

COMMISSIONI RIUNITE
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO (5^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDÌ 20 GENNAIO 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
 DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
GIANCARLO GIORGETTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		DELLE POLITICHE ECONOMICHE DEGLI STATI MEMBRI	
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, di ANCI, UPI e UNCEM:	
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE C. 3921 RECANTE MODIFICHE ALLA LEGGE 31 DICEMBRE 2009, N. 196, CONSEGUENTI ALLE NUOVE REGOLE ADOTTATE DALL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI COORDINAMENTO		Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3, 4, 6, 8 10, 11, 12
		Baretta Pier Paolo (PD)	10
		Cambursano Renato (IdV)	10

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud Libertà e Autonomia, I Popolari di Italia Domani: Misto-Noi Sud-PID; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling; Misto-Repubblicani, Azionisti, Alleanza di Centro: Misto-RAAdC.

	PAG.		PAG.
Cherchi Salvatore, <i>Presidente dell'ANCI Sardegna</i>	4, 11	Santarsiero Vito, <i>Presidente dell'ANCI Basilicata</i>	6
Colozzi Romano, <i>Assessore al bilancio, finanze e rapporti istituzionali della regione Lombardia</i>	7, 12	<i>ALLEGATI:</i>	
Giurlani Oreste, <i>Vicepresidente dell'UNCEM</i>	8	<i>Allegato 1: Documentazione depositata dai rappresentanti dell'ANCI</i>	13
Rosati Antonio, <i>Assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della provincia di Roma</i>	3	<i>Allegato 2: Documentazione depositata dai rappresentanti dell'UPI</i>	19
		<i>Allegato 3: Documentazione depositata dai rappresentanti dell'UNCEM</i>	31

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 14,15.

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.
(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, di ANCI, UPI e UNCEM.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 3921 recante 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, l'audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, di ANCI, UPI e UNCEM.

Do la parola al dottor Antonio Rosati in rappresentanza dell'UPI.

ANTONIO ROSATI, *Assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della provincia di Roma*. Ringrazio il presidente e le Commissioni per l'invito. Noi, con il vostro

consenso, depositiamo un documento contenente le nostre osservazioni su questo importante passaggio parlamentare volto alla modifica della legge di contabilità e finanza pubblica.

Ringrazio anche i colleghi delle altre associazioni che ci consentono di parlare per primi. Pur avendo sede a Roma, a volte il mio lavoro presenta delle difficoltà, visto che oggi mi aspetta un Consiglio provinciale molto impegnativo. Li ringrazio, quindi, di avermi concesso di intervenire per primo.

Come lei sa, presidente, e come sanno i suoi colleghi, stiamo discutendo di un provvedimento legislativo che è frutto anche di una nostra richiesta, ossia delle parti e delle associazioni degli enti locali. Alle porte del nuovo assetto federale — vedremo poi se andrà bene o meno e se ne saremo soddisfatti — è un passaggio che, dal punto di vista delle nuove regole relative al piano di rientro del debito dei Paesi membri dell'Unione europea e ai nuovi criteri del Patto di stabilità interno, ci preoccupa e ci interessa moltissimo. È un provvedimento importante.

Vi è già una contraddizione, però: è vero che l'abbiamo chiesto noi, ma il provvedimento non prevede assolutamente modalità e tempi per il coinvolgimento delle associazioni degli enti locali. Non c'è in alcuna sua parte un richiamo esplicito a un nostro coinvolgimento. Esiste una contraddizione in termini dal punto di vista politico in tutta la discussione che stiamo tenendo, la quale è, secondo noi, una lacuna che va assolutamente colmata.

Poiché i saldi sono ancora il punto di riferimento fondamentale, per noi significano programmazione e, quindi, coinvolgimento. Prima del 10 aprile e del 25 settembre, le due date importanti che la

proposta di legge richiama, vorremmo essere coinvolti in forma adeguata non solo per elaborare obiettivi comuni, ma anche per programmare i bilanci dei comuni e delle province tenendo conto delle inevitabili ricadute conseguenti.

In realtà, temiamo addirittura un arretramento, perché, mentre nella legge n. 42 del 2009 e nella versione iniziale della legge n. 196 del 2009 ciò era, se non codificato, quanto meno previsto, in questo testo è completamente assente, il che ci preoccupa un poco.

Ci interesserebbe ragionare entro settembre o possibilmente anche entro aprile, per esempio, sui criteri del Patto di stabilità interno. Come sapete, è una discussione che portiamo avanti da tanto tempo. Quando parlo di criteri mi riferisco alle regole per formare il saldo e a quelle per garantire l'equilibrio tra la spesa corrente e le spese per investimenti.

A proposito di investimenti, colgo l'occasione, onorevole presidente, per ricordare alla Commissione che, come sapete, l'Italia registra un blocco dei cantieri degli enti locali per via del Patto di stabilità interno, nonostante molti enti locali siano virtuosi e registrino delle giacenze di cassa.

A maggior ragione, quindi, entro aprile, abbiamo bisogno di conoscere i criteri adottati per la definizione del Patto di stabilità e gli equilibri sui quali questo si reggerà. La grande questione non ancora risolta riguarda l'individuazione dei parametri affinché un ente sia ritenuto virtuoso o meno e i conseguenti premi e penalità.

In estrema sintesi, questa è la nostra posizione. Come in parte prevede la legge n. 42 del 2009, in maniera positiva, occorrerebbe prevedere anche per la legge n. 196 armonizzazioni per gradi, ossia interventi successivi in modo da armonizzare i bilanci, che non si elaborano *d'emblée*, ma sono un strumento molto complesso per gli enti locali, e per le province. Occorre proseguire e arrivare finalmente all'obiettivo per tappe successive. Come il federalismo si è dato le sue tappe — avremo due, tre o quattro anni davanti a

noi per garantirne l'attuazione — anche per la legge n. 196, così come per la legge n. 42, sarebbe necessario, dunque, prevedere armonizzazioni successive.

Si tratta di un punto davvero importante, perché, se saltiamo il passaggio del nostro coinvolgimento, poi incontreremo molte difficoltà in più. Grazie.

PRESIDENTE. Riprendiamo l'ordine degli interventi, a partire dai rappresentanti dei comuni.

Do la parola a Salvatore Cherchi, presidente dell'ANCI Sardegna, che è stato in passato componente della Commissione bilancio della Camera.

SALVATORE CHERCHI, *Presidente dell'ANCI Sardegna*. Presidente e onorevoli parlamentari, rinviando alla relazione che mettiamo a disposizione, ne sottolineo rapidamente i punti essenziali.

È del tutto evidente che quella in esame è una proposta di legge necessaria per armonizzare le decisioni di finanza pubblica con quanto è maturato lo scorso anno a livello europeo. La proposta di legge in generale ha una finalità positiva e necessaria e immagino che si arriverà rapidamente anche alla sua approvazione.

Sottolineo alcuni punti. Il primo riguarda il Documento di economia e finanza, da presentare alle Camere entro il 10 aprile. È previsto, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge n. 196 del 2009, come sostituito dall'articolo 2 della presente proposta, che tale documento sia inviato per il parere alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il primo aspetto che sottolineo è la necessità che sia effettivamente costituita la Conferenza, perché allo stato, nonostante le disposizioni di legge e il fatto che sia stato predisposto uno schema di decreto legislativo istitutivo della Conferenza, si è un po' persa per strada. Presidente, potrebbe essere valutata l'ipotesi di istituire la Conferenza per legge. È fondato il dubbio che lo schema di decreto legislativo che prevede l'istituzione di tale organismo non arrivi in porto, ma si potrebbe co-

munque valutare — sottopongo alle Commissioni questa riflessione — che si istituisca la Conferenza direttamente per legge.

Passo al secondo punto. Nel testo che avete in discussione è previsto il parere della Conferenza. Credo che sia utile che si tratti di un parere per così dire « rafforzato ».

Al riguardo, noi sottoponiamo anche un emendamento alla Commissione. Credo che questo punto meriti una riflessione comune, perché, quando si assumono decisioni che riguardano l'insieme delle istituzioni della Repubblica, è bene che ci siano un'effettiva partecipazione e un coinvolgimento nelle decisioni.

Come sappiamo, i Paesi che hanno adottato un assetto di tipo federale hanno istituzioni centrali che garantiscono il complesso delle istituzioni, siano esse un Senato, una seconda Camera o altri organi. In questa fase, come è giusto che i pesi e gli oneri siano ripartiti tra le istituzioni che formano la Repubblica, compresi i comuni, così occorre assicurare, quando si assume la decisione, che ci sia un'effettiva partecipazione e l'espressione di un parere che conta.

Credo che sia irrealistico chiedere l'intesa in questa fase, però tra un parere acquisito più o meno burocraticamente e una formale intesa esistono anche vie intermedie che possono sostanziare maggiormente il ruolo della Conferenza e, quindi, della partecipazione al processo decisionale.

Su questo punto la nostra proposta è intanto che la Conferenza sia effettivamente costituita, come prevede la legge. Si potrebbe, già in questa fase, riportare il contenuto dello schema di decreto legislativo che ne prevede l'istituzione all'interno della proposta di legge. In secondo luogo, occorrerebbe che il ruolo della Conferenza non fosse relegato soltanto all'espressione di un semplice parere.

Vengo al punto concernente il Patto di stabilità interno. Le regole del Patto di stabilità interno dovrebbero essere stabili nel tempo, certe e consentire la programmazione per gli enti locali. Invece, con la

previsione normativa di cui alla lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 10-*bis* della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'articolo 2, comma 3, della proposta di legge, in realtà si rafforza la precarietà del quadro normativo, perché si prevede espressamente che con la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza sia determinato il contenuto del Patto di stabilità interno, con le sanzioni da applicare e via elencando.

Sul punto, mi spiace, ma abbiamo un parere diverso da quello del collega dell'UPI. Abbiamo la necessità di regole certe e ragionevoli nel tempo. Come è noto, l'ANCI ha avanzato una proposta, che in parte è già stata recepita con la legge di stabilità 2011, la quale porta a un obiettivo di pareggio del bilancio, con saldo zero.

Occorrono delle regole stabili; se poi si verifica un'emergenza finanziaria, ovviamente anche il comparto delle autonomie locali se ne fa carico, ma all'interno di norme ragionevoli e stabili nel tempo. Il contributo dell'Associazione è anche quello di mettere sotto controllo il debito delle amministrazioni locali e per questa via anche controllare la spesa per investimenti, le spese in conto capitale, quelle del Titolo II dei nostri bilanci, ma nel quadro di regole che consentano la programmazione.

Non ci opponiamo per nulla all'onere che deve giustamente ricadere anche sugli enti locali. Lo assumiamo in modo particolare per quanto riguarda le partite correnti con una proposta assolutamente rigorosa e anche per quanto riguarda il controllo del debito del comparto degli enti locali, però servono regole stabili nel tempo e ragionevoli. Se i comuni valgono il 9 per cento del totale del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, ci si fa carico dei problemi della finanza pubblica per il 9 per cento; è una questione assolutamente ragionevole.

La suddetta lettera *d*), così come è configurata, accentua la precarietà. La nostra proposta, quindi, è che tale lettera sia soppressa, in modo da conservare quanto meno quel margine di stabilità che è stato recentemente introdotto.

Illustro un ulteriore punto, che mi auguro sia facilmente accoglibile. La legge di stabilità viene presentata alle Camere entro il 15 di ottobre. Si chiede di anticipare tale scadenza al 1° ottobre, perché, se rimane l'attuale scansione temporale, è assai probabile che verrà consolidata anche per il futuro la situazione del ricorso all'esercizio provvisorio.

Si tratta di una classica riforma a costo zero. Progressivamente tutte le regioni stanno approvando il bilancio di esercizio in modo che abbia inizio il 1° gennaio. L'insieme delle istituzioni ci guadagna, come anche i cittadini, se si inizia l'esercizio ordinatamente il 1° gennaio. Spesso si verificano tre mesi di esercizio provvisorio in ogni amministrazione. Tre mesi di esercizio provvisorio in ciascuno dei cinque anni di legislatura significano quindici mesi di precarietà, un periodo non indifferente nell'arco dei cinque anni. Se la scansione temporale delle decisioni che poi condizionano i bilanci degli enti locali è rideterminata a costo zero, si ottiene un migliore funzionamento del sistema generale.

Un'ultima osservazione riguarda la banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche così come prevista dall'articolo 13 della legge n. 196 del 2009. Tale banca dati deve essere accessibile a chiunque. Soprattutto in tempi di riforma della finanza pubblica in senso federalistico, è un non senso che ci sia una riserva ad alcune istituzioni della Repubblica in merito alla conoscenza dei dati e ciò vale per lo Stato, per il Parlamento, per le regioni, per gli enti locali.

Formuliamo una proposta tecnica, ma il senso è far sì che ciò che sta dentro la banca dati sia di dominio pubblico, in modo tale che si determinino la conoscenza e la trasparenza dei dati che servono come base per le decisioni di finanza pubblica.

Questi quattro punti, signor presidente, costituiscono il contributo che l'Associazione vuole dare alla discussione. Abbiamo anche preparato alcuni emendamenti. Ringrazio lei e le Commissioni per averci offerto l'opportunità di esprimere il nostro

contributo alla elaborazione di una proposta di legge di cui, peraltro, si avverte la necessità.

Signor presidente, con il Sindaco Vito Santarsiero, responsabile per il Mezzogiorno dell'ANCI, vorremmo portare un ulteriore contributo su aspetti che riguardano in modo particolare le politiche.

VITO SANTARSIERO, *Presidente dell'ANCI Basilicata*. Sarò brevissimo e, per la verità, parlo più nella veste di rappresentante dell'ANCI in seno al Comitato delle regioni, l'organo composto dai rappresentanti regionali e locali dell'Unione europea che ha sede a Bruxelles.

Vorrei sottolineare come le proposte di Salvatore Cherchi di favorire l'armonizzazione delle decisioni di finanza pubblica e l'istituzione della Conferenza, secondo una proposta che supera il testo dello schema di decreto legislativo, già licenziato dal Consiglio dei ministri, rispondono con forza per noi dell'ANCI a un indirizzo che in Europa è sempre più forte e significativo.

L'Europa, già nell'attuale ciclo di programmazione, nei prossimi tempi e per gli obiettivi della strategia « Europa 2020 » di crescita inclusiva, intelligente e sostenibile riconosce sempre più un ruolo centrale e strategico alle aree urbane.

Le politiche di coesione in Europa vengono rilanciate; evitando la rinazionalizzazione, esse restano il cuore delle politiche europee. L'Europa investe 350 miliardi di euro l'anno per le politiche di convergenza e riconosce alle aree urbane un ruolo centrale.

Le proposte che ha evidenziato Salvatore Cherchi, fondamentali per i comuni al fine di compiere investimenti, programmare e avere la giusta autonomia gestionale per l'utilizzo delle risorse, vanno nella direzione di fare delle aree urbane ciò che vuole oggi l'Europa, ossia il luogo strategico per le politiche di coesione.

PRESIDENTE. Grazie. Passiamo adesso alla Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Do la parola al dottor Romano Colozzi.

ROMANO COLOZZI, *Assessore al bilancio, finanze e rapporti istituzionali della regione Lombardia*. Grazie, signor presidente. Chiedo scusa per il ritardo con cui sono arrivato, non dovuto a mia volontà, ma a problemi di traffico.

Aggiungo una seconda premessa: noi oggi non depositeremo alle Commissioni la nostra relazione, perché i presidenti delle regioni e delle province autonome l'hanno approvato questa mattina ed è in fase di stesura definitiva. Appena sarà stata formulata questa stesura, sarà nostra premura farlo pervenire tempestivamente alle Commissioni.

Dato che, stranamente, le posizioni delle regioni sono assolutamente convergenti con quelle espresse dal rappresentante dell'ANCI, non mi dilungherò in modo particolare per non tediare gli onorevoli commissari. I problemi sono gli stessi per tutti e sono già stati sostanzialmente enucleati, ragion per cui userei pochissimi minuti per cercare di comunicare alle Commissioni lo spirito con cui abbiamo formulato alcune proposte di modifica alla proposta di legge che la Commissione bilancio della Camera sta esaminando in questi giorni.

Il nostro atteggiamento non è assolutamente rivendicazionista, ma vorrebbe essere un tentativo di dare sostanza allo spirito con cui si è giunti all'approvazione della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale. Al di là di tutti i tecnicismi e dei risultati che riusciremo a ottenere, il grande valore aggiunto che noi abbiamo colto nel testo di legge sul federalismo fiscale e di cui la legge n. 196 del 2009 avrebbe dovuto essere in fondo un'applicazione - ho usato il condizionale appositamente e non per una svista - era quello di una grande collaborazione istituzionale nell'affrontare i problemi della finanza pubblica.

Abbiamo l'impressione, invece, che i provvedimenti legislativi che si stanno susseguendo, anziché specificare il principio di collaborazione istituzionale, rischiano di creare norme che contraddicono quel principio, il che ci preoccupa moltissimo. Se non riusciremo a coinvolgere tutti i

livelli istituzionali nell'affrontare le sempre crescenti difficoltà che incontriamo nel garantire gli equilibri di finanza pubblica - quest'anno abbiamo già avuto alcuni esempi significativi di come potrebbe evolvere la situazione - noi crediamo che si perda un'occasione storica.

Trapela dalle mie parole un latente pessimismo, perché quest'anno noi speravamo che ci fosse, a valle della legge n. 196, la prima legge di stabilità - la vecchia legge finanziaria - elaborata in senso federalista. Poi, vista anche la complessità delle situazioni che si sono venute a creare, non solo non c'è stato spazio per attivare la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che dovrebbe essere nella nostra idea il perno intorno a cui costruire queste convergenze, ma addirittura, per via della tempistica usata, i vari livelli istituzionali sono stati coinvolti nel percorso della legge di stabilità insieme alle parti sociali oppure leggendo sui giornali gli obiettivi del Patto di stabilità interno.

Noi siamo convinti che, se vogliamo dare sostanza alla riforma del 2001, o arriviamo al punto che anche lo Stato si rende conto che, quando presenta alle parti sociali la legge di stabilità, essa deve essere una legge della Repubblica e non una legge dello Stato, che viene presentata contemporaneamente agli altri livelli istituzionali, come se fossero un settore delle controparti sociali, oppure credo che perdiamo un'occasione storica.

I nostri emendamenti, che leggerete, sono molto semplici, perché attengono soprattutto alla tempistica per garantire il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nella formulazione degli obiettivi e dei documenti di finanza pubblica attuativi o preparatori di quelli europei.

Tutti questi emendamenti sono ispirati dalle suddette esigenze ed è per questo motivo che mi sono permesso di utilizzare i pochi minuti a disposizione non tanto per dettagliarli - non sono emendamenti complessi, che necessitano di grandi presentazioni - ma quasi per rivolgere un accorato appello alle Commissioni. Vorremmo evitare, come a nostro parere sta

accadendo, non solo che le modifiche che state discutendo della legge n. 196 non contribuiscano alla correzione di alcune disposizioni della stessa legge che avevano messo in discussione lo spirito della legge n. 42, ma addirittura che si possa configurare una sostanziale abrogazione dell'articolo 5 della legge n. 42, che avrebbe dovuto informare non solo la stesura dei decreti legislativi attuativi della legge n. 42, ma tutte le norme riguardanti la definizione dei bilanci dello Stato e del sistema delle autonomie a valle della grande riforma federale che stiamo cercando di attuare. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie. Passiamo adesso ai rappresentanti delle comunità montane.

Do la parola al vicepresidente dell'UNCEM, dottor Oreste Giurlani.

ORESTE GIURLANI, *Vicepresidente dell'UNCEM*. Ringrazio dell'opportunità che ci date di intervenire e ritengo anch'io positivo il confronto. Anche noi, con il vostro consenso, consegneremo un documento che traccia il quadro delle nostre osservazioni e delle nostre proposte.

Vorrei partire anch'io condividendo ciò che ha affermato l'ANCI, ma vorrei aggiungere una battuta. I problemi sono gli stessi per tutti, però vorrei sottolineare quelli che incontrano soprattutto i territori montani e le aree svantaggiate. Capisco che le politiche sono incentrate sulle zone urbanizzate e metropolitane, ma noi abbiamo un problema di integrazione fra le zone metropolitane e urbane e le zone svantaggiate, che in Italia sono parecchie e che in Europa riguardano il 10 per cento della popolazione.

Nel nostro documento partiamo proprio dall'aspetto europeo. Poiché in questi ultimi anni a livello europeo alcuni documenti e risoluzioni e lo stesso trattato istitutivo dell'Unione europea hanno comunque evidenziato il problema dei territori montani, del fatto che occorrono politiche specifiche per le aree svantaggiate e che promuovere la coesione territoriale significa mettere in condizione tutti i territori di avere pari opportunità di

sviluppo e, quindi, qualità della vita, possibilità di avere servizi, possibilità di scambio, opportunità di creazione di reddito, vorremmo che le indicazioni europee che hanno in questi anni dato l'*input* ai fondi strutturali europei — penso a quelli dello sviluppo rurale, ma anche ad altri — siano recepite anche a livello degli Stati membri, ivi compreso lo Stato italiano, non solo nel momento della programmazione finanziaria e di bilancio, ma anche rispetto alle nuove prospettive che possono offrire il federalismo fiscale e la riforma degli enti locali.

Vorrei sottolineare che siamo in un periodo particolare, perché il il biennio 2013-2014 è un crocevia rispetto ai fondi europei. Si capirà che cosa succederà nella nuova stagione dei fondi europei e se l'Europa abbia intenzione di sostenere ulteriormente determinati tipi di aree e di situazioni, tenendo conto che si andrà molto probabilmente a valutare anche la capacità di spesa delle risorse europee da parte degli Stati membri. Occorre, quindi, capire a livello, per esempio, dell'Italia, se i fondi europei sono stati spesi bene, se hanno veramente concorso allo sviluppo delle aree svantaggiate, se le progettualità che sono state messe in campo abbiano poi prodotto un effetto di volano in termini di sviluppo, che sono quelli che noi sostanzialmente chiediamo.

Alla luce di ciò, siamo letteralmente preoccupati, perché a tutti i livelli, partendo dall'aspetto finanziario per arrivare a quello istituzionale, ci si scorda che esistono territori montani, piccoli comuni e aree svantaggiate.

Porto un esempio: se guardiamo la manovra varata l'estate scorsa con il decreto-legge n. 78 del 2010, ma anche l'ultima legge di stabilità e li riferiamo alle indicazioni europee a livello parlamentare, vediamo che a livello governativo sono sparite le politiche per la montagna. È successo per la prima volta dal 1994, ossia da quando è stata approvata la legge n. 97 sulla montagna. Per la prima volta, per esempio, non esiste più il fondo per la montagna, come se il 60 per cento del

territorio italiano, che è montano, non possa avere più un fondo di investimenti per sostenerne lo sviluppo.

È un esempio, ma potrei citare, con riferimento alle comunità montane, la soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle predette comunità con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, che poi la sentenza della Corte costituzionale n. 326 del 17 novembre 2010 ha rimesso in gioco. C'è stata anche una discussione, ma comunque ciò ha provocato una perdita, per i territori montani, di risorse che andavano ai comuni e che servivano per sostenere la pubblica amministrazione.

In questa prospettiva siamo preoccupati perché, anche guardando al dibattito attuale sul federalismo fiscale, che mi sembra essere in un momento cruciale e che dovrebbe produrre i frutti che tutti speriamo, ci preme il fatto che si possa mettere in campo una perequazione che possa garantire in alcuni territori le pari opportunità.

Vorrei citare alcune questioni. Nel documento presentiamo alcuni dati da cui si vede che i servizi in montagna costano il 30 per cento in più, come, ad esempio, la manutenzione del territorio. Penso a tutte le questioni relative alla difesa del suolo, che poi si sostanzia in interventi che, pur eseguiti in montagna, servono anche per gli altri territori ad alta urbanizzazione. Basti vedere le ultime alluvioni in Veneto, in Toscana e in Liguria, dalle quali si evince che, se non si interviene a monte, a valle si va sott'acqua. Determinati tipi di operazione devono, quindi, essere a carico della intera collettività.

Ci riferiamo ai servizi e alle tariffe, dalla TARSU ai servizi pubblici locali, ai trasporti. Mediamente costano di più e hanno rilevanza economica non vantaggiosa e, quindi, quando si confrontano i costi con i ricavi, si tagliano. Penso al taglio drastico sul trasporto pubblico locale e segnalo che a livello regionale, in questi primi mesi, non a caso sono stati tagliati i trasporti pubblici di cui usufruivano poche persone e non quelli maggiormente utilizzati.

Penso anche alle farmacie rurali e anche alle attività industriali e agricole, che mediamente in montagna costano a loro volta percentualmente di più.

In tutto questo scenario come si ritiene, all'interno di una programmazione di bilancio a livello statale, di tenere conto di questi aspetti? Questo è il punto che ci preoccupa. Alla fine, la qualità dei servizi della pubblica amministrazione che noi dobbiamo garantire sul territorio montano italiano deve essere all'altezza. Si deve aprire un'impresa in un giorno a Roma come si deve aprire nella montagna toscana, emiliana o alpina.

Si afferma che tutto il territorio montano deve poter accedere alle nuove tecnologie, siano esse il digitale terrestre o la banda larga, ma oggi gran parte del territorio non è connesso né all'uno né all'altra e qualcuno utilizza ancora il piccione viaggiatore per portare la posta o le comunicazioni. Penso che questo problema debba essere affrontato.

Noi chiediamo che nelle modifiche che verranno apportate alla proposta di legge C. 3921 questi temi vengano posti all'attenzione. Quando si tratta di tematiche che riguardano la montagna, che, come ripeto, rappresenta il 60 per cento del territorio nazionale, se non si considerano le regioni autonome, le altre regioni hanno difficoltà reali per quanto riguarda gli aspetti finanziari e di bilancio e nel garantire gli interventi e devono trovare spazio in una perequazione.

Mi auguro che il meccanismo del federalismo fiscale la preveda, ma, nel frattempo, siamo sotto una spada di Damocle con riferimento ai servizi pubblici. Vorrei citare, come esempio, il fatto che stiamo parlando di sviluppo, di dare servizi ai territori, ma nel frattempo chiudiamo le scuole materne nelle zone montane, secondo quanto da ultimo disposto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Penso che ciò sia molto preoccupante. Poiché recentemente il Governo ha emanato anche il cosiddetto « decreto milleproroghe », attualmente in discussione al Senato, credo che in quel contesto si possa

recuperare un po' di spazio per i territori e per gli enti. Forse il fondo della montagna, da un lato, e il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, preservato dalla Corte costituzionale, dall'altro, possono essere recuperati per dare pari dignità ai territori e a coloro che decidono di vivere in montagna invece che nelle aree urbanizzate.

A chi decide di vivere in montagna bisognerebbe dedicare un monumento e non pensare che possa vivere a parità di pressione fiscale e con maggiori disagi, perché in tal caso prende su baracca e burattini e se ne va.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che vogliono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

PIER PAOLO BARETTA. Più che porre una domanda, volevo far presente un punto importante che è stato sottolineato, cioè il ruolo delle autonomie nella formazione del processo di bilancio. È uno degli argomenti presenti nella discussione e anche nella nostra relazione alla proposta di legge e l'abbiamo evidenziato come un tema sul quale è possibile migliorare l'attuale disegno.

Noi siamo stati — lo rilevo per esplicitare un punto già chiaro — costretti a una rapida rielaborazione della legge n. 196 alla luce delle disposizioni europee e soprattutto della scadenza temporale completamente diversa, il che ha provocato un punto di delicatezza nella concentrazione dei tempi rispetto a quanto avviene da febbraio ad aprile. Probabilmente il punto fermo della data del 10 aprile quale termine per la presentazione alle Camere del Documento di economia e finanza è difficilmente spostabile. In questi giorni in altre audizioni si suggeriva di portarlo in avanti o indietro, ma è già stretto così per noi.

Intorno a questo tema effettivamente è emerso un indebolimento del ruolo delle autonomie rispetto a quanto previsto dalla legge n. 196 e, quindi, abbiamo assunto il tema. È evidente, però, che dobbiamo

trovare una soluzione coerente con i vincoli europei, che sono molto stringenti. In questo senso è utile un ulteriore contributo anche « tecnico » da parte vostra.

La seconda osservazione riguarda la banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche. Effettivamente noi abbiamo l'esigenza di approvare la proposta di legge prevedendo un rafforzamento degli strumenti anche indipendenti a disposizione di tutti i soggetti. Per usare un'espressione che il rappresentante dell'ANCI impiegava, noi siamo il Parlamento della Repubblica e non il Parlamento del Governo e, quindi, l'interlocuzione è doverosamente triangolare, mentre c'è una tendenza a interloquire separatamente col Governo e poi a limitarci alle audizioni. Probabilmente si rende necessario un adeguamento ulteriore in questo senso della programmazione finanziaria e di bilancio

RENATO CAMBURSANO. Ringrazio tutti gli intervenuti. Mi pareva corretto che fosse il relatore Baretta a ricordare che nella relazione già presentata a questa Commissione vi sono alcuni suggerimenti che vanno a rafforzare le nostre tesi. Tale relazione ha come principio fondamentale naturalmente quello di adeguare la legge n. 196 alle nuove regole comunitarie, in termini sia di contenuti, sia di tempi, ma anche di evitare che si verifichino, come ci ricordava giustamente l'assessore al bilancio, finanze e rapporti istituzionali della regione Lombardia, incongruenze rispetto alla legge n. 42.

Come non convenire su alcune considerazioni che sono state svolte sia dalle regioni, sia dai comuni? Che venga costituita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è un argomento sul quale noi torniamo un giorno sì e l'altro pure, ma non sappiamo come muoverci. Per il momento non abbiamo trovato grande attenzione. Non so come sia possibile forzare ulteriormente la situazione e con quali strumenti. Vedremo insieme che cosa si può fare.

Allo stesso modo non si può non convergere sulla necessità di far condividere appieno il Documento di economia e fi-

nanza. Si è parlato di parere rafforzato, ma mi spingerei forse anche oltre, soprattutto alla stesura della legge di stabilità.

Non dimentichiamoci che l'Unione europea ci chiede alcune questioni fondamentali e dalle quali non possiamo più prescindere, cioè che le regole vengano rispettate dai Paesi componenti l'Unione europea. Quando si parla di Paesi, si parla delle istituzioni che ciascun Paese ha, dallo Stato, alle regioni, ai comuni e alle province e non di semplici parti sociali da audire, sullo stesso piano delle altre, con tutto il rispetto per le parti sociali.

Mi è un po' difficile tradurre l'obiettivo, che potrebbe essere a sua volta condivisibile in linea teorica, sul rendere meno precaria - il termine « precarietà » è ormai di moda - la definizione di regole certe con riferimento al Patto di stabilità interno, perché tali regole devono essere rese flessibili. Nello stesso tempo occorre, però, dare regole certe a chi poi deve tradurre il Patto di stabilità interno sul proprio territorio.

Voi proponete, se ho inteso bene, l'abrogazione totale della lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 10-*bis* della legge n. 196, introdotto dalla proposta di legge. Scusandomi perché ho un'interrogazione in Assemblea e quindi a brevissimo dovrò lasciarvi, mi occorrerebbero, però, alcuni suggerimenti in più, se fosse possibile, per capire meglio e verificare quanto sia traducibile la vostra esigenza, che è condivisa.

PRESIDENTE. Vorrei svolgere un'osservazione ed esprimere un timore. Dall'Europa ci arriva un perentorio scadenziario che si cala in termini di *timing* sulla procedura di bilancio nazionale. In particolare, gli enti locali fanno perfettamente che i *timing* previsti dalle leggi sono stati sistematicamente disattesi. Basti pensare all'uso di approvare i bilanci preventivi ben oltre le date previste dalla legge.

Penso che tutto questo sistema a livello europeo funzionerà senza dubbio, perché sono abituati a procedere in questo modo, ma con riferimento ai bilanci e ai documenti contabili statali e, a cascata, a livello nazionale, ci vorrà un impegno che ra-

senta il miracoloso per rispettare puntualmente tutte queste scadenze, altrimenti il sistema non regge.

Poiché mi sembra che nel passato ciò non si sia verificato e che anche nel recente passato tutti gli impegni e le scadenze che si è dato il Governo siano stati sistematicamente disattesi, garantire il funzionamento di questo meccanismo, per rispondere anche alle nuove regole europee, sarà, a mio avviso, estremamente impegnativo. Staremo a vedere.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

SALVATORE CHERCHI, Presidente dell'ANCI Sardegna. Ringrazio perché c'è stata un'interlocuzione positiva.

Vorrei sottolineare che i tempi vanno rispettati. L'onorevole Baretta ha posto una questione rispetto alla quale nessuno si può sottrarre. Si può fare presto e bene, nel senso di modificare la proposta di legge e disporre che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica « concorre » alla definizione dei contenuti del Documento di economia e finanza. « Concorrere » è qualcosa di più che « essere sentiti ». Si tratta, quindi, di rispettare la scadenza del 10 di aprile e di tutto ciò che segue a cascata, assegnando termini molto stretti, però con più di un semplice parere.

L'altro punto che vorrei precisare è che - forse non sono stato chiaro - noi vorremmo per il Patto di stabilità interno regole stabili nel tempo. Il comparto degli enti locali si fa carico delle esigenze di finanza pubblica. Abbiamo delle regole; c'è necessità di una manovra oppure abbiamo un obiettivo sul debito? Ferme restando le regole, con la Decisione di economia e finanze si stabilisce quanto incide la manovra o il raggiungimento dell'obiettivo in rapporto al peso di ciascuno dei comparti che compongono il settore delle amministrazioni pubbliche. Servono, però, delle regole fisse nel tempo, stabili e ragionevoli e, in relazione alle decisioni che devono essere assunte in quella sede, in una proiezione giustamente pluriennale, noi ci facciamo carico come comparto dei co-

muni di ciò che ci compete in termini di manovra, di contenimento del deficit, di riduzione del debito. I due aspetti non sono in contraddizione, anzi si integrano virtuosamente l'uno con l'altro.

Noi abbiamo chiesto l'anticipazione, quindi, della data di presentazione alla Camera del disegno di legge di stabilità dal 15 almeno al 1° ottobre proprio per superare la situazione che lei stesso, presidente, ha ora constatato.

ROMANO COLOZZI, *Assessore al bilancio, finanze e rapporti istituzionali della regione Lombardia*. Aggiungo solo una battuta. È stato richiamato il verbo «concorrere», che descrive bene ciò che ho cercato di esporre prima quando ho affermato che bisognerebbe cominciare a concepire tutti i documenti di finanza pubblica come documenti finanziari della Repubblica e non dello Stato.

Ciò significa, nella nostra ottica, e come sarà indicato anche negli emendamenti, che, rispettando anche la data del 10 aprile, che è difficilmente modificabile, la proposta depositata in tale data dovrebbe già scontare un lavoro comune con il sistema delle autonomie. Non è necessario che esso debba essere condiviso, ma non si può dare per scontato che non si possa arrivare ad una proposta condivisa.

Sono convinto, ritenendo che le istituzioni siano gestite da persone che hanno il senso dello Stato, che avere un'ipotesi pessimistica sulla possibilità di condividere un percorso sia sbagliato e che assumerla addirittura come ipotesi di lavoro lo sia ancora di più.

Assumerei, invece, l'ipotesi contraria, ovvero che sia possibile arrivare a un'ipotesi già condivisa di partenza, fermo re-

stando che, in caso di non accordo, è compito chiaro dello Stato di farsi carico di tale proposta.

Se, però, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica potesse essere l'ambito in cui si ipotizzano percorsi fin dall'inizio, credo che potremmo veramente dare un segnale che potrebbe rappresentare una svolta. Riusciremmo a conseguire anche obiettivi più ambiziosi di quelli che si realizzano non nel momento della proposta, che sono sempre ambiziosissimi, ma in quello in cui si arriva alla conclusione del percorso, in cui lo Stato deve scontare una trattativa, una polemica, un lungo contenzioso su cui deve cedere spesso più di ciò che i soggetti istituzionali sarebbero stati disposti a mettere sul tavolo fin dall'inizio, magari concordando una regola in più, che può essere a volte più importante che non una applicazione dell'esercizio del rigore solo in termini quantitativi.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo per il vostro contributo. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione depositata dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM (*vedi allegati*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 21 febbraio 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



“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”

(AC 3921)

COMMISSIONE V BILANCIO

CAMERA DEI DEPUTATI

Roma, 20 gennaio 2011

La proposta di legge in esame, d’iniziativa parlamentare, è diretta ad aggiornare la recente legge di contabilità e finanza pubblica – legge 31 dicembre 2009 n. 196 - al fine di armonizzare ed allineare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio alle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 ha stabilito in via definitiva l’introduzione di un meccanismo per il coordinamento **ex ante** delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Ciò comporta, inevitabilmente, anche al fine di favorire un ampio coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, la necessità di intervenire sui contenuti degli strumenti di bilancio e sulla tempistica del ciclo di programmazione economico-finanziaria nazionale.

A tal fine, la Decisione di finanza pubblica viene sostituita dal **Documento di economia e finanza** da presentare alle Camere entro il **10 aprile** di ogni anno. L’Associazione pur accogliendo positivamente l’anticipazione dei tempi di presentazione di tale documento dal 15 settembre al 10 aprile non può esimersi dal fare alcune osservazioni di carattere sostanziale che riguardano il coinvolgimento delle Autonomie territoriali nella definizione delle politiche di bilancio, attraverso la sede stabile di concertazione, ossia la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica da istituirsi ai sensi dell’articolo 5 della legge n.42 del 2009.

Infatti, come già osservato ai tempi dell’approvazione della Legge n. 196 del 2009, relativamente alle procedure di concertazione per l’adozione degli strumenti della programmazione finanziaria non si evidenzia nella disciplina un salto di qualità nelle modalità di coinvolgimento degli altri livelli di governo nelle scelte che li riguardano direttamente. Le decisioni generali di finanza pubblica sono prese dal Governo e non vi è un effettivo coinvolgimento degli altri livelli di governo nella fissazione della grandezze finanziarie e degli obiettivi di finanza pubblica.

Su questo punto, si può certamente affermare che le aspettative peraltro tradotte nella legge delega n. 42 del 2009 in puntuali principi e criteri direttivi di delega risultano ampiamente disattese.

Così, **in relazione ai contenuti del nuovo Documento di economia e finanza, la previsione contenuta nell’articolo 2, comma 3, si limita al parere della Conferenza per il**

coordinamento della finanza pubblica, previsione che non può in alcun modo soddisfare il “concorso” previsto dalla legge di attuazione del federalismo fiscale che è certamente molto di più e di diverso del mero parere . Tale concorso, infatti, si dovrebbe sostanziare in un ruolo certamente più pregnante del semplice parere sul documento. Peraltro, sul piano generale si sottolinea l’assoluta urgenza di dar concorso al decreto legislativo istitutivo della Conferenza permanente, il cui schema è stato licenziato dal Consiglio dei Ministri da tempo ma non trasmesso alla Conferenza unificata per l’avvio dell’iter stabilito dalla legge delega.

Il contributo delle autonomie territoriali rimane affidato alla procedura ordinaria di confronto vigente , oggi insufficiente a garantire moderni strumenti di funzionamento della governance utili ad assicurare a tutti i livelli di governo adeguata autonomia e capacità di programmazione, in sintesi la possibilità di utilizzare le proprie prerogative costituzionali. Inoltre questa tempistica, in particolare la previsione della sessione di bilancio e finanziaria che si avvia a metà ottobre anticipata dalla Nota di aggiornamento da presentare entro il 25 settembre, i cui contenuti continuano a rendere incerto il quadro finanziario degli enti territoriali, con riferimento alle regole del patto di stabilità interno, continuerà a costringere gli enti locali a procrastinare l’avvio della discussione sul proprio bilancio, quindi senza risolvere un problema importante che si trascina da tempo.

Svariati, soprattutto per quel che riguarda i Comuni, sono gli esempi in tal senso: imposizione dei vincoli per il raggiungimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità, blocco dell’autonomia impositiva e tanti altri.

Pertanto con riferimento alla problematica suesposta si **propongono i seguenti emendamenti all’articolo 7 della legge n.196 come riformulato dall’articolo della presente proposta di legge**

- Al comma 2 dell’articolo 7 alla lettera c) le parole “ 15 ottobre” sono sostituite dalle seguenti “1 ottobre”.

Conseguentemente:

alla lettera d) le parole “ 15 ottobre” sono sostituite dalle seguenti “1 ottobre ”

- Al comma 3 dell’articolo 7 come riformulato:

eliminare l'intero periodo dalle parole "I documenti di cui al comma 2, lettere a) e b) entro i termini..." sostituire con il seguente periodo **"I documenti di cui al comma 2 sono presentati prima della trasmissione in parlamento entro i termini previsti dal comma 2, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ai fini di una valutazione e deliberazione in relazione alle parti di interesse"**.

Sempre con riferimento all'articolo 7 della legge n.196 come riformulato dall'articolo 2 si **propone il seguente emendamento.**

- Al comma 8 dell'articolo 7 come riformulato:

aggiungere dopo le parole " e di Bolzano" le parole **" al comparto dei Comuni e delle Province"**.

Relativamente alle previsioni riguardanti il Patto di stabilità interno l'Associazione ritiene opportuno ribadire anche in questa sede quanto segue.

Come stabilito dall'art. 8 della Legge 196/2009 il patto di stabilità interno deve essere, caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti. E' arrivato quindi il momento di dare attuazione a tale indicazione in modo tale che la nuova disciplina sia il risultato di un obiettivo condiviso dai vari livelli di governo e consenta agli enti locali di raggiungere la stabilità finanziaria.

Questo risultato di regole certe e durature nel tempo può essere ottenuto solo prevedendo una regola di patto stabile nel tempo che di anno in anno determini il contributo alla manovra, in proporzione al peso del comparto e a seconda della situazione del Paese, ma anche dell'andamento delle performance finanziarie dei vari comparti della P.A.

La regola quindi, non deve più tradursi in una manovra aggiuntiva a carico dei Comuni, creando le situazioni limite che conosciamo oggi: grandi quantità di residui passivi in conto capitale, fondi dei Comuni che non possono essere spesi.

Nel medio-lungo periodo si rende necessaria l'individuazione di un meccanismo che consenta gli Enti locali di continuare a svolgere la funzione che il quadro costituzionale ed istituzionale assegna e di una regola che tenda all'equilibrio di bilancio, consentendo di

programmare un ricorso al debito sostenibile senza mettere in pericolo i conti pubblici nazionali.

L'idea consiste nello stabilizzare la spesa corrente e fornire ad ogni Comune un livello di debito accettabile, che gli consenta di programmare gli investimenti, per realizzare il programma di governo e rispettare gli impegni presi con cittadini e imprese. Il controllo della spesa in conto capitale è ovviamente il risultato naturale del rispetto della regola sul debito.

Nel fissare poi i parametri si deve tenere conto sia della situazione complessiva di partenza del comparto in termini di saldo corrente, saldo capitale e livello del debito, sia della dispersione intorno alla media di questi valori, calibrando i parametri in modo sostenibile per ciascun Comune.

In sintesi, ogni Comune dovrebbe raggiungere l'equilibrio di parte corrente, in modo da non creare deficit di parte corrente, ed avere un obiettivo stringente di debito, coerente ovviamente con gli obiettivi fissati a livello europeo. In questo modo l'ente è in grado di programmare la spesa in conto capitale e di rispettare gli impegni presi con le imprese e con i cittadini, e di avere un bilancio sano di parte corrente. Il controllo della spesa in conto capitale è il risultato naturale del rispetto della regola sul debito.

Quanto sopra esposto però ha bisogno di un lungo lavoro condiviso con le istituzioni ma nell'immediato i Comuni hanno bisogno di risposte certe, che sono attese dai Comuni ma che tardano a venire.

Con riferimento a quanto detto si ritiene opportuno proporre l'abrogazione della previsione contenuta nell'articolo 10 bis.

- All'articolo 10-bis, la lettera d) è soppressa.

L'ultima osservazione, infine, riguarda la Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche così come prevista dall'articolo 13 della Legge n. 196 del 2009. A tal proposito l'Associazione ritiene opportuno che, al fine di garantire piena accessibilità e trasparenza ai dati, la banca dati si raccordi con la Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale, in modo da assicurare terzietà e pari fruibilità delle informazioni tanto agli enti pubblici quanto ai cittadini. Il modello che è intenzione dell'Associazione promuovere è, dunque, quello di una banca dati aperta verso gli Enti locali e non solo,

cogestita o partecipata, in modo da creare un luogo comune di conoscenza e di verifica delle grandezze di finanza pubblica che influenzano profondamente la vita delle amministrazioni e dei cittadini.

ALLEGATO 2



**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"**

Osservazioni e Proposte UPI

*Audizione presso la Commissione Bilancio
Camera dei Deputati
Roma, 20 gennaio 2011*

Proposta di legge recante “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”

Sintesi della relazione alla proposta di legge: analisi introduttiva

Il Consiglio Ecofin in attuazione di un indirizzo del Consiglio Europeo ha stabilito l’introduzione di strumenti per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali e ha deciso l’avvio, a partire da gennaio 2011, del « semestre europeo ».

Il « semestre europeo » si sostanzia nell’introduzione di una procedura organica volta al coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri.

La Commissione Europea raccomanda che a questa *governance* economica rafforzata dell’Unione europea siano strettamente associati, in una fase precoce, i Parlamenti nazionali e che sia inoltre rafforzato il dialogo con il Parlamento europeo.

Il “semestre europeo” si articola anno per anno come segue:

- gennaio: la Commissione europea presenta al Parlamento europeo l’indagine annuale sulla crescita;
- febbraio: il Consiglio europeo elabora le linee guida trasversali di politica economica e di bilancio a livello dell’Unione che gli Stati membri devono prendere in considerazione nella predisposizione dei PSC - Programmi di stabilità e di convergenza - e dei PNR - Programmi nazionali di riforma - ;
- aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i PNR e i PSC;
- giugno: sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri;
- luglio: il Consiglio Ecofin e, per la parte che gli compete, il Consiglio occupazione e affari sociali approvano le raccomandazioni della Commissione europea;
- nella seconda metà dell’anno, gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni espresse dal Consiglio europeo.
- Nell’indagine annuale sulla crescita dell’anno successivo, la Commissione europea dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell’attuazione delle raccomandazioni.

Il « semestre europeo » fornisce l'opportunità di realizzare una piena coincidenza tra programmazione europea e programmazione nazionale.

I PSC e i PNR possono, infatti, a questo punto agevolmente divenire gli atti fondamentali della programmazione economico-finanziaria degli Stati membri.

In particolare, per l'Italia, il PSC, da atto predisposto sulla base dei documenti di programmazione nazionali – dei quali, se necessario, venivano aggiornati gli obiettivi e gli interventi previsti – e finalizzato a consentire la verifica in sede europea delle politiche di bilancio, diviene il principale atto di programmazione nazionale definito sulla base di orientamenti e perfezionato sulla base di raccomandazioni espresse dalle istituzioni europee.

Il PNR, rispetto ai programmi per l'attuazione della Strategia di Lisbona, dovrebbe, invece, essere configurato in termini assai più pragmatici, dare conto in maniera puntuale degli obiettivi perseguiti e dei risultati raggiunti, nonché risultare strettamente associato alle politiche di bilancio, al fine di garantire un più elevato profilo economico finanziario agli interventi di carattere strutturale da esso previsti.

E' da richiamare che la Commissione europea, il 29 settembre 2010, ha presentato un pacchetto di sei proposte legislative (cinque regolamenti e una direttiva), volte al rafforzamento della *governance* europea in due ulteriori ambiti di intervento individuati dal Consiglio europeo nel giugno scorso.

In particolare, il Consiglio europeo aveva deliberato:

- 1) la creazione di una più forte sorveglianza macro-economica, che includa meccanismi di allerta e di sanzione, per affrontare gli squilibri di competitività e di crescita (a questo profilo si riferiscono due delle cinque proposte di regolamento);
- 2) l'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita (cui si riferiscono le altre tre proposte di regolamento e la proposta di direttiva).

Con la prima proposta la Commissione intende rafforzare il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, in controtendenza rispetto alla prassi del passato, basata su un atteggiamento di compiacenza in periodi di congiuntura favorevole.

Gli Stati membri, al fine di assicurare la convergenza verso l'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio, dovrebbero realizzare un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5 per cento; per i Paesi con alto livello di debito o con squilibri macro-economici eccessivi il Consiglio europeo potrebbe peraltro richiedere un aggiustamento superiore allo 0,5 per cento.

Con la seconda si intende accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

La proposta prevede – tra le altre cose – che l'andamento del debito venga monitorato con più attenzione e trattato alla stessa stregua dell'andamento del disavanzo ai fini dell'adozione delle decisioni nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. In particolare, gli Stati membri il cui debito supera il 60 per cento del prodotto interno lordo (PIL) dovrebbero dunque adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente, definito come una riduzione di un ventesimo della differenza rispetto alla soglia del 60 per cento nel corso degli ultimi tre anni.

Una terza proposta – che segue la procedura legislativa ordinaria – reca un nuovo regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro.

La proposta di direttiva concerne invece i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

La proposta fissa, in particolare, i requisiti minimi che dovrebbero essere rispettati dagli Stati membri nella raccolta, redazione e trasmissione dei dati di bilancio.

Si propone inoltre l'introduzione di una pianificazione pluriennale (almeno triennale) del bilancio nazionale, con una indicazione di entrate e spese programmate e degli aggiustamenti richiesti per realizzare l'obiettivo di finanze pubbliche solide.

Infine, si prevede l'obbligo, per il quadro di bilancio nazionale, di comprendere l'intero sistema di finanza pubblica, in particolare nei Paesi con assetti decentrati: l'assegnazione delle responsabilità di bilancio tra i diversi livelli di governo dovrebbe essere chiaramente definita e soggetta ad adeguate procedure di controllo.

Una quinta proposta reca un nuovo regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macro-economici.

La sesta proposta reca un nuovo regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macro-economici eccessivi nell'area dell'euro.

Non vi sono in ogni caso dubbi circa l'evoluzione del Patto di stabilità e crescita verso un rafforzamento della sorveglianza sulle posizioni di bilancio nonché delle procedure in materia di prevenzione e di correzione degli squilibri macro-economici, che non potranno non avere effetti anche sulle politiche di bilancio adottate a livello nazionale.

Ai singoli Paesi membri sarà in ogni caso richiesta una rigorosa disciplina fiscale e di accelerare la riduzione del deficit e, in particolare, del debito pubblico entro i limiti previsti dal Trattato di Maastricht.

Il quadro che è stato brevemente tratteggiato suggerisce di provvedere tempestivamente – come evidenziato dalle Assemblee delle Camere nelle risoluzioni sullo schema di Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 – ai necessari adeguamenti della legge n. 196 del 2009 in materia di contabilità e finanza pubblica.

L'impianto complessivo della legge n. 196 del 2009 conserva, tra l'altro, una piena validità e ciò conferma l'opportunità di limitarsi ad introdurre limitate modifiche volte a tenere conto delle nuove procedure europee e a consentire un pieno controllo dei conti pubblici.

Gli articoli della proposta di legge

L'articolo 1, alla luce delle ricadute procedurali e di merito del « semestre europeo », inserisce tra i principi fondamentali della legge n. 196 del 2009, la coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione europea.

L'articolo 2 reca tutte le previsioni normative che rappresentano una diretta conseguenza dell'introduzione del « semestre europeo ». Si provvede in primo luogo a sostituire l'articolo 7 della legge n. 196 del 2009 in materia di ciclo e strumenti della programmazione di bilancio, prevedendo la presentazione alle Camere, entro il 10 aprile di ogni anno, del Documento di economia e finanza, nel quale incorporare lo schema del Programma di stabilità e lo schema di PNR.

È inoltre prevista la presentazione, entro il 25 settembre, di una Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

È previsto che entrambi i documenti siano oggetto di deliberazioni parlamentari.

Non figurano, invece, più tra gli strumenti della programmazione la Decisione di finanza pubblica e la Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica, i cui contenuti sono interamente assorbiti dal Documento di economia e finanza.

L'articolo 9 della legge n. 196 del 2009 è completamente novellato (articolo 1, comma 2, della proposta di legge) ed è adesso volto a chiarire che, in attuazione del Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, il Programma di stabilità e il PNR devono essere presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile.

Le modifiche più rilevanti riguardano l'articolo 10 della legge n. 196 del 2009 e sono relative ai contenuti del Documento di economia e finanza (DEF) che vengono articolati in tre sezioni.

Il Documento, entro il 10 aprile, oltre che alle Camere sarà trasmesso alla Conferenza unificata (Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) che dovrà esprimere il proprio avviso in tempo utile, in data quindi antecedente al 30 aprile, per l'invio dello stesso alle Camere e al Governo.

Nel corso dell'esame parlamentare, dovranno essere meglio specificate ed articolate le modalità attraverso le quali realizzare il coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle procedure di bilancio, con particolare riferimento agli impegni da assumere nell'ambito dell'Unione europea, con l'obiettivo di confermare una partecipazione al processo decisionale di pari livello rispetto a quella attualmente prevista dalla legge n. 196 del 2009.

L'articolo 10-bis, introdotto dal comma 3 dell'articolo 2, disciplina il contenuto della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza.

La presentazione della Nota non è quindi eventuale ma necessaria e la stessa dovrà contenere, oltre all'eventuale aggiornamento delle previsioni macro-economiche e alle eventuali modifiche del Documento di economia e finanza conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio europeo relative al Programma di stabilità e al PNR, l'obiettivo di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale.

La Nota dovrà inoltre recare gli eventuali aggiornamenti del patto di stabilità interno, nonché il contenuto del patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009.

L'articolo 3 reca disposizioni idonee ad agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica favorendo il contenimento della spesa e la riduzione del debito pubblico.

L'articolo 4 sostituisce l'articolo 12 della legge n. 196 del 2009 che reca i contenuti della relazione sull'economia e sulla finanza pubblica, non più necessaria alla luce del nuovo quadro degli strumenti di programmazione, e fa salvo esclusivamente l'ultimo comma di tale articolo che prevede la presentazione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, della relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente. Anche tale documento, tuttavia, necessita di essere aggiornato e snellito al fine di fornire al Parlamento uno strumento conoscitivo effettivamente utile e mirato a completare un corredo informativo già assai corposo.

L'articolo 5, da ultimo, reca, a fini di coordinamento con i precedenti articoli della proposta di legge, una serie di modifiche di carattere formale a diverse disposizioni della legge n. 196 del 2009.

Considerazioni, osservazioni e proposte:

Non sono definite le modalità e i tempi della partecipazione delle Autonomie territoriali alla definizione del processo decisionale.

Si rinvia al successivo esame parlamentare della proposta di legge.

La relazione alla proposta di legge cita la “Conferenza Unificata” per l’espressione del parere sul PSC e PNR uniti nel DEF, in effetti si dovrebbe trattare della **Conferenza permanente per il coordinamento della Finanza pubblica** come citata dall’art. 10 comma 5 della legge 196/2009 nella stesura attuale e vigente (in effetti il nuovo art. 7, comma 3, sostituito dalla proposta di legge introduce la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, come si vede di seguito).

Al momento manca la definizione puntuale della struttura e delle competenze della Conferenza permanente e lo schema di decreto che ne prevede l’istituzione (Premi e sanzioni) è in una fase che presenta criticità.

Nel testo del nuovo art. 10 (DEF - proposta di legge) non è più riproposto il quinto comma dell’attuale art. 10 che così si esprime:

“Entro il 15 luglio il Governo, tenendo conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del Patto di convergenza di cui all’articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall’articolo 51, comma 3, della presente legge, invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi di cui al comma 2, lettera e), del presente articolo. Entro il medesimo termine del 15 luglio le linee guida sono trasmesse alle Camere. Alle Camere è altresì trasmesso il parere di cui al primo periodo.”

Si prevede invece **al comma 3 dell’art.7 (Ciclo della programmazione e relativi strumenti)**, introdotto dall’art. 2 della proposta di legge, quanto segue:

“3. I documenti di cui al comma 2, lettere a), b), c), d) ed e), sono presentati alle Camere dal Governo su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, sentito, per quanto concerne la terza sezione del DEF, il Ministro per le politiche europee. I documenti di cui al comma 2, lettere a) e b), entro i termini ivi indicati, sono inviati per il relativo parere alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale si esprime in tempo utile per le deliberazioni parlamentari di cui alle medesime lettere a) e b) ».”

I documenti di cui al comma 2, lettere a) e b) sono il DEF e la nota di aggiornamento del DEF: il primo da presentare entro il 10 aprile alle Camere, e quindi anche alla Conferenza permanente; il secondo da presentare entro il 25 settembre alle Camere e anche alla Conferenza permanente.

La Conferenza si deve esprimere “in tempo utile” per le deliberazioni parlamentari.

Si consideri che il PSC e il PNR (DEF) sono presentati al Consiglio dell’Unione Europea e alla Commissione Europea entro il 30 aprile (**intervallo di tempo dal 10 aprile al 30 aprile**).

La nota di aggiornamento del DEF conduce poi alla legge di stabilità da presentare alle Camere entro il 15 ottobre (**intervallo di tempo dal 25 settembre al 15 ottobre**).

Si considerino le nuove formulazioni della lettera a) d) e) ed f) della **prima sezione del DEF** (nuovo articolo 10) nella proposta di legge:

a) gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo e gli obiettivi articolati per i sottosectori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale;

d) le previsioni per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 3, lettere b) e c);

e) gli obiettivi programmatici, indicati per ciascun anno del periodo di riferimento, in rapporto al prodotto interno lordo e, tenuto conto della manovra di cui alla lettera f), per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa, al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure *una tantum* ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche, e per il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per i sottosectori di cui alla lettera a);

f) l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera e), almeno per un triennio, per i sottosectori di cui alla lettera a), nonché un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi;

Nella seconda sezione del DEF:

b) le previsioni tendenziali a legislazione vigente, basate sui parametri di cui alla lettera a) e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico dei sottosectori di cui al comma 2, lettera a), al netto e al lordo delle eventuali misure *una tantum* ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche, e di quelli del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche, con un'indicazione di massima, anche per l'anno in corso, dei motivi degli scostamenti tra gli andamenti tendenziali indicati e le previsioni riportate nei precedenti documenti programmatici, nonché con l'indicazione della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche. Sono inoltre indicate le previsioni relative al debito delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso e per i sottosectori di cui al comma 2, lettera a);

e) le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio.

Le norme proposte richiedono la partecipazione delle autonomie senza definire modalità, tempi e procedure.

L'inserimento dell'art. 10 bis (Nota di aggiornamento al DEF) ad opera della proposta di legge prevede al comma 1, lettera d) quanto segue:

“d) in coerenza con gli obiettivi di cui all'articolo 10, comma 2, lettera e), e ai loro eventuali aggiornamenti, il contenuto del patto di stabilità interno e le sanzioni da applicare, ai sensi dell'articolo 17, comma I, lettera e), della legge 5 maggio 2009, n. 42, nel caso di mancato rispetto

di quanto previsto dal patto di stabilità interno, nonché il contenuto del Patto di convergenza e le misure atte a realizzare il percorso di convergenza previsto dall'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 51, comma 3, della presente legge.

La nota di aggiornamento del DEF è da presentare alle Camere entro il 25 settembre di ogni anno per le conseguenti deliberazioni parlamentari.

Quindi l'esame della nota deve avvenire nel periodo 25 settembre - 15 ottobre, (come già indicato sopra), termine per la presentazione del disegno di legge di stabilità: non si prevedono i termini e le modalità di intervento delle autonomie locali.

Nell'art. 5 della proposta di legge si prevede la modifica dell'attuale art. 8 della legge recante "Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali". In particolare al comma 2 si sostituiscono le parole che rimandavano all'articolo 10 comma 5 di cui si è detto sopra con "nella Nota di aggiornamento al DEF di cui all'articolo 10 bis".

Quindi il comma 2 dell'art 8 diventa

"anche ai fini dell'attuazione dell'art. 11, comma 3, lettera m), nella nota di aggiornamento al DEF di cui all'art. 10 bis viene definito il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno, caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti. Il Patto di stabilità interno, in coerenza con gli obiettivi nazionali, articolati per sottosectori, stabiliti ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera e), definisce gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per regioni, province e comuni."

Gli argomenti oggetto della nota di aggiornamento al DEF sono di particolare importanza per le autonomie locali: è indispensabile quindi inserire nel procedimento regole precise per consentire agli enti locali di avere a disposizione il tempo necessario per l'esame e la partecipazione alla definizione in Conferenza permanente dei contenuti programmatici rilevanti per la finanza locale.

All'art. 11 comma 3 lettera m) si fa il nuovo riferimento al 10 bis (nuovo) comma 1 lettera d) sopra descritto.

Si ha quindi una proposta normativa che rende il quadro normativo maggiormente indefinito per i tempi a disposizione delle autonomie locali.

Al riguardo degli altri temi da affrontare nell'audizione:

Quanto sopra detto riguarda i due punti:

Modalità di coinvolgimento degli organismi rappresentativi degli enti territoriali nell'esame dei nuovi documenti di programmazione previsti dalla proposta di legge:

- Le modalità risultano da definire e dovranno formare oggetto di specifici e puntuali emendamenti alla proposta di legge sugli argomenti, secondo le procedure e per le finalità richiamate nelle osservazioni sopra descritte.

Possibilità di anticipare il termine di presentazione alle Camere e, eventualmente, agli enti territoriali del DEF in relazione alla disponibilità delle informazioni statistiche necessarie per l'elaborazione del documento (possibilità di anticipare la messa a disposizione di tali documenti):

- Tale possibilità si deve realizzare per tutto quanto detto in premessa sia per il DEF sia per per la nota di aggiornamento al DEF.

Opportunità di mantenere la fissazione degli obiettivi programmatici a livello dei saldi ovvero prevedere una loro disaggregazione a livello di entrate e spese:

- Il mantenimento dei saldi è senz'altro da confermare anche se un'analisi per livelli di entrate e spese può rappresentare un elemento informativo utile per la definizione delle linee fondamentali di programmazione. Si pensi alla strutturazione a regime delle regole del patto di stabilità che pur nell'ambito del controllo del saldo affronti l'analisi di spese come quelle di investimento o particolari forme di finanziamento delle spese locali.

Opportunità di inserire nel DEF un esplicito riferimento ad un obiettivo relativo al percorso di rientro del debito pubblico.

- E' senz'altro una opportunità da valutare positivamente.

Valutazione in ordine ad eventuali ulteriori modifiche alla legge 196 anche al fine di potenziare gli strumenti di informazione e controllo del Parlamento sugli andamenti della Finanza pubblica e delle principali variabili macroeconomiche e sui risultati della politica economica e di bilancio:

- E' senz'altro un valutazione da condurre anche per meglio inserire nel processo valutativo i risultati realizzati dai vari livelli di governo comprese le Regioni e le autonomie locali.
- Cio' tenendo conto anche dei principi e del processo di attuazione della legge 42/2009 e delle modifiche che la medesima apporterà alla complessiva governance pubblica.
- Si impone cioè una maggiore integrazione tra i due quadri normativi di cui alla legge 42/2009 e legge 196/2009 per la migliore attuazione del coordinamento della finanza pubblica e della valutazione delle politiche.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 3



Unione
nazionale
comuni comunità
enti
UNCEM montani

MEMORIA UNCEM

Proposta di legge C. 3921, recante “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”

Audizione V Commissione Bilancio Camera dei Deputati – Roma, 20 gennaio 2011

Premessa

Nel tema generale, ampio e complesso, oggetto dell’indagine conoscitiva odierna UNCEM, in stretto coordinamento con ANCI, intende inserirsi con una serie di riflessioni calibrate sulle questioni afferenti segnatamente le azioni di promozione, valorizzazione e sostegno dei territori montani.

Da più parti si afferma da tempo la necessità di una politica europea integrata per la montagna, che tenga conto del concetto di specificità montana. In altre parole, la coesione economica e sociale, la politica della quale rappresenta uno dei pilastri dell’integrazione tra popoli e nazioni dell’UE, deve essere intesa anche quale coesione territoriale, per consentire il superamento di localismi improduttivi legati a meccanismi antiquati di reperimento e redistribuzione delle risorse.

Il recepimento di questa necessità all’interno del nuovo Trattato Costituzionale istitutivo dell’Unione europea, così come già nel Terzo Rapporto sulle politiche di coesione, è un segnale forte di una nuova presa di coscienza, ma il cammino è ancora lungo.

Occorre infatti rilevare che anche le politiche comunitarie, mentre accettano nella sostanza l’equazione “montagna uguale problema” a fronte del fatto che gran parte del territorio montano è compreso nelle aree di intervento dei fondi strutturali, paradossalmente non riconoscono il fattore della “montanità” come handicap per lo sviluppo e quindi come elemento intorno al quale costruire politiche di sostegno mirate.

La presenza della parola *coesione* (e l'aggiunta dell'aggettivo *territoriale*) nel titolo "Coesione economica, sociale e territoriale" dell'art. 131 del Trattato di Lisbona (ex art. 158), e l'esplicitazione di mirata attenzione anche alle "regioni di montagna" nel comma aggiuntivo, vogliono essere proprio il segnale della strada che l'Uncem intende continuare a solcare e perseguire, per consentire quell'approfondimento di temi chiave per il futuro della competitività e della democrazia nel nostro Paese come in Europa.

Servono politiche comunitarie integrate per tutelare la specificità delle produzioni montane, per attuare una fiscalità nuova e più coerente con la specificità di un territorio che non può essere più contenitore di una società arcaica altrove già estintasi, che vive una dimensione di sostanziale autoreferenzialità interrotta periodicamente dalle richieste di aiuto e dalla conseguente attivazione del meccanismo del sostegno per le "aree svantaggiate".

Perché questa innovazione sia reale e realmente adeguata alle esigenze del territorio, è importante che parta dal territorio stesso, che si sviluppi secondo una logica *bottom-up* in grado di trarre dall'ascolto del territorio quei principi e quei valori necessari ad informare le politiche future di coesione territoriale.

Occorre poi un punto di riferimento istituzionale certo ed univoco a livello centrale in cui far confluire la riflessione su questi temi, senza lasciare l'azione politica a soggetti istituzionali di volta in volta individuati a seconda delle tematiche in oggetto, rischiando di svuotare di significato gli interventi che si andranno ad attuare, senza inoltre creare le condizioni necessarie per dar vita ad un percorso di approfondimento e di ricerca strategica su tematiche così complesse.

Come spesso è accaduto nel corso della sua storia, l'UNCHEM vuole essere la spia di un quadro geopolitico in mutamento, di cui è necessario anticipare la riflessione intorno alle regole che si vogliono attuare. Per non doversi poi trovare nella condizione, anch'essa più volte verificatasi nel corso di questi ultimi anni, di dover assistere a provvedimenti mancanti e del tutto scollegati dalle reali esigenze del territorio.

Nel settembre 2010, lo stesso Parlamento Europeo ha approvato a grande maggioranza una risoluzione non vincolante per misure a favore delle regioni montane e delle isole.

Con oltre il 10% della popolazione dell'UE che si trova in montagna, nelle isole e zone scarsamente popolate, è necessario un quadro di politica europea distintivo per aiutare queste regioni a superare i loro svantaggi e a sfruttare meglio le loro risorse, sostiene la risoluzione.

Il Trattato di Lisbona riconosce che le regioni che soffrono di gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici hanno bisogno di "particolare attenzione". Il Parlamento europeo ritiene che tali clausole del trattato devono essere tradotte in strategie di sviluppo e misure concrete.

Mentre il prodotto interno lordo deve continuare ad essere il metro di giudizio chiave per poter beneficiare degli aiuti regionali, i deputati esortano la Commissione e gli Stati membri a lavorare su altri indicatori che forniscano un quadro più completo di sviluppo di queste aree. Vogliono anche che tali regioni continuino a beneficiare di disposizioni particolari nel nuovo bilancio a lungo termine che inizia nel 2014. Gli strumenti esistenti - come il raggruppamento europeo di cooperazione territoriale e la politica europea di vicinato - possono essere utilizzati per eliminare gli ostacoli alla cooperazione territoriale e fare uso delle risorse disponibili attraverso le frontiere, dice ancora la risoluzione approvata.

Risorse e federalismo fiscale

L'attualità del tema riferito al federalismo fiscale si inserisce bene nell'argomento oggetto dell'indagine – volto a valutare le necessarie modifiche alla legge n. 196/2009 in funzione delle nuove regole UE per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri – proprio nella contingente fase di predisposizione dei provvedimenti applicativi della legge n. 42/2009 e della discussione avviata in Parlamento sulla nuova articolazione dei poteri locali, di cui al DDL “Calderoli” per l'individuazione delle funzioni fondamentali e la Carta delle AALL, già approvato dalla Camera dei Deputati e in discussione al Senato.

Il processo federalista è evidentemente di fondamentale importanza per la sua rilevante portata riformatrice. Ad esso non sono estranei gli effetti che potranno prodursi in particolare per i territori montani, significativo banco di prova per verificare la tenuta del sistema nel suo complesso.

Vale la pena sottolineare come la stessa Decisione di Finanza Pubblica, approvata dal Consiglio dei Ministri il 29 settembre scorso, che ha preceduto il varo a dicembre della legge di stabilità 2011, abbia posto fondati interrogativi sugli effetti in essa indicati per il regime vigente di finanza locale, con il significativo contributo richiesto alle Autonomie in termini di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali a fronte del riconoscimento di determinate sfere di autonomia tributaria.

A tale riguardo si nutrono infatti notevoli perplessità e preoccupazioni circa i contenuti applicativi del federalismo fiscale, la sua attendibile stima in termini quantitativi e l'incidenza effettiva sui bilanci comunali, con specifico riferimento alla individuazione dei fabbisogni standard e delle opzioni prefigurate nello schema di decreto legislativo sul federalismo municipale.

La stessa indagine conoscitiva condotta dalla Commissione Bilancio della Camera, che aveva approvato il 28 settembre 2010 un documento conclusivo, rilevava come appaia particolarmente impegnativa *“la ridefinizione del sistema delle entrate locali attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, oltre che di quelli regionali, attualmente pari a circa 16 miliardi di euro e, secondo la Relazione presentata dal Governo il 30 giugno 2010 in attuazione della legge n. 42/2009, suscettibili di essere fiscalizzati nella misura di 14 miliardi”*.

Tale rappresentazione motiva rilevanti ragioni di perplessità circa la congruità delle previsioni contenute nella Decisione di finanza pubblica per la tenuta complessiva del comparto comunale, segnatamente per la condizione nella quale versano le finanze della prevalenza dei Comuni di minore dimensione demografica, generalmente montani.

UNCCEM ritiene in particolare che per la nuova finanza comunale in montagna si debba pensare ad un mix di cespiti di entrata, in modo da garantire un gettito più equilibrato e un fondo perequativo in grado di coprire i sovracosti strutturali permanenti delle aree montane, riconosciuti anche dal citato Trattato costituzionale istitutivo dell'Unione Europea.

In tale ambito, di fondamentale interesse è per UNCCEM il tema dei meccanismi compensativi e della perequazione finanziaria per i territori di montagna, affermata esplicitamente nella legge n. 42/2009, ma tuttora indefinita e che costituisce fattore dirimente per una compiuta valutazione generale della portata concreta in termini di equità e sostenibilità del federalismo per le aree più deboli del Paese.

Si ribadisce anche in questa circostanza l'esigenza di riservare una specifica puntuale attenzione alla condizione oggettiva in cui versano in particolare i Comuni montani sotto il profilo del differenziale strutturale nei confronti del resto del territorio.

Sull'argomento sono stati da tempo compiuti studi mirati. A titolo esemplificativo forniamo alcuni spunti di riflessione riepilogativi:

- un'azienda zootecnica di montagna ha strutturalmente un reddito netto inferiore del 25-30% rispetto ad una di pianura;
- il costo della manutenzione ordinaria della rete stradale di montagna è almeno di tre volte superiore (leggi 300%) rispetto ad un km di strada di pianura;
- è almeno di sei volte (leggi 600%) il maggior costo degli interventi di adeguamento della rete stradale di montagna;
- la sanità di montagna ha un costo maggiore del 25-30% rispetto alla media pro-capite di una Regione virtuosa;
- è pari al 35% l'incidenza del fattore della "dispersione insediativi" sul costo dell'assistenza domiciliare garantita dai comuni montani che, a parità di popolazione, ricevono gli stessi fondi della pianura e della città;
- oscilla tra il 20 e il 30% il maggiore costo chilometrico incontrato da un'azienda di trasporto pubblico extraurbano in una realtà di montagna rispetto a una di pianura.

Giova rammentare che la montagna subisce da tempo uno "svantaggio normativo", per certi versi ancor più penalizzante di quello infrastrutturale o demografico. Senza specifica attenzione per le piccole realtà montane, che non hanno spazi di manovra tali da compensare i tagli centrali, l'attuazione del federalismo rischierebbe di risultare iniqua e ancor più sperequante.

Nell'ottica europea e in quella contingente dell'attuazione concreta del federalismo fiscale – e della conseguente necessità di dotare soprattutto i piccoli Comuni di montagna degli strumenti indispensabili al raggiungimento dell'autonomia fiscale e finanziaria che li affranchi dalle tradizionali misure di stampo marcatamente assistenzialistico – si intende qui riproporre anche la necessità dell'avvio di una seria e organica iniziativa di riforma delle politiche per le zone di montagna, archiviando la fase dell'intervento centralistico di tipo eminentemente assistenziale e favorendo un nuovo modello di sviluppo basato sulle risorse endogene e sul concetto di *green economy*.

La montagna e lo spazio rurale possono essere i fattori di un nuovo sviluppo - a costo zero - per l'Italia, all'interno di una strategia di riequilibrio territoriale che non deve essere confusa con le tradizionali logiche di sostegno ai territori in difficoltà. Al contrario, si tratta di guardare alla montagna e allo spazio rurale come straordinarie risorse per il rilancio di processi di crescita nazionale basati sulla qualità e sulle filiere più innovative e promettenti anche dal punto di vista economico.

Un capitolo particolare su questo va aperto, ad esempio, per la produzione di energia da fonti rinnovabili (idroelettrico, solare, biomasse, eolico) che trovano nei territori montani un serbatoio fondamentale per l'intero Paese.

Sull'esigenza di affermazione concreta e compiuta del federalismo istituzionale e fiscale nel nostro sistema c'è una generale condivisione di principio. Occorre tuttavia che tale percorso sia accompagnato da un processo legislativo organico e coerente, al quale possano partecipare tutti gli organismi a vario titolo interessati, soprattutto le rappresentanze delle autonomie locali, al fine di favorire la massima condivisione dell'intero sistema istituzionale.

Il federalismo fiscale, che forse entrerà a regime nel 2019, appare infatti oggi ancora molto incerto e tutto ancora da verificare sia in termini di costi che di riserva di tributi propri. In ciò la necessità del

consapevole coinvolgimento e dell'apporto del sistema delle autonomie per l'effettiva realizzazione del processo federalista.

La partecipazione dell'Italia alle politiche dell'Unione europea

Vale la pena, in conclusione, richiamare in questa sede anche alcune brevi considerazioni svolte più organicamente in occasione di altra audizione presso la Commissione politiche dell'UE della Camera dei Deputati nel 2009.

Con l'entrata in vigore della legge n. 11/2005, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", è stata inaugurata una nuova fase del processo di avvicinamento normativo dell'Italia al diritto comunitario.

Il coinvolgimento delle istituzioni locali nella formazione dei provvedimenti comunitari evidenzia che la partecipazione degli enti locali in questa fase fondamentale rappresenta per il legislatore ordinario un obbligo di natura costituzionale e, contemporaneamente, di diritto comunitario ed internazionale.

Di natura costituzionale in quanto, alla luce del principio di pari ordinazione e di leale collaborazione tra gli enti costituenti la Repubblica di cui agli artt. 114 e 120 Cost., la partecipazione locale, al pari di quella regionale, è indefettibile nella misura in cui le politiche comunitarie siano protese verso obiettivi di ordine sociale ed economico richiamati dalla Carta costituzionale italiana.

Inoltre, la partecipazione locale è necessaria anche alla luce dell'art. 118 Cost. che, fatte salve le esigenze di carattere unitario, attribuisce le funzioni amministrative anzitutto ai Comuni e poi agli altri enti locali, tra cui anche la forme associative Unioni di Comuni e Comunità montane, in applicazione del principio di sussidiarietà, chiamandoli in via generale a dare attuazione alla fase discendente.

Esistono poi obblighi di natura comunitaria che riconoscono un più ampio coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali comunitari. A partire dal Trattato di Maastricht, che impegna gli Stati membri a creare <<un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini>>, e ora nel richiamato Trattato costituzionale dell'Unione europea, si afferma il ruolo essenziale delle istituzioni locali nel rafforzare la natura democratica delle istituzioni europee.

Infine nell'ambito del diritto internazionale, la Carta europea dell'autonomia locale (sottoscritta dal Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985 e ratificata dall'Italia con la legge n. 439 del 30 dicembre 1989) stabilisce all'art. 4, paragrafo 6, che <<le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna, nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente>>.

Tutti questi riferimenti dimostrano che il coinvolgimento e la partecipazione degli enti locali nella fase ascendente della formazione degli atti normativi comunitari non è solo una necessità ma costituisce anche e soprattutto un dovere che l'Italia deve raggiungere con ogni strumento idoneo a realizzare tale finalità.

La difficoltà che viene percepita dalle persone che vivono in montagna e dagli amministratori che ne rappresentano le istanze di civiltà, è la lontananza tra i provvedimenti comunitari e le necessità amministrative e di vita comune di chi si trova quotidianamente ad affrontare i disagi di un territorio tanto ricco (di bellezze naturali e paesaggistiche, di risorse rinnovabili sempre più preziose quali legno, acqua, sole e aria pulita) quanto problematico (la scarsità dei servizi essenziali per il cittadino, la bassa natalità e il progressivo spopolamento, l'isolamento territoriale e la distanza dai centri maggiormente abitati, la mancanza di infrastrutture adeguate e di vie di collegamento — carrabili, ferroviarie e aeree —, la scarsa, e dove presente inadeguata, copertura del segnale radiotelevisivo e l'assenza di idonea cablatrice del territorio attraverso la banda larga — wi-fi e wi-max).

In tal senso, anche l'elaborazione di un moderno programma di sviluppo sociale ed economico di crescita del sistema Paese deve guardare alla montagna come un luogo e un modello privilegiato di sperimentazione.

Poniamo quindi la necessità, da un lato di indirizzare le risorse comunitarie verso ambiti di interesse nei quali il sistema montano può dare un contributo importante, soprattutto in occasione di questa contingenza economica sfavorevole; dall'altro di riaprire il tema delle politiche di sviluppo della montagna come ulteriore opportunità per la costruzione di una nuova virtuosa fase di crescita economica del Paese.

Tra le azioni dell'UE in tema di montagna importante manifestazione di interesse è stata rappresentata dalla decisione di realizzare il "Libro Verde" sulla montagna che, al pari di quello sul futuro delle politiche marittime, individui le linee guida per una politica coerente e condivisa dei territori montani europei. Ciò conferma la volontà dell'UE di impegnarsi in questo senso. D'altra parte, la menzione dei territori di montagna - anche nella forma breve di Lisbona del richiamato Trattato Costituzionale recepito con legge 2 agosto 2008 n. 130 - è un altro importante risultato, che conferma quanto già previsto nella precedente versione estesa del Trattato UE all'articolo III-220 e che apre significative possibilità di azione dell'Europa a favore delle terre alte.

Il Libro Verde per la montagna rappresenta un obiettivo e insieme una base condivisa per una *governance* montana europea basata su criteri omogenei e coerenti, che dia una risposta europea ai temi dello sviluppo sostenibile e dell'ambiente delle aree montane, delle infrastrutture da realizzarsi in intesa con i territori interessati e dell'utilizzo sussidiario delle risorse montane a sostegno delle economie locali.

Un'attenzione particolare alle strategie di sviluppo sostenibile e alla necessità di temperare le esigenze delle aree "a svantaggio naturale o geografico, incluse le zone montane", è prevista anche nel quadro delle Politiche di coesione 2007-2013.

Il Presidente della Commissione Europea Barroso, intervenuto sul programma della Commissione per il 2009 nella scorsa Assemblea plenaria del Comitato delle Regioni ha sottolineato la volontà della Commissione di dedicare particolare attenzione al rapporto aree rurali/aree urbane, per raggiungere "equi obiettivi di sviluppo". La cooperazione territoriale, ha rimarcato il Presidente Barroso, non può trascurare esigenze prioritarie quali accessibilità, prevenzione del rischio, gestione dell'acqua.

E proprio l'acqua è stata protagonista dell'Expo 2008 di Saragozza, all'interno del quale ha avuto luogo il Seminario promosso dall'AEM e dal Governo di Aragona su "Acqua e risorse naturali in montagna: valorizzare per preservare". In quella sede, che ha visto anche la partecipazione dell'UNCCEM, si è confermata ancora una volta la bontà del modello italiano, che vede nella

legislazione regionale il quadro di riferimento normativo e nell'esperienza pluriennale delle forme associative in montagna quello amministrativo. Tutti hanno concordato sul fatto che l'obiettivo di politiche mirate per lo sviluppo della risorsa acqua, strategica per l'economia del territorio e al tempo stesso per il rispetto degli obiettivi di Kyoto e per la tutela della biodiversità, sia garantire che la montagna non venga espropriata dalla gestione e dal ritorno dei proventi di questo bene.

Nel dare il via libera definitivo al disegno di legge di Ratifica del Trattato di Lisbona, sia la Camera dei Deputati che il Senato della Repubblica hanno impegnato il Governo italiano, tra le altre cose, ad intraprendere tutte le iniziative necessarie a promuovere un ruolo incisivo e autorevole dell'Unione Europea nell'ambito della comunità internazionale a tutela dello sviluppo sostenibile e ad incentivare politiche a favore della montagna al fine di consentire la permanenza delle comunità nelle loro terre.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 4,00



16STC0011660