

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Documento di economia e finanza 2015. Doc. LVII, n. 3 e Allegati (Parere alla V Commissione) (*Esame e rinvio*) 120

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 16 aprile 2015. — Presidenza del presidente Ermete REALACCI.

La seduta comincia alle 13.

Documento di economia e finanza 2015.

Doc. LVII, n. 3 e Allegati.

(Parere alla V Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Tino IANNUZZI (PD) *relatore*, fa presente che la Commissione inizia oggi l'esame delle parti di competenza del Documento di economia e finanza (DEF) che costituisce il principale documento del Governo in tema di programmazione della politica economica e di bilancio del Paese. Evidenzia che, a tal fine, con il DEF vengono definiti gli impegni, sul piano del consolidamento delle finanze pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, che sono adottati dall'Italia per il rispetto dei vincoli legati al Patto di Stabilità e Crescita europeo e per il conseguimento degli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e solidale definiti

nella Strategia Europa 2020. Rinviano per gli aspetti di dettaglio alla documentazione predisposta dagli uffici, si soffermerà sugli aspetti principali delle diverse politiche di interesse della VIII Commissione prese in considerazione dal DEF, e segnatamente dal Programma nazionale di riforma (PNR) e dai relativi allegati. Per quanto riguarda le infrastrutture, rileva che il documento evidenzia, innanzitutto, l'importanza di proseguire gli interventi, già avviati nel 2014, nella direzione della semplificazione amministrativa, dello snellimento e sburocratizzazione delle procedure, della lotta con ogni energia alla corruzione. In tale ambito, assume rilevanza strategica decisiva la prospettata ed indispensabile approvazione, entro il mese di dicembre 2015, del disegno di legge delega per il recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni, la cui attuazione determinerà una profonda modifica della disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici. Osserva che si tratta di un provvedimento cruciale, che deve condurre ad una revisione sostanziale ed incisiva della normativa sugli appalti pubblici e concessioni, al fine di superare le tante e gravi criticità e le infinite complessità presenti nel mondo degli appalti pubblici; criticità, fra l'altro, che anche la Commissione europea rileva nel documento sugli

squilibri macroeconomici. Ritiene che questo rappresenti un obiettivo irrinunciabile ed oggi più che mai urgente ed imprescindibile anche sulla frontiera della difesa delle legalità, del contrasto al cancro terribile della corruzione, della efficienza amministrativa, della costruzione rapida ed a regola d'arte, nei tempi e nei costi preventivati, delle infrastrutture utili ed attese dal Paese e dai territori. Rileva che ulteriori misure rilevanti nel settore degli appalti pubblici sono, inoltre, collegate alla razionalizzazione ed alla riduzione delle centrali d'acquisto della Pubblica Amministrazione, al fine di ridurre sia gli oneri amministrativi connessi alle procedure di acquisto, sia gli stessi prezzi di acquisto. In questo contesto occorre pervenire, a suo avviso, anche alla definizione di un elenco ristretto di stazioni appaltanti, che accresca trasparenza, efficienza e celerità delle procedure. Sul fronte degli investimenti infrastrutturali, fa presente che il programma sottolinea l'importanza strategica del Piano per gli Investimenti per l'Europa, il cd Piano Juncker, nonché della creazione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), la cui operatività potrà e dovrà contribuire al finanziamento di importanti progetti. Vengono, altresì, prospettati entro il mese di giugno 2015 il finanziamento dei progetti trasmessi alla Commissione europea a valere sulle risorse della *Connecting Europe Facility* e l'approvazione da parte della Commissione europea del Programma operativo infrastrutture e reti 2014-2020. Nel contempo, il documento pone giustamente l'attenzione sulla necessità di destinare finanziamenti alle opere piccole e medie, per assicurare la manutenzione e la cura del territorio e del patrimonio pubblico. Quanto al finanziamento delle infrastrutture, rammenta che il programma rileva la necessità, per un verso, di una programmazione strategica finalizzata a promuovere un nucleo, circoscritto e proporzionato alle risorse per davvero disponibili, delle opere prioritarie, su cui si concentra l'allegato infrastrutture e, per l'altro, di un coinvolgimento del capitale privato attraverso varie forme di

partenariato pubblico-privato (PPP). Con riguardo alle misure adottate in risposta alla raccomandazione n. 8 in tema di infrastrutture, rileva che il programma evidenzia gli interventi, per lo più nell'ambito del decreto-legge n. 133 del 2014 e della legge di stabilità per il 2015, che riguardano la semplificazione delle procedure, la velocizzazione di alcune opere infrastrutturali, lo stanziamento di risorse finanziarie da destinare ad interventi infrastrutturali anche in campo ambientale, nonché le norme in materia di concessioni autostradali.

Ricorda, infine, che ulteriori azioni riguardano l'attuazione del Piano per l'emergenza abitativa, ossia delle misure contenute nel decreto legge n. 47 del 2014 entro il 2016, e del Piano per le città, che sarà finanziato fino al 2017. Con riferimento all'allegato infrastrutture strategiche al DEF 2015, fa presente che lo stesso reca le linee guida in base alle quali verrà definito entro settembre 2015 un unico documento pluriennale di pianificazione (PPP), che includerà e renderà coerenti la pianificazione e la programmazione di tutti gli investimenti previsti nel comparto delle opere pubbliche, strategico ed essenziale per lo sviluppo del Paese, per la sua competitività nel mercato globale, per la qualità della vita delle persone e delle comunità. Nell'Allegato si indica, innanzitutto, come, partendo dal contesto infrastrutturale e trasportistico nazionale e dal quadro programmatico e normativo europeo e nazionale, vanno evidenziati tre aspetti preminenti, relativi alla sicurezza, alla trasparenza ed alla mobilità intelligente nell'ambito delle politiche per l'innovazione. L'Allegato segna, a suo avviso, un importante e significativo cambio di passo nelle politiche infrastrutturali, in quanto provvede a selezionare un elenco di venticinque opere prioritarie, nell'ambito dell'elenco ben più ampio delle infrastrutture del PIS contenuto nell'XI Allegato al DEF. Tale nucleo ristretto di opere prioritarie viene identificato nell'Allegato Infrastrutture di quest'anno, sulla base di una valutazione di coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali,

dello stato di avanzamento delle singole infrastrutture per addivenire in tempi certi alla loro ultimazione, della possibilità di finanziamento con capitale privato. Tale quadro di priorità infrastrutturali ha un costo complessivo pari a 70.396 milioni di euro, dei quali 47.999 disponibili. Nelle opere prioritarie sono incluse per lo più tratte ferroviarie e stradali a cui si aggiungono alcune metropolitane ed il M.O.S.E. Segnala che in questa scelta di fondo del DEF 2015, il fabbisogno di nuove risorse finanziarie pubbliche, ritenute necessarie per il prossimo triennio 2015-2017, è stato calcolato in 3.483 milioni di euro e riguarda per lo più le infrastrutture ferroviarie. Rammenta che l'esigenza di selezionare e definire, con adeguata ponderazione e sulla base di precisi e chiari criteri, un novero ristretto di priorità infrastrutturali è stata evidenziata più volte negli ultimi anni, nel corso del dibattito in Commissione proprio sui diversi allegati al DEF. Essa corrisponde alla obiettiva necessità di razionalizzare le scelte e le decisioni, concentrando le risorse finanziarie, realmente disponibili e sicuramente limitate, su opere in linea con gli strumenti di programmazione europea e di pianificazione nazionali. A suo avviso, degno di sottolineatura è anche il fatto che il DEF, muovendo dall'analisi dei flussi di domanda riguardanti il trasporto di passeggeri e merci e della complessiva dotazione infrastrutturale italiana, individui e fissi le linee strategiche nazionali in materia di trasporti, destinate a fungere da riferimento per tutte le politiche del settore e ad indirizzare conseguentemente la selezione delle opere cui dare priorità di finanziamento ed esecuzione. Tali indirizzi strategici sono espressamente diretti: al potenziamento delle linee ferroviarie lungo le reti TEN (*Trans-European networks*), favorendo l'intermodalità e l'interoperabilità, con priorità per le reti core di valico e del Sud; al rafforzamento ed al miglioramento della mobilità sostenibile nelle aree metropolitane più congestionate; a intervenire sulle tratte viarie più congestionate e destinarie di poderosi volumi di traffico, nonché sui collegamenti man-

canti con la rete centrale. Il documento, inoltre, rileva il coordinamento e la coerenza fra le scelte del Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) ed i diversi strumenti di programmazione, tra i quali lo schema di contratto di programma quinquennale Anas 2015-2019. In proposito, considera giusto porre in evidenza, in considerazione dell'elevata quota di fabbisogno finanziario occorrente fino al 2019, la necessità di stanziare, anno per anno, le risorse programmate. In questo contesto è molto rilevante, a suo parere, che nel DEF 2015 sia sottolineata la necessità di destinare adeguate e consistenti risorse alla manutenzione, ordinaria e straordinaria, della rete stradale nazionale. Ritiene, infatti, che non possa essere tralasciato che tanta parte nel sistema delle infrastrutture stradali ed autostradali è stata realizzata prima degli anni '80 e risente sovente della mancanza di manutenzione programmata. Lo stato di conservazione della rete stradale esige costante e idonea manutenzione, per fronteggiare naturali fenomeni di invecchiamento dei materiali utilizzati, dovuti alle azioni atmosferiche ed accentuati, inoltre, dai più intensi ed accresciuti volumi di traffico, ancor di più nel caso di traffico con mezzi pesanti. Per quanto riguarda invece gli strumenti di finanziamento, fa presente che il documento si sofferma, oltre che sul Programma operativo infrastrutture e reti e sul Fondo europeo per gli investimenti strategici, anche sui progetti presentati alla Commissione europea a valere sulle risorse della *Connecting Europe Facility*, che sono elencati nell'allegato 2; al riguardo, evidenzia che nell'ambito dei progetti presentati, una quota, troppo ridotta e come tale invece da incrementare, interessa le regioni del Mezzogiorno. Reputa, infine, importante anche l'assicurazione nel DEF circa la destinazione di risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) tra l'altro, per gli interventi infrastrutturali, sempre di più urgenti e di assoluta preminenza, in tema di sicurezza ed edilizia scolastica; per quelli relativi alla messa in sicurezza, al recupero del territorio ed alla gestione del rischio connesso alle condizioni di dissesto

idrogeologico, sempre più drammaticamente diffuse sul territorio; per quelli inerenti alla ristrutturazione ed all'efficientamento energetico. Temi questi da sempre al centro delle attività e delle posizioni assunte con coerenza dalla VIII Commissione.

Rimarchevole è, a suo avviso, la scelta di fondo di puntare, ai fini dell'ammodernamento del sistema infrastrutturale dell'intero Paese, che ha sicuramente bisogno di infrastrutture utili e funzionali al Nord, come al Centro, e come nel Mezzogiorno e nelle Isole, su tutte le infrastrutture che servono obiettivamente alla crescita ed alla mobilità delle persone e delle merci. E proprio in questa prospettiva ritiene che occorre guardare ed investire non solamente sulle cosiddette « grandi opere », ma anche ed in misura adeguata e più elevata sulle opere di piccola e/o media portata che molto spesso rispondono ad una funzione importante e con rimarchevoli ricadute positive ed immediate sulla vita delle comunità e dei territori. Per quanto riguarda le politiche in materia di ambiente, rammenta che il PNR 2015 sottolinea l'importanza di proseguire negli interventi di tutela e valorizzazione dell'ambiente e del territorio, da un lato, ottimizzando le tantissime opportunità e le importanti prospettive di sviluppo e crescita economica ed occupazionale per tutto il Paese, offerte dalla cosiddetta economia verde (*green economy*) e, dall'altro, attraverso la contestuale attenzione alle problematiche legate al dissesto idrogeologico, alle politiche di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici, al risanamento ambientale e alla bonifica dei siti inquinati. Nell'ambito delle predette finalità, il programma segnala i due provvedimenti in corso di esame parlamentare, ossia il disegno di legge, recante disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (cd. « collegato ambientale » all'esame del Senato e di cui è auspicabile la rapida approvazione), che viene esplicitamente collegato alla decisione di bilancio in coerenza con gli obiettivi del pro-

gramma nazionale di riforma per il 2015, e il disegno di legge sul contenimento del consumo del suolo all'esame delle Commissioni riunite VIII e XIII. Relativamente ai provvedimenti in corso di esame parlamentare, il programma, inoltre, evidenzia l'importanza di approvare entro il 2015 la proposta di legge delega volta a un riordino delle disposizioni in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile, anche essa all'esame della VIII Commissione. In merito agli interventi da adottare, segnala che il programma prospetta l'adozione di un provvedimento legislativo, denominato *Green Act*, entro il mese di giugno 2015, che dovrebbe contenere misure in materia di efficienza energetica, fonti rinnovabili, mobilità sostenibile, con particolare riguardo alla rigenerazione urbana, nonché per favorire l'uso efficiente del capitale naturale. Il programma sottolinea inoltre che è opportuno un rafforzamento del ruolo della fiscalità ambientale, al fine di liberare risorse pubbliche per sostenere la ricerca e gli investimenti per un'economia « verde » e per un più efficiente uso delle risorse energetiche e naturali. In proposito, nel ricordare che l'articolo 15 della legge delega 11 marzo 2014, n. 23 riguarda la fiscalità energetica ed ambientale, segnala che il programma prospetta, a tal riguardo, una tempistica legata all'attività del Comitato per una riforma fiscale ecologica e all'attuazione delle relative misure, nel corso del 2015 e del 2016. A tal fine, ritiene che la fiscalità ambientale, deve trovare adeguata considerazione nell'ambito del processo generale di revisione della fiscalità generale dello Stato. All'interno delle misure adottate in risposta alle Raccomandazioni 7 e 8 del Consiglio, per l'ambiente, ricorda che sono riportate, tra l'altro, le misure riguardanti il dissesto idrogeologico, le bonifiche e la messa in sicurezza di siti contaminati, il recupero dei rifiuti, il sistema di tracciabilità dei rifiuti e l'operatività della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS, la normativa concernente le terre e rocce da scavo (contenute nei decreti-legge n. 91

del 2014 e n.133 del 2014) e la nuova disciplina dei reati ambientali, contenuta nel progetto di legge approvato dal Senato e ora in terza lettura all'esame della Camera, ed in via di definitiva approvazione. Con riferimento all'allegato sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, fa presente, preliminarmente, che il documento sintetizza gli ultimi sviluppi del dibattito in materia di cambiamenti climatici nelle sedi internazionali ed europee, considerato che il Protocollo di Kyoto ha regolamentato le emissioni fino al 2012 e che, in seguito alla presentazione da parte della Commissione UE, avvenuta il 22 gennaio 2014, della Comunicazione sul « Quadro Clima-Energia 2030 », il Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014 ha approvato le Conclusioni con i nuovi obiettivi per il periodo 2020-2030. L'elemento centrale e fondamentale del nuovo Quadro Clima-Energia 2030 è la riduzione, sul piano europeo, delle emissioni di gas serra del 40 per cento rispetto ai livelli raggiunti nell'anno 1990. Tali Conclusioni prevedono, inoltre, un obiettivo vincolante a livello europeo pari ad almeno il 27 per cento dei consumi finali di energia da fonti rinnovabili, ed un target indicativo e consistente di efficienza energetica. Il Quadro contiene, altresì, una proposta di decisione che modifica il sistema EU ETS, contemplando l'introduzione di uno strumento di stabilizzazione automatica del mercato (la *market stability reserve*), destinato ad entrare in funzione nel gennaio 2021. Rileva che il documento presenta la situazione delle emissioni di gas serra per gli anni 2008-2012, richiamando le azioni da intraprendere per colmare il *gap* che separa l'Italia dal raggiungimento degli obiettivi di Kyoto. Ricorda, in proposito, che in seguito alla ripartizione dei relativi oneri tra i diversi Paesi, l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per l'Italia è stato fissato al 6,5 per cento rispetto ai livelli del 1990. Tale impegno implica che le emissioni nazionali di gas ad effetto serra non possono superare le 483,3 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente (MtCO₂eq) all'anno nel periodo 2008-2012.

Il *gap* medio annuo nel periodo 2008-2012 è quantificato in circa 19,7 MtCO₂eq. Al fine di colmare, pertanto, la distanza dagli obiettivi di Kyoto, la quantità di quote che l'Italia dovrà acquistare per regolarizzare la sua posizione, al netto degli assorbimenti forestali, è pari ad un totale di 23,4 MtCO₂eq. (corrispondenti ad una media annua di 4,7 MtCO₂eq.). Nell'Allegato viene ricordato che il Ministero dell'ambiente deve presentare al CIPE, sulla base delle quantificazioni aggiornate, una stima delle risorse necessarie per l'acquisto delle quote ai fini del rispetto dell'obiettivo di Kyoto. Nel documento nulla viene, però, detto in merito all'attuazione di tale adempimento, che riveste assoluta rilevanza. Inoltre il Documento valuta, con orizzonte temporale tracciato al 2020, gli scenari delle emissioni idonei al raggiungimento dell'obiettivo fissato per i settori « non ETS » (ossia il settore agricolo, trasporti, residenziale e civile) dalla Decisione 406/2009 del 23 aprile 2009 (« *effort sharing* »), indicando le azioni da attuare prioritariamente per porre il Paese sul giusto percorso rispetto a tale obiettivo. La decisione *effort sharing* stabilisce per ogni Stato membro della UE un obiettivo obbligatorio di riduzione delle emissioni di gas serra da raggiungere nel 2020 nei settori precedentemente indicati. Per l'Italia l'obiettivo di riduzione al 2020, in questi settori, è del 13 per cento rispetto ai livelli del 2005. Il documento all'esame della Commissione riporta, per i settori non ETS, una stima delle emissioni nazionali di gas-serra per gli anni 2013, 2015 e 2020 che tiene conto degli effetti delle misure attuate e adottate fino al dicembre 2010 (scenario « tendenziale ») ed elencate nell'Allegato 2, nonché delle misure deliberate in attuazione degli impegni assunti in materia di efficienza energetica e fonti rinnovabili, di cui alle Conclusioni del Consiglio Europeo dell'8-9 marzo 2007 (scenario con misure). Il Documento sottolinea che la piena attuazione delle misure indicate consentirà al Paese di adempiere agli obiettivi *effort sharing*. In caso contrario le emissioni effettive potrebbero discostarsi sensibilmente da quelle previste. Il documento evidenzia le

azioni, tra quelle considerate come prioritarie, attuate nel corso del 2014, tra le quali segnala la destinazione di 350 milioni di euro per la concessione di prestiti a tasso agevolato per interventi di riqualificazione energetica degli edifici scolastici ed universitari (articolo 9 del decreto-legge n. 91 del 2014) e l'applicazione delle detrazioni fiscali al 65 per cento per gli interventi di riqualificazione degli edifici privati (c.d. ecobonus) a tutto il 2015: si tratta di una questione sulla quale la Commissione da sempre pone un'attenzione strategica che si è tradotta sia nella presentazione di proposte emendative approvate nel corso dell'esame dei provvedimenti, sia nella discussione di atti di indirizzo specificamente volti a sollecitare il Governo all'adozione di iniziative e provvedimenti nella direzione della conferma, del rafforzamento e della stabilizzazione degli ecobonus. Da ultimo, ritiene utile sottolineare la rilevanza, nell'impostazione strategica della politica di coesione, della Strategia nazionale per le aree interne del Paese, che dovrebbe prendere avvio nel corso dell'anno con la sottoscrizione di Accordi di Programma Quadro (entro il 30 settembre 2015), e che dovrebbe essere sostenuta sia dai fondi europei che da risorse nazionali. Al riguardo, sottolinea che trattasi di una azione di estremo rilievo, diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile, al fine di contrastare, nel medio periodo, il declino demografico che caratterizza purtroppo le aree interne. Osserva che gli obiettivi della strategia corrispondono a quelle finalità di tutela e valorizzazione dei « Piccoli Comuni », che si prefiggono le proposte di legge all'esame delle Commissioni riunite V e VIII; per tale ragione, ritiene che tali proposte di legge debbano essere approvate al più presto. In conclusione, si riserva di presentare una proposta di parere, attenta alla discussione che si svilupperà in Commissione e che, quindi, tenga conto degli elementi che emergeranno nel corso del dibattito.

Ermete REALACCI, *presidente*, richiama l'attenzione sul fatto che non sono

stati ancora attuati gli interventi in materia di fiscalità ambientale previsti dalla cosiddetta « delega fiscale ». Nel sottolineare inoltre che le istituzioni europee hanno contestato al nostro Paese ben trentacinque infrazioni in materia ambientale, ritiene quindi necessario effettuare una riflessione in ordine a tali aspetti.

Claudia MANNINO (M5S) reputa condivisibile la scelta di destinare le esigue risorse finanziarie disponibili alla realizzazione delle sole opere ritenute prioritarie. Osserva tuttavia che, in molti casi, la manutenzione straordinaria si è, trasformata, di fatto, nella realizzazione di nuove opere infrastrutturali. Ritiene quindi che la Commissione, in sede di espressione del parere di competenza, debba tener conto anche di tale profilo.

Enrico BORGHI (PD) manifesta, in primo luogo, apprezzamento per la prevista selezione, nell'ambito dell'Allegato Infrastrutture, di venticinque opere infrastrutturali da ritenersi prioritarie. Osserva, infatti, come i precedenti Allegati Infrastrutture rappresentassero una sorta di « libro dei sogni » destinato a rimanere inattuato. Reputa altresì condivisibili le misure, cui pure si fa riferimento nel provvedimento in esame, dirette a promuovere la mobilità urbana e a implementare le reti ferroviarie e metropolitane. Richiama, in secondo luogo, l'attenzione, con riferimento al contratto quinquennale ANAS 2014-2019, sulla necessità di impiegare le risorse disponibili per la manutenzione, ordinaria e straordinaria, della rete stradale nazionale. Si associa, inoltre, alle considerazioni del relatore sia in merito alla necessità di effettuare investimenti anche per le opere di piccola e media portata, che svolgono una funzione importante nell'ambito delle comunità e dei territori, sia in ordine alla rilevanza della Strategia Nazionale per le aree interne del Paese, tema sul quale ritiene opportuno effettuare una riflessione. Segnala, infine, l'opportunità di effettuare un approfondimento anche sulla cosiddetta

« *local tax* », in considerazione dei rilevanti aspetti di connessione di tale imposta con il tema del consumo di suolo e degli oneri di urbanizzazione.

Massimo Felice DE ROSA (M5S), pur condividendo in linea di principio la scelta di selezionare un ristretto numero di opere sulle quali convogliare le risorse disponibili, osserva tuttavia come sembre-

rebbe che siano state espunte dall'Allegato Infrastrutture le sole opere infrastrutturali già definanziate.

Ermete REALACCI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.40.