

## 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> ) .....	132
ALLEGATO 1 ( <i>Proposte emendative alla proposta di parere del relatore, on. Bernini Bovicelli – vedi seduta del 28 aprile 2001</i> ) .....	134
ALLEGATO 2 ( <i>Proposta di parere alternativo a quello del relatore, on. Bernini Bovicelli, – vedi seduta del 28 aprile 2011 presentata dal sen. Belisario</i> ) .....	144
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 .....	133

#### ATTI DEL GOVERNO

Martedì 3 maggio 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 14.20.

**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 28 aprile 2011.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che sono state presentate proposte emen-

date alla proposta di parere del relatore Bernini (*vedi allegato 1*). Fa presente inoltre che è stata presentata una ulteriore proposta di parere da parte del senatore Belisario (*vedi allegato 2*). Prima di dare la parola a coloro che desiderano intervenire, avverte che è tuttora in corso, da parte del relatore medesimo, d'intesa con il Governo, la valutazione degli emendamenti presentati, allo scopo di individuare quelli che possono trovare accoglimento nell'ambito della proposta di parere. Trattandosi di un lavoro che richiede tempi al momento non brevi e considerando che tale valutazione può risultare di particolare utilità ai fini di giungere ad un parere quanto più possibile condiviso, riterrebbe che l'espressione del parere sulle proposte emendative, già previsto nella seduta odierna, venga reso nella seduta convocata per la giornata di domani, rimanendo fermo che nella stessa seduta si procederà anche alla votazione finale.

Il senatore Mario BALDASSARRI (Misto-FLI) in relazione a quanto prospettato

dal Presidente, avverte di aver già programmato i lavori della Commissione Finanze del Senato coordinandoli con il termine per la conclusione dei lavori della Commissione già stabilito per la giornata di domani, che, ritiene, debba essere comunque rispettato, pur nell'ambito della proposta formulata dal Presidente. Qualora ciò non risulti possibile, eventuali diverse decisioni andrebbero prese coordinandole rispetto ai lavori del Senato.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD) sulla base delle questioni segnalate dal collega Baldassarri e anche al fine di consentire un più approfondito esame delle proposte emendative, fa presente che potrebbe anche ritenersi opportuno procedere alla conclusione dell'esame del provvedimento nella mattinata di giovedì.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) sottolinea che nell'ambito della nuova definizione della tempistica dei lavori della Commissione sul provvedimento andrà comunque consentita la trasparenza della discussione, separando la fase della predisposizione del parere del relatore da quella della valutazione delle proposte emendative.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, alla luce delle considerazioni e delle esigenze segnalate dai colleghi, precisa che nella giornata di domani si procederà all'espressione del parere del relatore sulle proposte emendative presentate, cui seguirà l'eventuale votazione sulle proposte non accolte ovvero su quelle per le quali i proponenti

insistano comunque per la votazione. Indi, dopo una pausa necessaria alla composizione del testo finale del parere, si procederà alla votazione dello stesso. Potranno ovviamente disporsi brevi sospensioni della seduta in relazione ai lavori di Camera e Senato.

Nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**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.**

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che, in considerazione del fatto che la Commissione è tuttora impegnata nell'esame sullo schema di decreto legislativo n. 328, non risulta possibile concludere l'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi (atto 339) nel termine stabilito, che risulta attualmente fissato alla data del 13 maggio 2011.

Ritiene pertanto 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 quindi alla Commissione di deliberare in tal senso.

La Commissione concorda.

**La seduta termina alle 14.40.**

## ALLEGATO 1

**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).****PROPOSTE EMENDATIVE ALLA PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE, ON. BERNINI BOVICELLI** (*vedi seduta del 28 aprile 2011*)

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 1, comma 1, sostituire le parole «e sociali» con le seguenti «sociali, istituzionali e amministrativi».*

2. Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 1, comma 1, aggiungere in fine il seguente periodo: «La programmazione e attuazione di tali interventi è coordinata con quelli di natura ordinaria secondo criteri e meccanismi da determinare nell'ambito del Documento di indirizzo strategico e dei contratti istituzionali di programma.».*

3. Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 1, sopprimere il comma 2.*

25. Belisario.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 1, sostituire il comma 2 con i seguenti:*

«2. Ferme restando le ordinarie modalità di finanziamento e perequazione della spesa in conto capitale di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, l'impiego delle risorse aggiuntive e l'attuazione degli interventi speciali di cui al

presente decreto assicurano la realizzazione – attraverso piani organici d'investimento pluriennali finanziati con risorse vincolate nella destinazione – di misure di natura infrastrutturale e il sostegno delle altre iniziative di sviluppo che risultino anche funzionali ad accelerare, nelle diverse aree territoriali, il processo di convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo, nonché il percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione, tenendo conto di obiettivi di efficienza della spesa e di miglioramento del livello e della qualità dei servizi pubblici ed in coerenza con gli impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma e gli obiettivi definiti in sede comunitaria.

*2-bis.* In sede di prima applicazione, gli interventi di cui al presente decreto specificamente finalizzati a perseguire la perequazione infrastrutturale sono individuati sulla base della ricognizione effettuata in attuazione dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Entro il 15 ottobre di ciascun anno del triennio 2011-2013, con le medesime modalità di cui al citato articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, si provvede ad aggiornare la predetta ricognizione con particolare riferimento alle carenze delle dotazioni infrastrutturali esistenti in ciascun territorio

riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, le strutture per il trattamento dei rifiuti, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, la banda larga, le strutture portuali ed aeroportuali; la ricognizione tiene conto del contenuto del Patto di convergenza e delle misure atte a realizzare il percorso di convergenza, indicati, ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, nonché della definizione, ove intervenuta, di livelli essenziali delle prestazioni e di obiettivi e livelli di servizio.

2-ter. Gli interventi finalizzati al recupero del *deficit* infrastrutturale, anche con riferimento al trasporto pubblico locale e ai collegamenti con le isole, e alla rimozione degli squilibri territoriali, sono specificamente evidenziati nella relazione e nel programma contenuti nel Documento di Economia e Finanza ai sensi dell'articolo 10, commi 7 e 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni. ».

**39.** Vitali, Causi, Barbolini, Bianco, Boccia, Misiani, Nannicini, Soro, Stradiotto.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 1 aggiungere il seguente articolo:*

« ART. 1-bis. — 1. Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi e delle finalità di cui all'articolo 1, le risorse destinate alla promozione dello sviluppo economico, alla coesione sociale e territoriale, alla rimozione degli equilibri economici e sociali del Paese, all'effettivo esercizio dei diritti della persona, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, devono essere aggiuntive rispetto agli ordinari stanziamenti di bilancio. A tal fine, la definizione dell'ammontare delle risorse di natura aggiuntiva sono

fissate, su base pluriennale e con adeguamento annuale, nell'ambito del documento di economia e finanza.

2. Per gli interventi speciali aventi ad oggetto funzioni ordinariamente affidate agli enti territoriali, l'aggiuntività delle risorse di cui al comma 1 non può essere limitata alla spesa in conto capitale per investimenti qualora gli interventi abbiano ad oggetto l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, il miglioramento del livello delle prestazioni e della qualità dei servizi pubblici. Le risorse in conto capitale relative agli interventi speciali possono essere utilizzate anche per il finanziamento di piani di investimento collegati a percorsi di convergenza definiti dalle procedure ordinarie, nel rispetto del vincolo che tali risorse siano utilizzate esclusivamente per consentire il raggiungimento di obiettivi più elevati, per dati periodi temporali, di quelli fissati dalla perequazione ordinaria.

3. La dotazione delle risorse da assegnare al Fondo di cui all'articolo 4, destinata agli interventi per la programmazione pluriennale successiva al 2013, non può essere inferiore a quella inizialmente prevista per il periodo 2007-2013 e comunque non inferiore, in ragione di anno, allo 0,6 per cento del PIL.

4. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4, per la parte non destinata al cofinanziamento dei fondi comunitari in senso stretto, destina almeno una quota del 30 per cento delle proprie risorse ad un fondo di riserva da programmare in relazione agli obiettivi di convergenza dei fabbisogni standard. La restante parte delle risorse è destinata alla programmazione pluriennale, tenendo conto delle priorità individuate dall'Unione europea.

5. Al fine di garantire la piena realizzazione degli obiettivi e delle finalità di cui all'articolo 1, nelle varie fasi procedurali riguardanti l'attuazione del presente decreto legislativo, ivi comprese le decisioni assunte in ambito CIPE, è garantita una costante concertazione con le autonomie territoriali, con riguardo all'individuazione degli obiettivi, delle priorità e dei progetti

a cui destinare le risorse, al monitoraggio sulle modalità di adempimento e di investimento delle risorse assegnate».

**1.** D'Ubaldo.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 1, dopo il comma 1 aggiungere il seguente: « 1-bis. Al fine di garantire la copertura integrale dei livelli essenziali delle prestazioni a costi standard nel caso di incapacità dei trasferimenti perequativi previsti dall'articolo 119 della Costituzione, il Ministro delegato per la politica di coesione sociale e territoriale, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è autorizzato ad integrare le risorse finanziarie necessarie, anche attraverso l'istituzione di un apposito Fondo. ».*

**22.** Galletti, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 2, comma 1, dopo le parole « per investimenti » inserire le seguenti: « , alle spese finalizzate a rimuovere le disuguaglianze di capacità amministrativa per l'equilibrata attuazione del Titolo V della Costituzione ».*

**4.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 2, comma 1, lettera a), sostituire le parole « e ai diritti della persona » con le seguenti: « , ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale; ».*

**26.** Belisario.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 2, comma 1, lettera b), aggiungere in fine le seguenti parole « con particolare riferimento alle zone di montagna e a quelle confinanti con Regioni a statuto speciale ».*

**5.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 2, comma 1, apportare le seguenti modificazioni:*

*alla lettera b), aggiungere, in fine, il seguente periodo: « Fermo restando il divieto di dequalificare la spesa mediante l'utilizzo di risorse in conto capitale per spese di parte corrente, le risorse del Fondo di cui alla presente lettera non possono essere utilizzate a copertura di interventi che perseguano finalità diverse da quelle di cui all'articolo 1. »;*

*sostituire la lettera c) con la seguente:*

*« c) aggiuntività delle risorse rispetto alle ordinarie modalità di finanziamento e perequazione della spesa in conto capitale nell'intero territorio nazionale, con divieto di sostituzione delle spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti territoriali. La relazione di cui all'articolo 6-bis dà conto del carattere di aggiuntività delle risorse. Resta fermo, per i fondi strutturali dell'Unione europea, il rispetto del principio dell'addizionalità rispetto alla spesa nazionale ».*

**40.** Boccia, Vitali, Causi, Barbolini, Bianco, Misiani, Nannicini, Soro, Stradiotto.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 2, comma 1, lettera d), dopo la parola « programmazione » aggiungere la seguente « , organizzazione ».*

**6.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 2, comma 1, lettera d), sostituire le parole « assicurando le necessarie attività di sorveglianza, monitoraggio e controllo delle iniziative » con le seguenti: « assicurando, nei confronti di tutte le amministrazioni ed organismi pubblici e privati coinvolti le necessarie attività di sorveglianza ».

7. Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 3, premettere al comma 1 il seguente: « 01. Spettano al Presidente del Consiglio, che le esercita mediante delega ad un Ministro senza portafoglio (d'ora in poi Ministro delegato) le funzioni di indirizzo, coordinamento e verifica delle politiche di coesione. Il Ministro delegato per l'esercizio di tali funzioni si avvale delle specifiche strutture a tal fine istituite nell'ambito della Presidenza del Consiglio o di altre amministrazioni dello Stato ».

8. Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 3, comma 1, sostituire le parole « d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze » con le seguenti: « d'intesa per i profili finanziari con il Ministro dell'economia e delle finanze e per il conseguimento degli obiettivi di crescita con il Ministro dello sviluppo economico ».

9. Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 3 comma 2, sostituire le parole « dei poteri e delle prerogative » con le seguenti: « delle competenze ».

27. Belisario.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 3, comma 2, dopo le parole « delle Regioni e delle autonomie locali » inserire le seguenti: « previa concertazione con le parti sociali, in coerenza con le indicazioni della Unione europea ».

48. Vitali, Causi, Barbolini, Bianco, Boccia, Misiani, Nannicini, Soro, Stradiotto.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 3, apportare le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, dopo le parole « eventualmente interessati » inserire le seguenti: « d'intesa con le Regioni »;

b) al comma 3 dopo le parole « dei Regolamenti dell'Unione europea » inserire le seguenti: « d'intesa con le regioni interessate ».

47. Misiani, Vitali, Causi, Barbolini, Bianco, Boccia, Nannicini, Soro, Stradiotto.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 3, comma 3, in fine, aggiungere le seguenti parole: « relativamente alle amministrazioni che risultano non in linea con la programmazione temporale degli interventi medesimi ».

10. Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 4, sostituire il comma 1 con i seguenti:

« 1. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione, di seguito "Fondo", è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

1-bis. Al Fondo di cui al comma 1 affluiscono le risorse dei seguenti Fondi che pertanto, dall'entrata in vigore del presente decreto, risultano soppressi:

a) Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e successive modificazioni;

b) Fondo destinato alla valorizzazione e alla promozione dei territori confinanti con le Regioni a statuto speciale, di cui all'articolo 6, comma 7, del decreto legge n. 81 del 2007, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 127 del 2007, nonché dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191;

c) Fondo per la montagna, di cui alla legge 31 gennaio 1994, n. 97;

d) Fondo di sviluppo delle isole minori, di cui alla legge 24 dicembre 2007, n. 244;

e) Fondo per la tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale, di cui all'articolo 13, comma 3-*quater* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. ».

*Conseguentemente, sopprimere l'articolo 7.*

**28.** Belisario.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 4 apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 2, aggiungere, in fine, le seguenti parole:* « , fermo restando quanto previsto al comma 3-bis del presente articolo »;

b) *dopo il comma 3, aggiungere il seguente:* « 3-bis. Alla programmazione pluriennale di cui al comma 2 è riservata una quota pari al 70 per cento del Fondo. Il restante 30 per cento è annualmente destinato dalla legge di stabilità ai diversi livelli di Governo per l'attuazione di in-

terventi di natura infrastrutturale da programmare, con le modalità di cui all'articolo 5, al fine di accelerare il recupero del deficit infrastrutturale, nonché la realizzazione della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo e del percorso di convergenza dei livelli e degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione ».

*Conseguentemente, all'articolo 5, comma 1, dopo le parole « per quote annuali » inserire le seguenti:* « , tenendo conto di quanto stabilito all'articolo 4, comma 3-bis, ».

**41.** Causi, Vitali, Barbolini, Bianco, Boccia, Misiani, Nannicini, Soro, Stradiotto.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 4, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 2, aggiungere, in fine, le seguenti parole:* « , fermo restando quanto previsto al comma 3-bis del presente articolo »;

b) *dopo il comma 3, aggiungere il seguente:* « 3-bis. Alla programmazione pluriennale di cui al comma 2 è riservata una quota pari al 70 per cento del Fondo. Il restante 30 per cento è destinato all'attuazione di interventi di natura infrastrutturale da programmare lungo il ciclo pluriennale, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 5, comma 3, lettere da a) a d) e con le modalità di cui all'articolo 6, al fine di accelerare il recupero del deficit infrastrutturale, nonché la realizzazione della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo e del percorso di convergenza dei livelli e degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di

cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione ».

**42.** Causi, Vitali, Barbolini, Bianco, Boccia, Misiani, Nannicini, Soro, Stradiotto.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 4, comma 3, dopo le parole: « speciali dello Stato » aggiungere le seguenti: « d'intesa con le Regioni ».*

**23.** Galletti, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 4, comma 3, secondo periodo, dopo le parole: « è finalizzato al finanziamento di », aggiungere le seguenti: « spese di parte capitale relative a ».*

**29.** Belisario.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 4, comma 3, secondo periodo, dopo le parole: « di rilievo nazionale, interregionale e regionale », inserire le seguenti: « e locale ».*

**30.** Belisario.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 4, comma 3, aggiungere, in fine, il seguente periodo: « La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario. ».*

**11.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 4, dopo il comma 3, aggiungere il seguente: « 3-bis. L'intervento del Fondo è finalizzato esclusivamente alle finalità del presente decreto. Non è in alcun modo consentito un suo*

*utilizzo in difformità per la copertura finanziaria di tipologie di interventi distinti da quelli indicati dal presente decreto. ».*

**31.** Belisario.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, premettere al comma 1 il seguente:*

« 01. Il Documento di economia e finanza determina all'inizio del ciclo di programmazione dei fondi europei, in relazione alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, la quota del PIL da destinare agli interventi di cui all'articolo 4. Tale quota può essere rideterminata negli esercizi successivi sulla base di una esplicita indicazione del Documento di economia e finanza anche tenendo conto del grado di realizzazione finanziaria e reale degli stanziamenti pregressi. Il Documento di economia e finanza indica gli obiettivi di convergenza economica delle aree del Paese a minore capacità fiscale nonché del graduale conseguimento, nelle medesime aree, dei Livelli delle prestazioni e del livello dei costi di erogazione dei servizi standardizzati secondo quanto previsto dai decreti attuativi della legge n. 42 del 2009, valuta l'impatto macroeconomico e gli effetti in termini di convergenza delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate. ».

*Conseguentemente, al comma 1 premettere le seguenti parole: « Sulla base di quanto indicato dal Documento di economia e finanza, ».*

**12.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 1, dopo le parole « stanziando risorse adeguate » inserire le seguenti: « e comunque non inferiori in media annua all'uno per cento del Prodotto Interno Lordo ».*

**32.** Belisario.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 1, dopo le parole « dal Ministro delegato » aggiungere le seguenti: « sentita la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ».*

**24.** Galletti, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 1, ultimo periodo, sostituire le parole « collegate all'andamento stimato della spesa » con le seguenti: « che non possono essere inferiori allo 0,6 per cento del PIL per ciascun anno. Le quote annuali non possono comunque, nel corso dell'anno, essere modificate con operazioni di rimodulazione o di riduzione tali da renderle inferiori allo 0,4 per cento del PIL ».*

**49.** Soro, Vitali, Causi, Barbolini, Bianco, Boccia, Misiani, Nannicini, Stradiotto.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 2, sostituire le parole da « Trascorso » fino a « intesa » con le seguenti: « Sulla base della eventuale rideterminazione del Fondo operata dalla Legge di stabilità il Governo procede alla riprogrammazione degli interventi previa intesa » e aggiungere in fine il seguente periodo: « L'intesa non è dovuta allorché siano state attivate le procedure di sanzione o di sostituzione previste dal comma successivo del presente articolo e dal comma 6 dell'articolo 6 ».*

**13.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 3, capoverso, sostituire le parole « dei documenti relativi al » con la parola « nel ».*

**14.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 3, sostituire le parole « e dei documenti relativi al Documento di Economia e Finanza » con le seguenti « e degli indirizzi espressamente indicati, a tal riguardo, dal Documento di Economia e Finanza, riferiti alle risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali, ».*

**33.** Belisario.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 3, dopo le parole « e dei documenti relativi al Documento di Economia e Finanza », inserire le seguenti: « come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari ».*

**34.** Belisario.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 3, alinea, dopo le parole « Decisione di finanza pubblica » inserire le seguenti: « e della concertazione con le parti sociali, in coerenza con le indicazioni della Unione europea ».*

**50.** Vitali, Causi, Barbolini, Bianco, Boccia, Misiani, Nannicini, Soro, Stradiotto.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 3, dopo le parole « Conferenza unificata », inserire le seguenti: « previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti ».*

**35.** Belisario.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 3, lettera b), sopprimere le parole « , generali e ».*

**51.** Causi, Vitali, Barbolini, Bianco, Boccia, Misiani, Nannicini, Soro, Stradiotto.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 3, lettera c), aggiungere il seguente numero: « 5) al possesso da parte del o dei soggetti attuatori dell'intervento di un rating che indichi un livello accettabile di capacità amministrativa e tecnica e di legalità in assenza del quale l'attuazione degli interventi è direttamente affidata ai soggetti di cui all'articolo 6, comma 6 ».*

**15.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, comma 3, aggiungere la seguente lettera: « f) la coerenza e il raccordo con gli interventi ordinari programmati o in corso di realizzazione da parte di amministrazioni pubbliche o concessionari di servizi pubblici ».*

**16.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, dopo il comma 3, inserire il seguente: « 3-bis. Alle riunioni del Comitato Interministeriale per la programmazione economica riguardanti l'attuazione del presente decreto partecipano quattro rappresentanti della Conferenza Unificata, uno espressione dei Comuni, uno delle Città metropolitane, uno delle Province ed uno delle Regioni. Tali rappresentanti devono essere espressione delle aree del Mezzogiorno. ».*

**36.** Belisario.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 5, dopo il comma 3, inserire il seguente: « 3-bis. Prima della sua adozione il Documento di cui al comma 3 è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti. ».*

**43.** Bianco, Vitali, Causi, Barbolini, Boccia, Misiani, Nannicini, Soro, Stradiotto.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 6, comma 2, premettere il seguente periodo: « Gli interventi di cui al presente decreto finalizzati a perseguire la perequazione infrastrutturale ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42 sono individuati dal contratto istituzionale di sviluppo sulla base della ricognizione infrastrutturale di cui al medesimo articolo 22. ».*

**44.** Barbolini, Vitali, Causi, Bianco, Boccia, Misiani, Nannicini, Soro, Stradiotto.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 6, comma 2, sostituire le parole « e le responsabilità dei contraenti » con le seguenti: « le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e di monitoraggio, le sanzioni per le eventuali inadempienze ».*

**52.** Nannicini, Vitali, Causi, Barbolini, Bianco, Boccia, Misiani, Soro, Stradiotto.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 6, comma 2, dopo le parole « finalizzate ad assicurare il rispetto degli impegni assunti » aggiungere le parole « inserendo a tal fine obbligatoriamente nei contratti con i concessionari, clausole inderogabili di responsabilità civile e di decadenza ».*

**17.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 6, comma 4, aggiungere, in fine il seguente periodo: « I soggetti assegnatari, al fine di garantire la specialità e l'addizionalità degli interventi, iscrivono nei relativi bilanci i fondi a destinazione vincolata di cui al primo periodo, attribuendo loro un'autonoma evidenza contabile e specificando, nella relativa denominazione, che gli stessi sono costituiti da risorse derivanti dal Fondo ».*

**45.** Nannicini, Vitali, Causi, Barbolini, Bianco, Boccia, Misiani, Soro, Stradiotto.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 6, comma 5, aggiungere, in fine: « A tal fine il Governo procede all'integrazione dei sistemi informativi della Ragioneria Generale e del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione assicurando standardizzazione e interoperabilità dei sistemi al fine di garantire la tracciabilità dei flussi finanziari dal bilancio comunitario fino ai bilanci dei soggetti attuatori e il collegamento tra dato contabile e dato relativo alla realizzazione materiale dell'intervento. È assicurato l'accesso a tali sistemi informativi da parte dei Servizi Bilancio della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Corte dei conti. ».

**18.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 6, dopo il comma 5, inserire il seguente: « 5-bis. Al fine di conseguire una più efficace attuazione degli interventi, i soggetti assegnatari possono istituire, in partenariato tra amministrazioni centrali e regionali, apposite tecnostutture, ad elevata competenza e professionalità, di supporto alle amministrazioni. ».

**53.** Barbolini, Vitali, Causi, Bianco, Boccia, Misiani, Nannicini, Soro, Stradiotto.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 6, comma 6, dopo le parole « ove si renda necessario » aggiungere la parola « anche ».

**19.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 6, apportare le seguenti modificazioni:

a) al comma 6, dopo le parole « il Governo » inserire le seguenti: « , anche su iniziativa delle Regioni e degli enti locali »;

b) al comma 6, aggiungere, in fine, il seguente periodo: « In caso di inerzia o inadempimento da parte di una amministrazione centrale il Governo può procedere, anche su proposta della Conferenza unificata, alla nomina di un commissario straordinario secondo le modalità di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400. ».

**54.** Vitali, Causi, Barbolini, Bianco, Boccia, Misiani, Nannicini, Soro, Stradiotto.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 6, comma 6, dopo le parole « n. 131 » aggiungere le seguenti: « e dalla legge n. 400 del 1988 nel caso di inadempienza di amministrazioni statali ovvero di quanto previsto dai contratti istituzionali di sviluppo e dalle concessioni nel caso di inadempienza dei concessionari di servizi pubblici, ».

**20.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 6, comma 6, in fine aggiungere: « A tali fini e a carico delle medesime risorse sono stipulate convenzioni, attivabili di volta in volta dai commissari nominati ai sensi del presente comma, con primarie società di ingegneria e di assistenza tecnica al fine garantire l'operatività dei commissari stessi. Nell'esercizio dei poteri sostitutivi i commissari e i soggetti pubblici e privati, che svolgono funzioni di assistenza tecnica nei loro confronti, coinvolgono a titolo informativo e formativo le strutture delle amministrazioni e degli altri organismi pubblici e privati inadempienti. Il Ministro delegato informa semestralmente le Commissioni parlamentari competenti e la Conferenza unificata circa l'avanzamento degli interventi affidati ai commissari nominati ai sensi del presente comma. ».

**21.** Lanzillotta, Galletti, Baldassarri, D'Alia.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 6-bis, aggiungere, in fine, le seguenti parole « fornendo, in sede di prima attuazione, elementi informativi di dettaglio in merito all'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto ».*

**46.** Stradiotto, Vitali, Causi, Barbolini, Bianco, Boccia, Misiani, Nannicini, Soro.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 7, dopo il comma 1, aggiungere il seguente: « 1-bis. Per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 7, comma 26, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il Dipartimento, ad eccezione della Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, è trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ferme restando le funzioni di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuate le risorse umane, finanziarie e strumentali da trasferire e stabilite le ulteriori*

*modalità attuative del presente comma. I dipendenti trasferiti mantengono il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento; nel caso in cui tale trattamento risulti più elevato rispetto a quello previsto per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, è attribuito per la differenza un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti. L'articolo 7, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è abrogato. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. ».*

**37.** Marsilio.

*Alla condizione del parere Bernini Bovicelli, capoverso articolo 7, dopo il comma 1, aggiungere il seguente: « 1-bis. Le attribuzioni ovvero i compiti conferiti da leggi, regolamenti, decreti, o altri provvedimenti, al Ministro dello sviluppo economico e riconducibili all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo in materia di politica di coesione economica, sociale e territoriale si intendono riferiti al Ministero delegato. ».*

**38.** Marsilio.

## ALLEGATO 2

**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).**

**PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVO A QUELLO DEL RELATORE, ON. BERNINI BOVICELLI (v. seduta del 28 aprile 2011), PRESENTATA DAL SEN. BELISARIO**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

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

premesso che:

l'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, reca i principi e criteri direttivi riferiti ai decreti legislativi attuativi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. In base a tale disposizione costituzionale, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni;

l'articolo 119 della Costituzione, dopo aver sancito l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, con il suo quinto comma, consente un intervento statale volto a promuovere e a sostenere la solidarietà sociale nazionale. Rappresenta, insieme alla perequazione, una norma di « chiusura

sistemica », volta alla tutela dell'equilibrio sociale del Paese, tra le sue zone ricche e le sue aree povere. Il testo costituzionale, in altri termini, dopo aver conferito la libertà fiscale, per temperarne le possibili esasperazioni, si preoccupa della tutela della unità giuridica ed economica della Repubblica, anche attraverso la possibilità, da parte dello Stato, di intervenire direttamente sugli enti periferici per colmarne gli squilibri di ordine economico e sociale;

l'articolo 119, comma 5, della Costituzione stabilisce altresì una regola avente efficacia legittimante, di tipo permissivo. Esso consente allo Stato centrale di porre in essere azioni di sostegno dei governi regionali e locali ed il presupposto al quale è subordinato il dispiegarsi dell'efficacia legittimante non è tanto la carenza delle risorse per finanziare le funzioni fondamentali (a cui è deputato il fondo perequativo), bensì l'obbligo di rimuovere i fattori strutturali e non congiunturali di divario tra le diverse parti del Paese;

a tal proposito, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 16 del 2004, ha affermato che « gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono es-

sere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni). L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio. Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza »;

considerato preliminarmente che:

come sostenuto dalla Corte dei conti in sede di audizione, il presente schema di decreto « viene a confrontarsi con una fase particolarmente critica, soprattutto nel nostro Paese, per la crescita economica e per il ciclo degli investimenti pubblici. È, quindi, di particolare interesse valutare indirizzi, scelte e strumenti proposti dalla nuova normativa, proprio alla luce dell'esigenza irrinunciabile di invertire le condizioni di stagnazione, se non di declino, delle politiche per le infrastrutture pubbliche, in special modo per quelle destinate al recupero dei divari di sviluppo delle aree sottoutilizzate. I « tagli di spesa » imposti dal percorso di rientro del disavanzo e del debito pubblico si sono concentrati massicciamente anche sulle spese per gli investimenti pubblici e le infrastrutture, tipicamente la modalità di spesa più idonea a generare crescita economica stabile. Ciò è avvenuto mentre gli altri grandi Paesi, non solo europei, hanno potuto impostare le proprie strategie di ripresa economica sul finanziamento di grandi programmi di sviluppo infrastrutturale; programmi in grado di assolvere sia alla funzione di sostegno anti-ciclico di breve periodo che a quella di ampliamento della capacità produttiva di sistema »;

« la recente comunicazione dell'ISTAT sul consuntivo dell'anno 2010 segnala una preoccupante flessione della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche (-18,5 per cento rispetto al 2009) e, all'interno della categoria, degli investimenti fissi (-16,2 per cento). La flessione, peraltro, completa una serie storica che, nell'ultimo quinquennio, ha visto un forte ridimensionamento delle risorse destinate all'accumulazione di capitale fisso sociale. La tendenza alla riduzione della quota della spesa in conto capitale localizzata nel Mezzogiorno appare continua a partire dal 2001: da poco più del 40 per cento si passa ad un valore di stima che, nel 2010, non supera il 35 per cento »;

il Mezzogiorno è un'area che oggi cresce poco, anche rispetto alle aree europee in ritardo di sviluppo. La fase di bassa crescita economica che il nostro Paese ha vissuto dall'ultima parte degli anni novanta e la pesante recessione contemporanea ripropongono con forza la questione Mezzogiorno, dove risiede un terzo della popolazione nazionale (Relazione del Governatore della Banca d'Italia, 2010);

il presente schema di decreto va valutato, quindi, con particolare attenzione anche perché dovrebbe rappresentare – insieme all'avvio della riprogrammazione dei fondi per il Sud di fonte nazionale e comunitaria, oltre che l'adozione del decreto interministeriale di attuazione dell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 – parte costitutiva dell'annunciato « Piano per il Sud » esaminato dal Consiglio dei ministri il 26 novembre 2010 e trasmesso alla Conferenza Unificata;

tale quadro per lo svolgimento delle politiche di sviluppo e coesione va letto tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 22 della legge n. 42 – di cui sono destinatarie anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – che prevede, ai fini del funzionamento a regime del federalismo fiscale, di procedere, nella fase transitoria, a misurare i *deficit*

infrastrutturali e di sviluppo tra i diversi territori del Paese e ad individuare gli interventi atti a colmare i divari. La ricognizione del fabbisogno infrastrutturale dovrà essere inserita in un apposito allegato alla Decisione Economico Finanziaria. Relativamente alle conseguenti necessarie iniziative di riequilibrio, il citato articolo 22 sembra ipotizzare un percorso preventivo e parallelo, per il quale risulta non chiaro il coordinamento con il nuovo quadro delle procedure di programmazione, concertazione ed attuazione degli interventi speciali previste nel decreto legislativo all'esame;

per quanto riguarda la ricognizione infrastrutturale prevista in sede di prima applicazione (comma 1 dell'articolo 22, della legge n. 42 del 2009), in data 1 aprile 2011 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto interministeriale volto a disciplinare la ricognizione degli interventi infrastrutturali, propedeutica alla perequazione infrastrutturale, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali, nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole. La ricognizione e l'individuazione degli interventi infrastrutturali dovrebbero essere mirate al recupero del *deficit* infrastrutturale del Paese nella fase transitoria, da attuare in coerenza con l'azione strutturale a sostegno delle aree sottoutilizzate per la rimozione degli squilibri economici e sociali mediante risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali regolati ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 42. Tale decreto interviene esclusivamente sulle modalità con cui effettuare la ricognizione infrastrutturale, prevedendo che venga effettuata confrontando, per ciascun settore di intervento, i livelli di servizio offerti al 31 dicembre 2010 con i corrispondenti standard di servizio misurati alla stessa data. Il confronto dovrà avvenire avvalendosi di appropriati indi-

catori che misurano gli eventuali scostamenti sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo;

tale decreto che – al pari di quello sui fabbisogni *standard* – individua puramente percorsi di carattere metodologico, non consente valutazioni oggettive. Peraltro, gli enti locali hanno evidenziato che il decreto «agli articoli 3 e 4 disciplina la determinazione e la metodologia di calcolo del fabbisogno infrastrutturale, che invece dovrebbero essere oggetto di una disciplina contenuta nel decreto legislativo relativo alla perequazione, ai sensi degli articoli 2 e 13 della legge 42». Peraltro ribadiscono che « questa impostazione non può essere condivisa perché dal punto di vista della gerarchia delle fonti i criteri per la perequazione infrastrutturale non possono essere stabiliti con decreto, ma con fonte superiore. Viene inoltre indicata una violazione della procedura istituzionale fissata dalla legge delega, in quanto viene escluso l'esame del testo da parte della Commissione bicamerale;

in altri termini, il decreto sui fabbisogni infrastrutturali non offre una definizione puntuale degli investimenti che saranno oggetto di perequazione. Vanno tuttavia evidenziati i dati elaborati (Istituto Tagliacarne, Unioncamere) sulla base di analisi di tipo qualitativo e quantitativo: la Basilicata, il Molise e la Calabria raggiungono nell'indice generale un punteggio spesso sotto la metà rispetto a Lazio, Lombardia e Liguria. Appare, quindi, necessario – partendo da una distribuzione assai sperequata delle infrastrutture tra territori – un intervento di carattere straordinario mirato a ridurre tali rilevanti divari;

esaminato, segnatamente, il presente schema di decreto va rilevato che:

una preliminare questione concerne le modalità per l'estensione delle nuove norme alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, per le quali l'articolo 1, comma 2 della legge delega non prevede l'applicazione dell'articolo 16, anche se tali enti sono stati

finora complessivamente destinatari di una quota rilevante delle risorse del FAS, dei Fondi strutturali europei e dei relativi cofinanziamenti nazionali;

all'articolo 1 sono individuati i fini per i quali viene specificatamente introdotta la disciplina sulla destinazione e l'utilizzazione delle risorse aggiuntive. Ebbene, rispetto all'elenco dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione, qui non si fa menzione del fine integrato dall'effettivo esercizio dei diritti della persona, ancorché sia poi ripreso dall'articolo 2, lettera a). È altresì assente ogni riferimento a taluni parametri che, alla stregua dell'articolo 16 lettera c) della legge n. 42 dovrebbero concorrere ad orientare specificamente la destinazione dei fondi speciali. Si tratta, in particolare, della collocazione geografica degli enti, della loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale. Manca, altresì, specifica menzione dei territori montani, delle isole minori, come pure dell'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale, ugualmente prescritti quali criteri per l'attuazione dell'articolo 16;

l'articolo 2 detta i principi e i criteri della politica di riequilibrio economico e sociale in base ai quali sono perseguite le finalità di promozione dello sviluppo economico e di coesione sociale e territoriale di cui all'articolo 1, individuando, altresì, le risorse attraverso le quali tali finalità possono essere perseguite;

per quel che concerne le risorse, la norma fa riferimento all'utilizzo di quelle derivanti prioritariamente: dal Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 (nuova denominazione per indicare l'attuale Fondo per le aree sottoutilizzate) e dai finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea e dai relativi cofinanziamenti nazionali, per la parte esclusivamente destinata alla spesa in conto capitale per investimenti, nonché alle spese per lo sviluppo ammesse ai sensi dei regolamenti comunitari. È evidente quindi,

che il provvedimento in commento non intende certo innovare il sistema vigente in materia di programmazione degli interventi speciali. Significativamente, lo strumento di finanziamento, attorno a cui viene costruito l'intero modello, è ancora il Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge n. 289 del 2002, qui rinominato come Fondo per lo sviluppo e la coesione. La principale critica, che quindi si può portare allo schema in esame, è quella che, di fatto, finisce per concepire la delega di cui all'articolo 16 della legge n. 42 del 2009 essenzialmente in termini di nuove modalità di impiego del Fondo Aree Sottoutilizzate;

peraltro, l'attuale periodo di programmazione 2007-2013 è stato caratterizzato dal reiterato utilizzo di risorse presenti nel FAS a copertura di oneri previsti in successive leggi di spesa, per interventi talvolta non affatto riconducibili alle finalità della politica di riequilibrio e sviluppo territoriale;

a tal proposito, va ricordato che il Fondo FAS, sin dal momento della sua costituzione, appariva come strumento generale di governo della nuova politica regionale per la realizzazione di interventi nelle aree sottoutilizzate. La strategia unitaria nella programmazione degli interventi e la flessibilità nell'allocazione delle risorse, che caratterizzavano tale Fondo, consentivano – almeno formalmente – di impostare una politica nazionale e regionale coerente con i principi e le regole comunitarie e di conseguire una maggiore capacità di spesa in conto capitale, solo e soltanto in conto capitale. Tale condizione risultava peraltro essenziale per soddisfare il principio di addizionalità, scaturente dagli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea;

tuttavia, a far data dalla manovra economica del 2008, si è assistito ad un progressivo depauperamento delle risorse del FAS, mentre il Mezzogiorno veniva pesantemente colpito a seguito del taglio di quasi 2 miliardi di euro dedicati alle infrastrutture della regione Sicilia e della

regione Calabria, nonché per coprire il taglio dell'ICI. Il costante ricorso alle risorse del FAS per la copertura dei più disparati provvedimenti di legge ha rinnegato, di fatto, il rispetto dell'originario vincolo di ripartizione delle risorse del Fondo (ovverosia il riconoscimento di almeno l'ottantacinque per cento del complesso delle risorse al Mezzogiorno), andando ad incidere sulle politiche di sviluppo che il Sud avrebbe potuto realizzare solo grazie al trasferimento dei fondi comunitari o stanziati dal Governo a livello centrale;

il Governo ha finanziato tutte le misure adottate per fronteggiare la crisi togliendo risorse al Sud. Il progressivo spostamento o allargamento verso il Nord di risorse e di politiche di sostegno, prima dedicate esclusivamente al Sud, contribuisce in modo decisivo al ritardo del Mezzogiorno, che si manifesta al confronto, oltre che con il Nord, con le altre aree deboli dell'Unione europea. Le risorse destinate al contrasto alla crisi, sia sul versante del sostegno all'economia, sia su quello del sostegno sociale, sono state in gran parte reperite sottraendole ad altre destinazioni, con rilevante aggravamento delle sofferenze per i settori così privati di risorse, primo fra tutti il Mezzogiorno. Praticamente non ci saranno più risorse pubbliche nazionali disponibili per il Sud fino al 2015 (si veda rapporto SVIMEZ 2009);

peraltro, il dibattito in corso sulla complessiva ridefinizione della strategia europea in materia di sviluppo e coesione territoriale dovrebbe indurre a considerare all'interno di un unitario quadro strategico dei diversi interventi, anche le risorse presenti nel Fondo Europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e nel Fondo Europeo per la pesca (FEP) che pur non ricompresi nella riforma del 2006 dei fondi strutturali, presentano caratteristiche simili a questi ultimi e analoghe procedure per l'utilizzo della quota di risorse assegnata agli Stati membri;

la enunciata necessità di garantire il principio di addizionalità delle risorse

da destinare alla politica di riequilibrio non risulta, nel testo all'esame, supportata dall'indicazione di parametri per la determinazione dell'entità complessiva delle risorse, legati all'andamento di variabili macroeconomiche. Proprio il decreto all'esame avrebbe potuto, peraltro, rappresentare la sede per meglio definire il principio di « addizionalità », che presuppone una più chiara individuazione del perimetro della « ordinarietà » all'interno del nuovo assetto del federalismo fiscale;

parrebbe inoltre utile che queste azioni venissero effettuate definendo con maggiore precisione il ruolo delle Regioni e delle altre autonomie locali nella definizione delle priorità e nella programmazione degli interventi. Nel mutuare le priorità indicate in sede europea va ricordato che nel caso italiano è fondamentale assicurare innanzi tutto che la qualità dei servizi pubblici essenziali sia la stessa in tutte le aree del Paese. Vari studi mostrano invece che la qualità dei servizi pubblici nelle regioni meridionali è in media significativamente inferiore a quella che si riscontra nel Centro Nord. Divari nella qualità riguardano i servizi erogati da tutti i livelli di governo (centrale, regionale, locale): si riscontrano nei comparti dell'istruzione, della giustizia civile, della sanità, nei servizi pubblici locali quali ad esempio la gestione dei rifiuti. Molti di questi servizi non rientrano nel campo di azione delle politiche di sviluppo e coesione, ma sono essenziali per la crescita economica e sociale delle aree sottoutilizzate;

la valutazione dei risultati conseguiti – di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *d*) – è importante anche per migliorare l'efficacia delle iniziative a sostegno del sistema produttivo, quali gli incentivi agli investimenti. A tale riguardo può essere opportuno utilizzare tecniche di analisi « controfattuale », ovvero quelle che cercano di valutare cosa sarebbe successo in assenza dell'intervento. Per evitare conflitti di interesse, l'attività di valutazione dovrebbe essere svolta da soggetti indipendenti da quelli che gestiscono

i programmi; questi ultimi dovrebbero piuttosto impegnarsi nella raccolta e nella diffusione delle informazioni, al fine di stimolare analisi indipendenti;

L'articolo 4 modifica la denominazione del « Fondo per le aree sottoutilizzate » che viene trasformata in « Fondo per lo sviluppo e la coesione ». Il Fondo è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento nazionale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del paese. Dalla formulazione del testo non appare chiaro se nel nuovo Fondo per lo sviluppo e la coesione possano confluire o, quanto meno, possano essere ricomprese tutte le risorse destinate ad interventi di politica regionale volti a riequilibrare i livelli di sviluppo tra le diverse aree territoriali, quali ad esempio il Fondo per la montagna, il Fondo per le isole minori e gli altri fondi per interventi speciali che attualmente sono finanziati in via autonoma. Peraltro la relazione illustrativa nella parte relativa all'articolo 7 esclude tali fondi da quelli destinati ad interventi di riequilibrio territoriale indicati all'articolo 1. In coerenza con il contenuto prescrittivo dell'articolo 16 della legge n. 42, sarebbe essenziale ricomprendere tali fondi nell'ambito del Fondo per lo sviluppo e la coesione;

a tal proposito è opportuno evidenziare come, di fatto, l'esclusione di alcuni fondi dall'istituendo Fondo per lo Sviluppo e la coesione (ex Fondo FAS) – sulla base del combinato disposto degli articoli 4 e 7 del presente schema di decreto – sia volto ad avvantaggiare, in maniera esclusiva, le Regioni Lombardia e Veneto nonché gli interventi clientelari, tipici della cosiddetta « legge mancia ». Gli unici fondi capienti – che il presente decreto non include nel Fondo di sviluppo – risultano, non a caso, proprio quelli relativi al sostegno dei territori confinanti con le Regioni a Statuto Speciale, nonché quello con cui è finanziata la cosiddetta « legge mancia »: rispettivamente 57,6 milioni per il 2011 per il primo (di cui 40 milioni di euro in favore dei comuni della Lombardia e del Veneto

confinanti con le Regioni Speciali) e 30 milioni nel 2011 per il secondo. È per questo quanto mai opportuna la confluenza di detti fondi al nuovo Fondo per le aree sottoutilizzate, non solo per rispettare formalmente la delega, ma per una questione di equità e ragionevolezza complessiva;

la quantificazione delle risorse da destinare ad incremento della dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo, che deve essere fatta con la legge di stabilità, sembra rimessa alla sola decisione del Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale. L'articolo 5, comma 1, parla infatti di « quantificazione proposta dal Ministro delegato, compatibilmente con il rispetto dei vincoli di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica ». Viene naturale interrogarsi se questi ultimi costituiscano gli unici vincoli. Inoltre, non è chiaro come si collochi, rispetto a tale determinazione, il documento di indirizzo strategico, di cui al successivo comma 3. Infine, l'intesa con la Conferenza Unificata è prevista solo per la riprogrammazione del Fondo, una volta trascorso il primo triennio del periodo di riferimento. È del tutto assente, inopportuno, la fase consultiva parlamentare;

in riferimento all'articolo 5, comma 3, lettera b) possono desumersi indicazioni utili dall'analisi dell'esperienza di funzionamento degli Obiettivi di servizio, adottati per il nostro Paese per la programmazione 2007-2013. Gli obiettivi di servizio rappresentano un sistema premiale che condiziona l'ammontare delle risorse destinate alla coesione, messe a disposizione delle amministrazioni locali, ai risultati conseguiti da queste ultime. Il meccanismo prevede che la *performance* dei governi locali sia misurata da undici indicatori quantitativi per quattro aree: istruzione, assistenza per l'infanzia e gli anziani, rifiuti urbani e servizi idrici. Per ciascun indicatore è fissato un valore obiettivo comune a tutte le regioni. Il testo, inoltre, prevede l'intesa in sede di Conferenza Unificata per la riprogrammazione

del Fondo (articolo 5.2), ma non prevede l'intesa per l'aggiornamento dell'articolazione annuale, che parrebbe opportuna. Altresì non è chiaro cosa accadrebbe (in termini di sanzioni/garanzie) se, contrariamente a quanto stabilito dall'articolo 5.2, si provvedesse (come avvenuto nel 2008-10) alla riduzione della dotazione complessiva del Fondo;

considerato, inoltre, che:

appare marginalizzato il ruolo delle Regioni ed, ancor più, degli enti locali. Si potrebbe prevedere una partecipazione di rappresentanti dei Comuni e delle Province alle riunioni del CIPE, sulla falsariga di quanto dispone l'articolo 68, comma 7, della legge n. 289 del 2002;

non è previsto alcun coinvolgimento del Parlamento, che potrebbe invece aver luogo con riguardo al documento di indirizzo strategico, di cui all'articolo 5, oppure ipotizzando una relazione sugli interventi complessivamente finanziati in corso d'anno;

non si prevede neppure un controllo preventivo della Corte dei conti, come invece è prescritto per le delibere del CIPE sui criteri e modalità di attuazione degli interventi con il FAS. Ciò, a meno di ritenere che l'approvazione dei programmi e degli interventi da finanziare da parte del CIPE su proposta del Ministro delegato, debba avvenire con le delibere di cui al comma 5 dell'articolo 61 della legge n. 289 del 2002, soggette al controllo preventivo della Corte dei conti;

in merito al nuovo strumento negoziale di *governance* introdotto dall'articolo 6, il cd. «contratto istituzionale di sviluppo», non si comprende se e come possano avere un ruolo anche gli enti locali, mai menzionati, al contrario delle regioni. Sarebbe qui utile, inoltre, prevedere una relazione del Governo alle Camere circa la concreta operatività di questo strumento nonché per i casi di esercizio del potere sostitutivo, espressamente disciplinato dal comma 6 dell'articolo 6;

come osservato dal Servizio del Bilancio dello Stato della Camera dei Deputati, in merito ai profili di quantificazione, «si osserva preliminarmente che il provvedimento in esame, come afferma la relazione tecnica, appare essenzialmente improntato a un carattere ordinamentale e procedimentale. Fermo restando tale carattere, appare utile acquisire chiarimenti circa le modalità di raccordo delle norme in esame con le altre misure previste nell'ambito complessivo della riforma del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali. In particolare, il provvedimento non fa esplicito riferimento alle procedure di ricognizione delle dotazioni infrastrutturali in possesso delle singole regioni, oggetto di disciplina da parte di un apposito decreto ministeriale. Le risultanze di tale processo di ricognizione, nonché la conseguente determinazione dei fabbisogni infrastrutturali necessari affinché le amministrazioni locali siano poste in grado di garantire i livelli essenziali delle prestazioni, sembrano dover costituire la premessa informativa cui correlare la determinazione dei criteri di riparto delle risorse disponibili. Questi ultimi, in base all'individuazione di specifiche priorità che andranno determinate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), dovranno infatti assicurare un percorso di convergenza verso la dotazione infrastrutturale necessaria ad assicurare livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale»;

appare inoltre opportuno che sia chiarito se, a seguito dell'attuazione della riforma relativa al federalismo fiscale, di cui il presente provvedimento costituisce l'articolazione riguardante l'adeguamento infrastrutturale, si configuri un vincolo di destinazione delle risorse destinate a tale scopo e la conseguente inidoneità delle stesse a costituire strumenti di copertura di altre tipologie di interventi. Si ricorda infatti che, negli esercizi pregressi, le risorse del Fas in molti casi hanno subito riduzioni finalizzate a compensare gli effetti finanziari di disposizioni di natura diversa. Si ricorda in proposito, ad esempio, che nell'anno 2008 sono state appro-

vate disposizioni che apportavano riduzioni ai fondi per le aree sottoutilizzate per circa 12,9 miliardi di euro complessivi sull'arco pluriennale 2008-2011 in attuazione di specifiche disposizioni legislative, tra cui l'articolo 5, comma 3, del decreto-legge n. 154 del 2008 (disavanzi delle città di Roma e Catania), l'articolo 1, comma 22, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008, relativo all'agevolazione per la rottamazione di frigoriferi) e gli articoli 1, comma 3, e 4 del decreto-legge n. 180 del 2008 (assunzione di ricercatori universitari);

appare altresì improcrastinabile adottare una politica di sviluppo nazionale con una visione unitaria del Paese al fine di conciliare la sopravvivenza e la crescita dei sistemi produttivi più forti con la salvaguardia di un'azione costante per la riduzione del divario di sviluppo tra Nord e Sud, attivando anche a favore del Mezzogiorno le c.d. « zone franche urbane », che potrebbero avere un ruolo assai rilevante per promuovere lo sviluppo del Sud;

risulta altresì necessario un adeguamento del presente schema di decreto con la disciplina contenutistica e procedurale posta in essere dalla legge 7 aprile 2011, n. 39 (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri);

considerato, inoltre, che:

le linee di azione disegnate nel decreto per migliorare la qualità della spesa in conto capitale possono essere rafforzate da un riequilibrio della spesa in conto capitale in favore degli investimenti pubblici diretti (e a scapito dei trasferimenti in conto capitale), orientato in particolare a colmare il divario tra dotazione e fabbisogno di infrastrutture nel Mezzogiorno. Nell'allocare la spesa è opportuno tenere presente l'obiettivo ultimo della qualità dei servizi pubblici, rispetto al quale spesso le infrastrutture sono funzionali. Riordino delle responsabilità istituzionali, riunificazione della normativa e

delle diverse fonti di finanziamento delle opere, concentrazione degli interventi su poche priorità selezionate, rafforzamento dell'attività di progettazione (con la separazione dei finanziamenti dei progetti dai finanziamenti delle opere, anche prevedendo la costituzione di due fondi distinti), potenziamento delle procedure di monitoraggio e di valutazione *ex post* dei risultati anche alla luce della complessiva attività di controllo svolta dalla Corte dei conti. Sono questi alcuni dei principali indirizzi, come suggerito espressamente dalla Corte dei conti, da seguire per il rilancio della politica per le infrastrutture e, in particolare, per le azioni di sostegno delle aree sottoutilizzate;

occorre, inoltre, rilevare che al netto del condivisibile aspetto sanzionatorio per i concessionari pubblici che accedono ai fondi senza rispettare tempi e procedure, le modificazioni proposte nel parere del Relatore – anche recepite nelle indicazioni del Governo – non fanno che confermare *in toto* le significative criticità del testo governativo iniziale, sovra evidenziate;

considerato, in definitiva, che:

l'entità della redistribuzione di risorse tra le diverse aree territoriali del Paese dipenderà direttamente dai provvedimenti ancora in corso di definizione, relativi al riparto dei fondi perequativi per le funzioni ordinarie. A tal fine, saranno determinanti la definizione dei *deficit* infrastrutturali cui il provvedimento non fa esplicito riferimento nonché la conseguente determinazione dei fabbisogni infrastrutturali necessari, affinché le amministrazioni locali siano poste in grado di garantire i livelli essenziali delle prestazioni: costituiscono queste le necessarie premesse informative cui dover correlare la determinazione dei criteri di riparto delle risorse disponibili;

al di là della ripartizione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (85 per cento – 15 per cento), non sono esplicitate quantità ed entità finanziarie precise di

riferimento determinando, di fatto, la concreta inefficacia del provvedimento in esame;

risulta del tutto assente un essenziale vincolo di destinazione delle risorse destinate agli scopi di cui al presente decreto, e la conseguente esplicitazione dell'inidoneità delle stesse a costituire strumenti di copertura di altre tipologie di interventi, alla luce del pesantissimo depauperamento del Fondo delle aree sottoutilizzate subito negli ultimi anni;

appare assai rilevante marginalizzazione del ruolo del Parlamento nazionale, segnatamente in riferimento alla fase

progettuale e di indirizzo degli interventi di cui al presente decreto;

come dimostrato, la parziale omissione delle prescrizioni contenute nella legge delega (articolo 16, comma 1, lettera c) conferisce vantaggio finanziario ingiustificato alle regioni settentrionali, non compatibile col vincolo di solidarietà nazionale e di coesione economica di cui alla *ratio delegationis* della legge n. 42 e, prima ancora, col testo dell'articolo 119 della Costituzione repubblicana,

esprime

**PARERE CONTRARIO**