

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per l'attuazione del federalismo fiscale

### S O M M A R I O

#### ATTI DEL GOVERNO:

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 ( <i>Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	83
---	----

#### 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. Suggestisce 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 rela-

zione 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 su-

peramento 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 rapido 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.**