parlamentare, cui per questo profilo potrà risultare utile lo studio predetto. In ogni caso ribadisce che lo schema di decreto legislativo in esame non esaurisce il tema delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali.

Il senatore Giuliano BARBOLINI (PD), nell'avanzare perplessità circa il carattere eccessivamente generico del provvedimento, rimarca il dato emerso nel corso delle audizioni circa i flussi di risorse spese nel Mezzogiorno che, dai dati di consuntivo, non appaiono superiori alla media registrata nelle altre macroaree territoriali. In proposito evidenzia in primo luogo come gli interventi in conto capitale e a carattere straordinario siano rimasti molto al di sotto del livello da considerare necessario rispetto alla dimensione e al peso dell'economia del Mezzogiorno e, in seconda istanza, come la spesa aggiuntiva abbia di fatto supplito alle carenze della spesa ordinaria. Per tale motivo ritiene che vi sia un difetto di origine dell'impostazione delle questioni all'esame e sia pertanto necessario recuperare elementi conoscitivi che forniscano un quadro di partenza corretto. A suo avviso, infatti, il decreto non focalizza in modo soddisfacente, da una parte, che le risorse del FAS sono state utilizzate per interventi diversi da quelli a sostegno delle aree sottoutilizzate al momento della loro effettiva erogazione e, dall'altra, che è presente la questione dell'inefficienza e della qualità delle spese di investimento, le quali denotano una carenza strutturale nel Mezzogiorno i cui servizi pubblici locali necessitano di un riallineamento con quelli offerti nelle altre macroaree del Paese.

In merito al tema della perequazione reputa necessaria la definizione degli obiettivi di servizio, con particolare riferimento al funzionamento dei servizi pubblici di base, sottolineando la necessità di un processo modulare per il riallineamento delle funzioni in base a standard puntualmente definiti. Rispetto all'efficacia delle spese in conto capitale, rileva alcune indicazioni emerse nel corso dell'audizione della Banca d'Italia che, a suo avviso, ha espresso un giudizio non lusinghiero sugli interventi di tipo diretto, invitando a valutare l'opportunità di destinare maggiori risorse per la spesa in infrastrutture e di incrementare le forme di incentivazione automatica, quali il credito di imposta, con l'obiettivo di aumentare la produttività delle imprese sottoposte a regimi di controllo più premianti.

Nel richiamare altresì lo strumento del contratto istituzionale di sviluppo, sottolineando la necessità che esso sia messo a sistema col Piano per il Sud, rileva che, se da un lato si assiste a un *deficit* della capacità di autonomia di gestione degli interventi speciali, dall'altro, si rischia un eccessivo accentramento decisionale ed è pertanto necessario, a suo avviso, sforzarsi di trovare modalità e forme di garanzia e controllo, ad esempio tramite lo strumento della cabina di regia, in grado di coinvolgere le realtà locali nella definizione degli indirizzi e degli obiettivi finalizzati al superamento delle inefficienze e delle inerzie finora riscontrate.

Conclusivamente, nel ravvisare elementi condivisibili circa il carattere pluriennale delle priorità programmatiche indicate dall'Unione europea, nonché circa le forme di valutazione dei risultati sulla base di appositi indicatori sui quali fondare i meccanismi premiali e sanzionatori, giudica tuttavia insoddisfacente il quadro delle risorse da destinare agli interventi speciali anche per

l'indeterminatezza della definizione del carattere aggiuntivo delle stesse rispetto alla spesa ordinaria.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15 alle 15.20.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Martedì 19 aprile 2011

ALLEGATO

Testo dell'intervento dell'onorevole Causi.

L'approvazione del decreto sulla finanza regionale e sulla sanità ha rilanciato la discussione pubblica e politica sull'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale. Il decreto sulle Regioni è stato profondamente modificato durante l'iter parlamentare; ma l'architettura della riforma resta ancora zoppicante, barocca e incompleta. Il Partito Democratico ha quindi chiesto di aprire una fase di riflessione, per verificare i decreti già approvati e valutare ogni opportuna correzione. Valutiamo positivamente l'accoglimento della nostra proposta, che si è fra l'altro accompagnata con la proroga fino al 21 novembre 2011 del termine per l'emanazione dei decreti di attuazione e con l'estensione a tre anni (invece di due) del tempo disponibile per ulteriori decreti correttivi e integrativi.

A nostro giudizio il processo di attuazione della legge n. 42 sta procedendo in modo piuttosto confuso. Al di là degli aspetti quantitativi (5 decreti legislativi finora approvati, 3 formulati in via preliminare dal Governo ma in fase di discussione o non ancora discussi in bicamerale, 4 decreti di cui non è ancora cominciata la lavorazione, 67 atti normativi da predisporre a ricaduta dei soli cinque decreti già approvati), è possibile individuare, da un lato, singole questioni di merito sul contenuto dei provvedimenti e, dall'altro lato, una serie di criticità più sistemiche, concernenti il disegno generale della riforma. Tali criticità potrebbero trovare soluzione nei decreti integrativi e correttivi che il Governo ha preannunciato per i prossimi mesi. In qualche caso emerge la necessità di correggere e chiarire lo stesso testo originario della legge delega.

Si tratta di problemi di natura differente che possono essere raggruppati ed esemplificati in sette diversi titoli.

Aspetti critici del decreto Regioni

Resta nel testo del decreto, così come modificato dal parere approvato dalla Commissione bicamerale, un'ambiguità sulle modalità con cui distinguere i trasferimenti e le spese storiche delle Regioni fra ciò che è relativo ai servizi essenziali e alle funzioni fondamentali e ciò che non lo è. Questa ambiguità va sciolta, poiché la legge indica chiaramente che la perequazione sulla prima categoria avviene tramite il fondo perequativo a compartecipazione IVA, mentre la perequazione via addizionale IRPEF vale solo per la seconda categoria. Il Governo ha già accolto in merito un'osservazione al parere sullo schema di decreto, successivamente trasformata in precise proposte di «limatura» degli articoli 2 e 11 dello stesso decreto. Tali proposte incontrano l'assenso dei tecnici della Commissione, dei tecnici del Governo e dei tecnici della Conferenza delle Regioni. È

indispensabile che il Governo si attivi velocemente per acquisire tali modifiche.

Restano aperte poi, a nostro giudizio, alcune questioni in materia di sanità, le quali peraltro derivano dal parere emanato con larga maggioranza dalla Commissione Sanità del Senato:

Introdurre fra i parametri di riferimento dei costi standard indicatori di tipo socio economico, con la prioritaria finalità di contribuire alla razionalizzazione e alla modernizzazione delle reti di offerta tramite adeguati investimenti;

Sciogliere l'ipocrisia di definire il fabbisogno standard con lo stesso termine con cui si definisce la quota di riparto;

Arricchire il sistema informativo della sanità (NSIS) dei dati relativi ai percorsi di cura individuali, con procedure che garantiscano la *privacy*, come primo passo per una più efficace valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi sanitari.

Interventi immediati sul decreto Comuni

È nota la nostra contrarietà complessiva al decreto sui Comuni. Sarebbe comunque necessario intervenire urgentemente sui seguenti punti:

Estendere anche ai Comuni la «clausola di salvaguardia» relativa alle programmazioni finanziarie contenute nel decreto-legge n. 78/2010 che è stata adottata per le Regioni nel decreto a loro dedicato;

Verificare sul piano quantitativo il funzionamento dei fondi di riequilibrio provvisori per Comuni e Province;

Verificare sul piano quantitativo la previsione della compartecipazione IVA ai Comuni;

Coordinare, nel caso dei Comuni, il Fondo di riequilibrio con il calcolo della compartecipazione IVA;

Introdurre norme di indirizzo per il coordinamento fra i Fondi di riequilibrio destinati a Comuni e Province da parte di Stato e Regioni.

Omissioni

In alcuni casi i decreti legislativi approvati non affrontano alcuni punti rilevanti della riforma che, al contrario, visti gli oggetti dei singoli decreti, dovrebbero essere coerentemente considerati da tali provvedimenti. Si tratta quindi di colmare tali lacune mediante i prossimi decreti integrativi, anticipando il prima possibile almeno alcuni elementi «programmatici». Esempi:

Sistema della perequazione dei Comuni «a regime»;

Relazioni finanziarie Regioni-Comuni (possibilità da parte delle Regioni di stabilire criteri di riparto del fondo perequativo tra i Comuni e Province inclusi nel proprio territorio integrativi di quelli fissati dallo Stato);

Collegamento fra fabbisogni standard di Comuni e Province e LEP, sia nei settori finanziati da interventi multilivello (come ad esempio assistenza e istruzione) sia nei settori dove prevalgono le funzioni fondamentali degli enti territoriali, anche finanziate via tariffe (acqua, rifiuti, trasporto pubblico locale, viabilità, illuminazione pubblica);

Definizione dei livelli «adeguati» del servizio di trasporto pubblico locale (parte corrente);

Trattamento delle spese ordinarie in conto capitale;

Trattamento delle fonti di finanziamento della spesa in conto capitale diverse da quelle ordinarie (emissione di debito, proventi straordinari);

Costruzione delle regole per il funzionamento dei «piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», ad esempio integrando opportunamente il decreto «premi e sanzioni».

Incoerenze

Una lettura trasversale dei decreti finora approvati o in via di approvazione (soprattutto quelli del federalismo municipale, del federalismo regionale, dei fabbisogni standard degli enti locali e quello degli interventi speciali) fa emergere una serie di incoerenze nel disegno generale, di carenze di coordinamento tra le varie componenti della riforma. Si tratta di contraddizioni che derivano dall'approccio «di breve respiro» seguito dalla riforma. Un approccio inadeguato perché: *a*) ha avuto come obiettivo centrale soltanto la fiscalizzazione dei trasferimenti statali; *b*) è condizionato da una malintesa applicazione della clausola di invarianza finanziaria in cui ogni nuova risorsa deve trovare esatta corrispondenza in una risorsa abolita; *c*) ha lavorato per livelli di governo senza tener conto delle esistenti interrelazioni/sovrapposizioni; *d*) ha fatto riferimento soltanto allo scenario attuale di devoluzione delle funzioni di spesa. Esempi:

Finanziamento della spesa in conto capitale e, in particolare, della spesa infrastrutturale, che chiama in causa a sua volta:

Il coordinamento fra la perequazione infrastrutturale e la definizione dei fabbisogni *standard*;

Il coordinamento (almeno programmatico) fra spese in conto capitale ordinarie e interventi speciali;

Finanziamento delle funzioni di spesa LEP «multilivello» quali assistenza ed istruzione;

Fondi perequativi per Comuni e Province: coordinamento tra componente statale e componente regionale;

Legame fra LEP, loro ricognizione e fissazione di obiettivi e livelli di servizio, anche con riferimento al ciclo della decisione di finanza pubblica.

Su queste questioni appare necessaria una fase di approfondimento tecnico e metodologico, simile a quella affrontata nei mesi scorsi sulla questione dei costi e dei fabbisogni standard, ad esempio attraverso l'organizzazione di seminari istituzionali.

Appare prioritaria, soprattutto, la riforma della struttura finanziaria dei servizi oggi erogati in una situazione «multi-livello». Ad esempio, nel caso dell'assistenza è necessario ricostruire un vero quadro della situazione esistente, oggi non conosciuta, e passare per la determinazione dei Lep e dei fabbisogni *standard* tenendo conto congiuntamente delle prestazioni oggi erogate, separatamente, da Stato, Regioni, Province e Comuni. A questo fine i procedimenti di valutazione analitica dei fabbisogni *standard* varati con i precedenti decreti per Comuni e Province e con l'ultimo decreto per Regioni devono potersi integrare.

L'intreccio fra evoluzione della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale non va sottovalutato. È chiaro che la crisi economica scoppiata nel 2008 ha reso doppiamente difficile la riforma dei rapporti finanziari fra Stato, Regioni e autonomie locali, ed è chiaro che nessuno può muoversi, su questo terreno, in modo demagogico. D'altra parte, dietro l'attuazione della legge 42 c'è la riscrittura di un patto nazionale per il finanziamento di importanti servizi di *welfare*, e su questo non ci possono essere ipocrisie. Non possono gli enti locali e le Regioni addossarsi la responsabilità per aumenti di imposte e riduzioni di servizi che dovessero, se necessario, derivare da una più generale decisione sulle condizioni della finanza pubblica e sulle scelte di politica economica del paese, dentro i vincoli europei.

È da questa ipocrisia che il Governo deve uscire, accettando un vero confronto inter-istituzionale Stato-Regioni-autonomie dentro il processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica.

Fissare obiettivi di servizio e fabbisogni *standard* deve diventare un compito ordinario, annuale, del processo di decisione di finanza pubblica, in modo che ci sia coerenza fra risorse disponibili e servizi che si possono con quelle risorse erogare, senza determinare aumenti della pressione fiscale né dislivelli insopportabili fra territori ad ampia e meno ampia base fiscale locale.

Necessità informative

I meccanismi di finanziamento previsti dai decreti legislativi richiedono per la loro concreta applicazione informazioni che non sempre sembrano effettivamente disponibili all'amministrazione finanziaria con un adeguato grado di affidabilità. È opportuno fare il punto sullo stato

dell'informazione necessaria al funzionamento della riforma. L'esempio principale è quello della compartecipazione Iva, per la quale il Governo è gravemente inadempiente, non avendo ancora ottemperato all'impegno assunto di rendere pubblici i dati del modello VT, al fine di verificarne l'affidabilità.

Attuazione dei decreti attuativi

Come messo in luce dal Servizio studi della Camera i decreti legislativi finora approvati rimandano a cascate di ulteriori adempimenti attuativi (DPCM, decreti ministeriali, regolamenti, altri atti). Ciò riflette indubbiamente la complessità della riforma ma anche un certo grado di improvvisazione ed incompletezza con cui i decreti sono stati formulati, che costringe ad integrazioni ed aggiunte mediante successivi provvedimenti. È opportuno fare il punto sullo stato di avanzamento dell'«attuazione dei decreti attuativi», verificando i ritardi nei tempi di adozione dei provvedimenti previsti nei diversi decreti. È urgente, in particolare:

Una verifica dello stato di attuazione del decreto sul trasferimento del patrimonio demaniale;

Una verifica dello stato di attuazione del decreto sul calcolo dei fabbisogni standard di Comuni e Province;

Una verifica dello stato di attuazione della riforma nelle Regioni a Statuto Speciale, soprattutto con riferimento all'applicazione dei nuovi meccanismi di finanziamento agli enti territoriali ricompresi in quei territori.

Incoerenze della delega

La specificazione dei principi direttivi della legge delega in indicazioni più puntuali mediante i decreti legislativi ha fatto emergere con maggiore chiarezza alcune carenze e incongruenze della legge delega. Sarebbe opportuno superare tali criticità attraverso un intervento correttivo sulla legge delega a cui poi conformare le revisioni dei decreti legislativi. Esempi:

Sistema perequativo delle funzioni non-LEP regionali (limitato alla sola componente «trasferimenti» della spesa storica; articolo 8, comma 1, lettera *h*);

Chiarimento in merito agli interventi speciali per lo sviluppo e la coesione nelle Regioni a statuto speciale, necessario al fine di mantenere unitarietà alle politiche strutturali di origine comunitaria e nazionale.