

# 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> ) .....	141
Comunicazioni del presidente sui lavori della Commissione .....	145
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	145

#### 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'uf-

ficio 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 provvedi-

mento 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 indeterminazione 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 definanziamento 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.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 11.55 alle 12.30.