

BOZZE DI STAMPA

9 luglio 2008

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

**Documento di programmazione economico-finanziaria
relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni
2009-2013 (*Doc. LVII, n. 1*)**

PROPOSTE DI RISOLUZIONE

n. 1

MASCITELLI, BELISARIO, ASTORE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, GIAMBRONE, LANNUTTI, LI GOTTI, PARDI, PERDUCA, RUSSO

Il Senato,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013,

considerato che:

il DPEF, in base a quanto stabilito dalla legge di contabilità (legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni), assume un ruolo fondamentale nell'ambito della procedura di bilancio esso infatti, premessa la valutazione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati dal precedente documento, fissa gli obiettivi fondamentali della politica di bilancio per il periodo di riferimento. Non si tratta di indicazioni di carattere meramente programmatico, ma di decisioni che assumono rilievo vincolante per la successiva sessione di bilancio: il procedimento legislativo di esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio dovrà infatti svilupparsi in modo coerente con le previsioni del Documento di programmazione;

il Dpef 2009-2013, oltre ad essere molto reticente sui reali impegni e sugli interventi previsti, è anche carente per quanto riguarda alcuni elementi essenziali, previsti dalla legge n. 468 del 1978, infatti, il Documento non corrisponde ai requisiti dell'articolo 3, comma 2, lettera f) della legge n. 468 del 1978 istitutiva della procedura di bilancio attualmente in vigore, in quanto manca completamente «...l'articolazione degli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo

compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi di cui alle precedenti lettere... con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale»;

in particolare, il DPEF al nostro esame, per i contenuti della manovra rimanda al decreto-legge n. 112 del 2008, con il quale viene sostanzialmente anticipata a giugno la manovra economica che si sarebbe dovuta adottare in sessione di bilancio a partire del 1 ottobre. Il governo ha così provveduto, autonomamente, con un colpo di mano, a depotenziare la «sessione di bilancio», dimenticando che modifiche regolamentari innovative della «sessione di bilancio», se non addirittura modifiche alla legge di contabilità, richiederebbero quantomeno una condivisione da parte di tutte le forze politiche, e certamente un approccio diverso almeno dal punto di vista formale. Pertanto, la decisione di anticipare i contenuti della legge finanziaria con un decreto-legge, già all'esame del Parlamento, e un disegno di legge, già approvato dal Consiglio dei ministri il 18 giugno scorso, toglie all'esame parlamentare sul documento e alle deliberazioni nelle risoluzioni che l'accompagnano, quel carattere di scelta programmatica insita nello strumento definito dalle leggi di contabilità;

rispetto alla norma e alla prassi consegnatici dalla strumentazione di esame del bilancio pubblico, il DPEF perde, di fatto, la natura di documento di impostazione programmatica pluriennale che, accanto alla descrizione degli andamenti tendenziali dei grandi aggregati macroeconomici illustrava le scelte politiche e di intervento nei diversi comparti della vita economica e sociale del Paese e le relative ricadute in termini di quadro programmatico;

nel DPEF si legge che la manovra di bilancio sarà anticipata entro l'estate e così facendo il Governo «interrompe la tradizione di discussioni che sulle "finanziarie", per prepararle, per farle, per controllarne infine gli effetti, occupavano ogni anno mediamente 9 mesi su 12». Ma in questo modo – pur condividendo l'esigenza di una riforma della sessione di bilancio come delineata dal documento conclusivo approvato l'8 maggio 2007 dell'indagine conoscitiva sulle proposte di riforma condotta dalla Commissione Bilancio – si sottrae nei fatti al Parlamento il diritto di indicare i limiti e i contenuti di massima della manovra di bilancio. Infatti, il Governo, senza aver presentato e discusso in Parlamento le linee generali della politica economica, ha approvato un complesso di provvedimenti proiettati sugli anni futuri, pur in assenza di un quadro generale condiviso. Non si tratta in questo caso di una manovra correttiva che si limita – come spesso è accaduto a metà anno – ad adeguare gli andamenti finanziari dell'anno in corso agli obiettivi desiderati, ma di un intervento complessivo ed esteso, con effetti immediati e ripercussioni negli anni a venire. In altre parole, le misure che vanno ora all'esame del Parlamento, con il decreto legge n. 112 del 2008, sono state adottate al di fuori di qualsiasi quadro programmatico e senza che il Parlamento abbia avuto la possibilità di valutarne la pertinenza e l'efficacia rispetto ad obiettivi che lo stesso Governo è chiamato a fissare e che, al momento dell'emanazione del decreto-legge, non aveva ancora illustrato al Parlamento. Al contrario, sarà

il Dpef in questo modo a recepire i contenuti del decreto-legge entrato in vigore praticamente in contemporanea. Il quadro generale insomma è stato disegnato e discusso dopo e non prima della manovra. Si configura, quindi, non il benefico effetto di semplificazione e di snellimento delle procedure che tutti auspicano, ma un'azione che sottrae al Parlamento il diritto di indicare con la risoluzione al Dpef, i limiti e i contenuti di massima che deve avere la manovra di bilancio.

1. Il DPEF al nostro esame, nell'ambito del quadro programmatico per gli anni 2009-2013, prevede:

una modestissima crescita (in termini reali) del PIL pari allo 0,9% per il 2009 ed a tassi annui superiori (variabili tra l'1,2% e l'1,5%) per il restante periodo del quinquennio;

una riduzione graduale del tasso di disoccupazione, da un valore pari, per l'anno in corso, al 5,9% ad un tasso pari al 5,4% per il 2013;

un tasso di inflazione programmata pari all'1,7% per il 2008 e all'1,5% per gli anni successivi. Tuttavia, tenendo conto che le tensioni sui prezzi degli alimentari sono attese perdurare e che l'andamento del prezzo del petrolio non è atteso invertirsi, l'inflazione nel 2008 può essere stimata intorno al 3,4%;

l'obiettivo, per il 2008, di un tasso di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni pari al 2,5% del PIL (il precedente quadro programmatico contemplava un obiettivo pari al 2,4%); una progressiva riduzione di tale valore percentuale, fino ad arrivare ad un azzeramento del medesimo nel 2012;

un aumento programmatico della pressione fiscale: 43% per l'anno 2009, 43,2% per il 2010 e 43,1% per l'anno 2011, mentre la pressione fiscale tendenziale a legislazione vigente sarebbe pari al 42,8% per il 2008, al 42,6% per il 2009 e al 42,8% per il 2010 e per il 2011.

2. L'evoluzione dell'economia globale nel medio termine risulta incerta a causa di tre principali fattori di rischio:

un rallentamento più marcato per gli Stati Uniti potrebbe determinare una decelerazione sull'economia globale, anche se attualmente l'indebolimento dell'economia statunitense è compensato dalle economie emergenti, che contribuiscono in modo determinante alla crescita del PIL Mondiale;

l'incertezza sull'ampiezza e la durata della crisi finanziaria, anche se le autorità monetarie hanno adottato misure straordinarie per ristabilire condizioni ordinate sui mercati. Nell'ultimo trimestre 2007 e nel primo del 2008 alcune Banche Europee e statunitensi hanno registrato risultati di periodo negativi a causa di perdite e accantonamenti;

le quotazioni del greggio e dei prodotti alimentari potrebbero generare rischi considerevoli;

i prezzi dei prodotti alimentari hanno subito rialzi, in particolare dall'inizio del 2008, a causa di fattori strutturali quali la forte domanda delle economie emergenti e la riduzione delle scorte.

La maggiore produzione di bio-carburanti, le sfavorevoli condizioni climatiche e le recenti restrizioni alle esportazioni introdotte da alcuni paesi hanno creato ulteriori pressioni sui livelli dei prezzi. Vi è quindi il rischio che le pressioni inflazionistiche restino elevate per un periodo lungo, andando ad erodere la crescita dell'economia reale. L'inflazione nel 2008 misurata dal delatore del PIL è stimata al 3,4%. Il documento di programmazione economica finanziaria segnala inoltre il permanente divario di sviluppo territoriale tra le aree del paese. Nel 2007 la crescita del PIL è stata pari all'1,6% nel Centro Nord ed allo 0,9% nel Mezzogiorno;

tenendo presente che le tensioni sui prezzi degli alimentari sono attese a durare nel tempo, e che l'andamento del prezzo del petrolio non è atteso invertirsi, l'inflazione può essere stimata intorno al 3,4%. La ripresa della crescita dell'inflazione che ha caratterizzato l'economia italiana dagli ultimi mesi del 2007, si è manifestata anche nei Paesi dell'area dell'euro. Per quanto riguarda l'inflazione programmata, si conferma il dato dell'1,7% per il 2008 e dell'1,5% per gli altri anni. A riguardo gli accordi tra Governo e parti sociali in materia di inflazione programmata non contemplano il mancato recupero dell'inflazione dovuta all'aumento degli input importati, determinando un impoverimento netto per l'intero Paese;

l'inflazione importata, determinata dall'aumento dei prezzi dei fattori produttivi importati da un paese, assume rilevanza nel 2008, la quale sarà in parte l'effetto di fenomeni "esogeni", quali le tensioni dei prezzi dei prodotti energetici e il loro impatto sui prodotti alimentari. Tuttavia la natura importata del fenomeno e i continui richiami della Banca Centrale Europea a non generare second-round effects alimentando la dinamica salariale, suggeriscono – secondo il Governo – di mantenere invariato il tasso di programmazione all'1,7% nel 2008, adottando misure perequative per alleviare l'impatto negativo sui redditi più bassi. Rimane il fatto che così facendo i costi dell'inflazione sono trasferiti sui redditi fissi, tanto più che gli indici con i quali si misura l'inflazione non tengono conto dei reali consumi dei ceti popolari e che il procedimento di rilevamento dei prezzi da parte dell'Istat presenta carenze più volte denunciate da sindacati e associazioni dei consumatori;

l'accelerazione dei prezzi al consumo in Italia a fine 2007 e inizio 2008 si è verificata in tutte le ripartizioni territoriali ma con diversa intensità. I differenziali d'inflazione tra le ripartizioni territoriali e la media nazionale sono stati ampi nel 2007, tendendo ad aumentare nei 5 mesi del 2008. Le regioni con i tassi d'inflazione più elevati si concentrano nel Sud e nelle Isole;

come ampiamente preannunciato, la Banca centrale europea ha deciso di reagire all'aggravamento dei rischi inflazionistici, aumentando di 25 punti base i tassi di interesse di riferimento, che raggiungono così il 4,25 per cento. Il caro vita dell'area dell'euro ha accusato a giugno una nuova accelerazione, raggiungendo un tasso di incremento annuo del 4%, mentre il petrolio non arresta la sua corsa al rialzo e proprio stamat-

tina ha sfondato al rialzo la soglia dei 145 dollari. Gli analisti temono che l'inflazione non abbia ancora sfogato tutte le spinte rialziste giunte dal fronte energetico, e prevedono che possa peggiorare ulteriormente nei mesi estivi. Intanto la Bce alza il costo del danaro dell'area dell'euro: il tasso minimo di offerta applicato alle operazioni di rifinanziamento sale al 4,25%, mentre il tasso sulle operazioni di rifinanziamento marginale e quello sui depositi presso la Banca centrale rimarranno, rispettivamente, al 5,25% e al 3,25 per cento. Tali variazioni avranno decorrenza a partire dal prossimo 9 luglio. Si tratta della prima variazione decisa dall'istituzione monetaria dal giugno del 2007, quando venne effettuato l'ultimo di una serie di rialzi nell'ambito di una manovra restrittiva iniziata nel dicembre del 2005. Successivamente l'ondata di insolvenze sui mutui subprime negli Stati Uniti ha innescato una gigantesca crisi finanziaria globale, tutt'ora in corso e che ha sconvolto i piani di tutte le Banche centrali, inclusa l'istituzione di Francoforte. La fase di strette venne quindi bloccata e la Bce ha tenuto il costo del danaro fermo per oltre un anno. La decisione della Banca Centrale Europea di portare i tassi di interesse dal 4% al 4,25% è una scelta di politica monetaria pericolosa che comporterà un aumento delle spese per interessi e rischia di mettere ancor di più le famiglie indebitate a dismisura a causa del caro-mutui.

3. Dall'analisi del DPEF 2009-2013, appare rilevante la mancanza di un forte impegno da parte dell'esecutivo per stimolare la crescita economica. Da tempo sosteniamo che la bassa crescita del nostro paese rappresenta una vera emergenza. Nel 2008, l'Italia crescerà, se tutto va bene, solo dello 0,4-0,5% a fronte dell'1,5% dei Paesi della zona Euro. Di questa emergenza sembra però, che la manovra economica si interessi poco o niente a guardare gli obiettivi programmatici che il governo si pone in termini di crescita, pressione fiscale e risanamento della finanza pubblica. Infatti, nel DPEF, il governo segnala che il suo obiettivo programmatico è una crescita che va dallo 0,9% del prossimo anno all'1,5% del 2011 con una media nel triennio dell'1,2%: La metà esatta del tasso di crescita del 1995 e del 2001 e di quella dei Paesi dell'Eurozona. Se questo è l'obiettivo del governo, significa che siamo davvero molto lontani da ciò che occorre al Paese tenendo conto, tra l'altro, che negli ultimi due anni l'Italia è cresciuta rispettivamente dell'1,9% e dell'1,6%. Da ciò si deduce che il governo è il primo a non credere alla propria manovra, oppure, per prudenza, fa previsioni inesatte;

la crescita italiana ha confermato in questi anni il divario con l'area dell'euro: un punto percentuale, sia nel 2007 che nel 2006. Nel 2008, l'espansione del PIL nel primo trimestre è stata stimata pari allo 0,5% (conforme alle previsioni della Commissione e dell'OCSE, mentre per il FMI la crescita sarà dello 0,3%), a fronte dell'1,7% dell'area dell'euro. La crescita dell'economia è frenata da altri fattori negativi di natura prevalentemente esogena: i forti rincari dei prodotti petroliferi e delle materie prime non energetiche che hanno spinto verso l'alto l'inflazione; l'apprezzamento dell'euro nei confronti delle principali valute. Questi sono elementi comuni all'intera area dell'euro, ma colpiscono in misura maggiore

l'Italia, poiché si inseriscono in un contesto di bassa produttività, di scarsa competitività delle imprese e di rilevanti problemi strutturali;

con un quadro programmatico come quello indicato nel DPEF, con una crescita così bassa, ci domandiamo come potranno realizzarsi gli obiettivi di finanza pubblica, primo fra tutti il pareggio di bilancio nel 2011. Come spiega il DPEF, che con la manovra verrà tagliata la spesa corrente al netto degli interessi, intervenendo sugli enti locali, la pubblica amministrazione e la sanità, facendo, nel contempo, aumentare la pressione fiscale al 43%, malgrado le dichiarazioni programmatiche dello stesso Berlusconi che si era impegnato ad abbassarla. Si deve tuttavia osservare che nei tre settori citati (enti locali, pubblica amministrazione e sanità) risparmiare circa 10 miliardi di euro nel triennio è cosa alquanto difficile e tutta da verificare. Inoltre i dati della crescita, del deficit e del debito contenuti nel DPEF sono tra loro incongruenti. Infatti, senza un contestuale rilancio dell'economia attraverso un rafforzamento della domanda pubblica e privata e una successiva nuova politica dell'offerta, ogni taglio di spesa darà un input recessivo che a sua volta potrà innescare un circuito perverso di ulteriore rallentamento della crescita, di una caduta del gettito tributario e quindi di una maggiore difficoltà nelle politiche di risanamento;

i consumi privati concorrerebbero alla crescita dello 0,2%, le esportazioni nette fornirebbero un apporto dello 0,3%, La spesa delle famiglie segnerebbe una forte decelerazione rispetto al 2007 crescendo solo dello 0,3%, gli investimenti in macchinari ed attrezzature mostrano una crescita sensibilmente negativa rallentando ulteriormente rispetto al 2007, Le esportazioni sono stimate del 2,1% in rallentamento rispetto alla dinamica espansiva del biennio 2006-2007;

nel primo trimestre del 2008 l'occupazione è aumentata dello 0,3% rispetto al trimestre precedente, la dinamica dell'occupazione crescerebbe a tassi più moderati rispetto all'ultimo biennio, 0,7%, a fronte di una crescita media dell'1,3% nel 2006-2007, mostrando ancora una forte elasticità rispetto al PIL. Il tasso di disoccupazione si attesterebbe invece al 5,9%, facendo registrare una riduzione dello 0,2% rispetto al 2007, il costo del lavoro per unità di prodotto risulterebbe in forte rialzo rispetto al 2007. Parallelamente ad una crescita lievemente negativa della produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto risulterebbe in forte rialzo rispetto al 2007, con il 4,1% rispetto all'1,5%;

per quanto riguarda le previsioni relative al 2009, la crescita del PIL risulterebbe pari allo 0,9%, mentre negli anni seguenti si proietta una dinamica di crescita pari a circa 1,5%. I consumi delle famiglie crescerebbero dello 0,9%, riflettendo l'evoluzione positiva della decelerazione dell'inflazione al consumo. Gli investimenti in macchinari ed attrezzature mostrerebbero un incremento pari all'1% per giungere quindi, nel medio periodo, a crescere in media ai tassi superiori al 2% annuo. Nel 2009 le esportazioni crescerebbero del 3,5% e le importazioni del 3% manifestando un'elasticità elevata rispetto al PIL. Rispetto al 2008, il disavanzo della bilancia commerciale migliorerebbe di circa 0,6% attestandosi al 2% rispetto al PIL, per effetto del miglioramento delle ragioni di scam-

bio. L'occupazione crescerebbe dello 0,5% e negli anni seguenti, ad una media dello 0,6-0,7% dell'anno. Il tasso di disoccupazione continuerebbe a ridursi passando da 5,8% del 2009 al 5,4% del 2013. Il costo del lavoro per unità di prodotto crescerebbe dell'1,3% (nel 2008 la crescita stimata è del 4,1%).

4. Il miglioramento della finanza pubblica registrato nel biennio 2006-2007 è incontestabile: la situazione di disavanzo eccessivo è stata corretta, con la discesa dell'indebitamento netto (deficit) in rapporto al Pil all'1,9% lo scorso anno, dopo il 3,4% del 2006 e il 4,2% del 2005. Il recupero è stato, tuttavia, realizzato pressoché interamente sul versante delle entrate attraverso l'aumento della pressione fiscale (pari al 43,3% del Pil) risultante, soprattutto, dall'ampliamento della base imponibile, inclusa la lotta all'evasione. Si deve tuttavia, registrare che oggi i conti pubblici sono tornati a rischio: la congiuntura economica è seriamente peggiorata, con il Pil che nel 2008 aumenterà di appena lo 0,3-0,6%, mentre il *deficit* sarà in risalita verso il 2,5%, non solo a causa della mancata crescita. La frenata del Pil si rifletterà, innanzitutto, in un rallentamento delle entrate fiscali, i cui segnali sono già visibili; una serie di spese pubbliche certe, ma non ancora contabilizzate in bilancio (rinnovi contrattuali, Ferrovie, Anas, sanità e altre voci straordinarie), potrebbero spingere il deficit vicino al 3% del Pil, così da rendere necessari alcuni incisivi tagli nei flussi di spesa per rimanere nei vincoli europei;

dice il Dpef: dobbiamo «rispettare gli impegni assunti in Europa dall'Italia... Impegni che, dato l'«obiettivo-vincolo» del raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011. Inoltre, il Dpef non manca di citare un ulteriore vincolo che assume e che deriva da un rilievo della Commissione europea: «Il prospettato deterioramento della posizione strutturale nel 2008, rispetto al 2007 è chiaramente non in linea con la riduzione annua di almeno 0,5 per cento del PIL prevista dal Patto di Stabilità e Crescita e ribadita dalla Decisione del Consiglio ai sensi dell'art. 104». Nella Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica (RUEF) elaborata dal Governo Prodi e presentata in Parlamento il 18 marzo 2008, si legge che: «Nel complesso la politica di bilancio dovrà recuperare risorse per un ammontare che si stima tra i 20 ed i 30 miliardi nel triennio 2009-2011». Questo importo viene incrementato dal DPEF in base al risultato della “due diligence” operata dalla Ragioneria Generale dello Stato, che ha cifrato in aumento rispetto alle previsioni il deficit 2008 stimandolo al 2,5 per cento del prodotto interno lordo. Pertanto la correzione triennale necessaria per raggiungere gli obiettivi fissati dovrebbe essere pari a 34,4 miliardi di euro;

i problemi e i fattori di rischio, come si vede, non mancano, anche se l'obiettivo di un disavanzo 2008 non superiore al 2,5% del Pil (e al 2,0% nel 2009) è senz'altro alla portata, pur in presenza di una nuova discesa del saldo primario e di un aumento della spesa per interessi; il debito pubblico, a sua volta, dovrebbe continuare a ridursi in rapporto al Pil (dal 104% nel 2007 al 102,7% nel 2009), nonostante la minore dinamica delle entrate tributarie e le maggiori spese correnti. Per centrare il pareg-

gio di bilancio tra il 2011 e il 2012 occorrerebbero, secondo il governo, circa 35 miliardi di misure correttive (di cui 25 miliardi a riduzione del deficit), nel totale del triennio 2009-2011 rispetto all'attuale situazione di legislazione vigente e a politiche invariate (in realtà per ottenere il risultato dichiarato di un indebitamento netto pari allo 0,1% nel 2011, servirebbe una manovra correttiva pari a circa 40 miliardi);

le previsioni contenute nel DPEF non tengono conto soprattutto della retroazione (feed back) della gestione restrittiva della spesa pubblica sull'economia e dunque sui conti stessi. Non sono considerati gli effetti restrittivi delle manovre proposte sulla crescita. L'impulso restrittivo è pari – secondo alcuni economisti – a circa 0,4 punti di Pil per anno (2009-2011) e 1,6 punti in totale. Mancherebbero, dunque, entrate per circa lo 0,2% annuale rispetto al Pil e cioè, circa 3 miliardi di euro di entrate annuali in meno rispetto a quanto scritto nel DPEF;

il Governo vuole intervenire in prevalenza non dal lato delle entrate fiscali, ma dal lato della spesa pubblica. Affermazione sorprendente da parte di chi, nel quinquennio 2001-2006, era riuscito ad incrementare le spese di parte corrente, l'indebitamento netto, azzerare il saldo primario e perfino incrementare lo stock del debito (come anche si desume dai grafici contenuti nello stesso Dpef 2009 alle pagine da 35 a 37). Osserviamo peraltro che il Governo non corregge il tendenziale dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per l'anno 2008, che peraltro sale dal 1,9% del 2007 al 2,5%. Comincia ad intervenire (meno 0,6%, circa 10 miliardi di euro solo per correggere il tendenziale) a partire dal 2009. La manovra 2009 sarà di circa 13,1 miliardi di euro e per gran parte sarà dunque diretta a ridurre il deficit all'1,8% del Pil;

ciò che viene programmato non è in buona sostanza la crescita, ma un taglio deciso della spesa pubblica riversandone il grosso dell'onere sugli Enti territoriali;

sul piano dello sviluppo la scelta è riservata sostanzialmente al nucleare e alla detassazione di alcune plusvalenze reinvestite. Tremonti punta a gestire con il Ministro Scajola direttamente i finanziamenti del Fondo per la aeree sottoutilizzate (FAS), finora gestite collegialmente dal Cipe e dalle Regioni. Al di là di tutte le dichiarazioni contro la camicia di forza dei vincoli europei, Tremonti prosegue dunque, la politica deflativa ispirata dalla BCE che ha un notevole impatto negativo sullo sviluppo.

5. Il processo di federalismo fiscale è tutt'ora largamente incompiuto. Gli obiettivi da raggiungere sono: maggiore responsabilità, più efficienza, concretezza e maggiore competitività del sistema Paese soprattutto più accountability.

6. Relativamente alla gestione del debito nel 2008 si deve segnalare che: la crisi che ha investito i mercati internazionali a partire dal 2007 ha continuato a produrre i suoi effetti anche nell'anno in corso. Le tensioni a livello internazionale sono tornate a influire sul mercato dei titoli di Stato dell'area dell'euro. Le ricadute sul mercato dei titoli di Stato della pre-

sente situazione di crisi sono essenzialmente riconducibili ai seguenti fenomeni: a causa delle note difficoltà di bilancio derivanti dalla crisi del credito e dei mercati monetari, gli operatori bancari manifestano una maggiore difficoltà ad acquistare i titoli del debito all'emissione da redistribuire poi agli investitori nazionali e internazionali. Pur in presenza di un contesto di mercato così problematico, il Tesoro ha continuato a garantire la copertura del fabbisogno di cassa del Settore Statale anche ricorrendo a una maggiore flessibilità negli strumenti offerti al mercato. Oltre all'emissione di strumenti a breve termine per coprire sfasamenti di cassa temporanei, l'approccio all'emissione dei titoli a medio/lungo termine è stato particolarmente calibrato sulle capacità di assorbimento del mercato. Con tale strategia, il Tesoro è riuscito a mantenere il costo medio di finanziamento del debito al di sotto di quello della media del 2007, mantenendo il controllo dell'esposizione al rischio di tasso interesse e di rifinanziamento;

in questo scenario si prevede una moderata salita della spesa per interessi per l'anno 2008. Invece per gli anni successivi l'incremento è più consistente e si spiega in larga parte con i più alti tassi di interesse previsti all'emissione, dovuti ad una maggiore inflazione (che influenza direttamente il costo dell'emissioni di titoli reali);

nello scenario tendenziale il rapporto debito/PIL è previsto in discesa progressiva fino al 2013, con un valore stimato per quest'ultimo anno del 96,5 per cento. Il DPEF prevede, a differenza del RUEF, una discesa più lenta nel tempo per effetto principalmente di due fattori: da un lato il rallentamento della crescita economica e dall'altro una dinamica più accentuata del Fabbisogno del Settore Pubblico. Rispetto alle previsioni formulate in sede RUEF, nello scenario tendenziale la discesa del rapporto debito/PIL sotto il 100 per cento avverrebbe nel 2012 anziché nel 2010.

Gli obiettivi di contenimento della spesa si fondano sull'adozione di misure specifiche, le quali – indica il documento – si concentrano, in particolare, nei settori del pubblico impiego, della finanza decentrata, della sanità e della previdenza;

il contenimento della spesa pubblica viene attuato, applicando un limite preventivo alla crescita delle spese di ogni ministero, centrato su «missioni», «programmi» e costi di gestione degli stati di previsione dei ministeri. Tale strumento di contenimento della spesa pubblica si andrà ad aggiungere agli altri tagli già disposti con il decreto-legge n. 93 del 2008 (il cosiddetto decreto-legge ICI, sul quale il governo ha posto la fiducia alla Camera e arriverà in seconda lettura al Senato) con il quale sono state rimodulate le dotazioni finanziarie relative ai programmi ricompresi all'interno di ciascuna «missione» di spesa. Di fatto sono stati attuati, nel triennio, tagli alle Amministrazioni Centrali per 14,5 miliardi di euro, di cui 5 miliardi solo nel 2009. Di certo, gli effetti dei tagli ai ministeri, si faranno pesantemente sentire sui dipendenti pubblici: i risparmi sul personale devono fruttare per le casse dello Stato un beneficio

di 2 miliardi di euro a regime. Il rischio che l'operazione si esaurisca dal lato degli investimenti è consistente;

si legge della relazione tecnica del decreto-legge n. 112/2008, l'affermazione che le percentuali di taglio sono state fissate «per differenza» (ad esempio, 222 milioni in meno per l'istruzione scolastica nel 2009), ossia per fare quadrare i conti. Roba da ragionieri, quando i risparmi veri nella pubbliche amministrazioni si ottengono con un'opera pluriennale e mirata di molteplici microinterventi. Nel 2009 il contenimento delle spese in conto capitale sarà di circa 3,5 miliardi di euro. È evidente che i tagli alla spesa pubblica descritti da Tremonti, finiranno per colpire indiscriminatamente, a livello orizzontale tutte le amministrazioni pubbliche, anziché essere finalizzati, in maniera mirata a recuperare risorse in specifici settori, rischiando così di far pagare tutti gli enti pubblici, anche quelli virtuosi, che saranno costretti a tagliare i servizi sociali con il rischio, ad esempio che molti comuni perderanno scuole, dovranno chiudere asili nido e mense, oppure si vedranno costretti ad erogare meno assistenza agli anziani.

7. il DPEF al nostro esame non offre alcun elemento che consenta di valutare dimensioni e qualità di un'eventuale manovra espansiva che si accompagni a quella di correzione (per definizione, recessiva), necessaria per rispettare i vincoli del Patto di Stabilità e Crescita. La mancanza di queste informazioni – unita all'assenza di quantificazione delle risorse destinate all'attuazione delle «linee guida» della politica economica – priva di significato il DPEF stesso quale strumento di verifica degli effetti delle politiche seguite in passato (il quadro macroeconomico a legislazione vigente); di definizione delle fondamentali scelte per il futuro (il quadro programmatico); e soprattutto, di analisi della coerenza tra il primo e il secondo, attraverso il calcolo degli effetti espansivi e/o recessivi delle manovre di finanza pubblica;

infine, si deve segnalare che nel DPEF 2009-2013 è stata completamente ignorata la disposizione di cui all'articolo 3, comma 2-ter, del decreto-legge n. 316 del 2004, che obbliga il Governo a inserire annualmente nel Documento di programmazione economico-finanziaria un aggiornamento, predisposto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sentiti gli altri Ministri interessati, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi derivanti dall'attuazione del Protocollo di Kyoto e sui relativi indirizzi, indicando in particolare le proposte di modifica e di integrazione del Piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni che si rendano necessarie;

impegna il governo:

a) a rivedere e completare il testo del Dpef secondo le indicazioni di seguito elencate:

a.1) introducendo tutte le informazioni e gli obiettivi previsti dalla legge n. 468 del 1978, specificando le politiche settoriali previste e i rispettivi attesi risultati, con particolare riferimento alle misure di cor-

rezione, così da consentire una più puntuale verifica degli impatti effettivi della manovra di finanza pubblica delineata dal Dpef;

a.2) inserendo nel Dpef un resoconto puntuale sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi derivanti dall'attuazione del Protocollo di Kyoto e sui relativi indirizzi, come previsto dall'articolo 3, comma 2-ter, del decreto-legge n. 316 del 2004, indicando in particolare le proposte di modifica e di integrazione del Piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni che si rendano necessarie;

b) a fare chiarezza sugli interventi che dovranno necessariamente essere adottati per stimolare la crescita economica, nonché ad operare una drastica correzione degli indirizzi di politica economica e sociali del governo, finalizzata alla promozione di una maggiore coesione e equità sociali, e al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

b.1) relativamente alla politica fiscale:

constatato che il DPEF, in relazione alla descrizione dei dati sull'andamento economico e finanziario, presenta nel complesso un quadro della situazione da cui emerge, chiaramente, che la politica fiscale adottata dal precedente Governo nella passata legislatura ha contribuito ad un sensibile aumento del gettito fiscale, contribuendo in tal modo ad un miglioramento di tutti gli indicatori della situazione di finanza pubblica;

rilevato che non sono previste, contrariamente a quanto più volte annunciato, misure specifiche per la progressiva riduzione della pressione fiscale a carico delle imprese e dei cittadini, che alla luce delle misure adottate rischia di aumentare, si prevedono invece interventi di perequazione fiscale che rischiano di risultare inefficaci e di avere pesanti ripercussioni sull'andamento tendenziale dell'inflazione e un notevole aggravio di costi per i cittadini consumatori;

constatato che, malgrado le critiche formulate al precedente Governo, i provvedimenti confermano la validità degli obiettivi di lotta all'evasione e all'elusione fiscale, anche se le misure introdotte e proposte mettono in dubbio il raggiungimento degli obiettivi prefissati;

l'intervento in materia di Patto di stabilità appare di entità notevolmente penalizzante per l'autonomia e l'operatività degli enti locali, al punto di configurare una più che probabile drastica riduzione della prestazione di servizi a favore delle collettività locali;

valutata estremamente grave la previsione di 9,2 miliardi di euro di tagli nel triennio sul sistema della finanza decentrata, di cui 3 miliardi di euro nel 2009, che si sommano agli effetti negativi per la finanza locale del decreto-legge n. 93, il quale ha abolito l'ICI sull'abitazione principale, senza prevedere il trasferimento integrale ai comuni delle risorse corrispondenti al mancato gettito, con una sotto stima di circa 500 milioni di euro, con conseguenze nefaste sui servizi resi ai cittadini e sul sostegno alla crescita del Paese;

1. a destinare tutte le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, eccedenti gli obiettivi di risanamento, a riduzioni della pres-

sione fiscale nei confronti dei lavoratori dipendenti e di prevedere, per i prossimi anni, la destinazione di tali maggiori entrate al recupero del potere di acquisto dei lavoratori dipendenti, dei pensionati e delle famiglie;

2. a operare una significativa riduzione della pressione fiscale a favore dei lavoratori, partendo dai redditi medio-bassi, agendo sull'IRPEF e sulla contribuzione figurativa, sulla quota di salario da contrattazione di secondo livello, ridistribuendo i vantaggi da aumento della produttività a favore dei lavoratori;

3. a non elevare le aliquote d'imposta attualmente previste a carico delle imprese, al fine di dare certezza alla programmazione strategica e alla conseguente previsione delle scelte d'investimento operate dalle medesime e prevedere una riduzione graduale delle aliquote d'imposta attualmente previste per i lavoratori autonomi;

4. a sostenere la crescita dimensionale delle imprese, introducendo forti sconti di imposta, fino all'azzeramento di Ires ed Irap per un certo numero di anni, per la quota di profitti corrispondente alla quota di capitale dell'impresa detenuto da fondi private equity e abbattendo l'imposta sostitutiva per i disavanzi da fusione.

5. a prevedere la semplificazione fiscale per le piccole e medie imprese, partendo dall'elevazione del tetto di fatturato per il pagamento a forfait delle diverse imposte e tributi, anche attraverso una differenziazione del tetto stesso per settori e comparti, da concordare con tutte le categorie interessate, dall'innalzamento del limite per le spese per l'acquisto di beni strumentali, in particolare per quanto riguarda l'affitto dell'immobile strumentale all'attività e di ridurre al 10% la ritenuta d'acconto per i professionisti che aderiscono al forfettone;

6. a prevedere la tassazione del reddito da affitto non ad aliquota marginale, ma ad aliquota fissa e consentire la detraibilità di una quota fissa dell'affitto pagato;

7. ad aumentare la quota fiscalmente detraibile della rata sui mutui relativi all'acquisto della prima casa di abitazione;

8. in riferimento all'attuazione del federalismo fiscale, a presentare un disegno di legge autonomo, non collegato alla manovra finanziaria e che non abbia un vincolo perentorio di approvazione fissato al 31 dicembre 2008. Risulta, infatti, opportuno consentire un adeguato dibattito parlamentare, oltre che un pieno coinvolgimento del sistema delle autonomie;

9. in merito all'impianto complessivo della delega legislativa per l'attuazione del federalismo fiscale, a dare piena attuazione alla riforma costituzionale del titolo v della costituzione, a ridurre il peso dell'intermediazione dello stato: le regioni e gli enti locali non dovranno attendere di ricevere trasferimenti dallo stato, le entrate dell'imposizione applicata ai beni prodotti sui rispettivi territori dovranno rimanere nei territori di competenza; a prevedere imposte erariali per l'espletamento delle funzioni e dei servizi propri dello stato; a prevedere un fondo perequativo gestito direttamente dalle regioni con il massimo di trasparenza ed a favore di quelle regioni il cui pil medio pro capite sia inferiore alla media nazionale e che siano attivamente impegnate nella lotta all'evasione fiscale e contributiva;

10. a migliorare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria attraverso l'approntamento di misure fiscali improntate al riconoscimento dei diritti del cittadino contribuente, composto di regole più semplici e certe, di aliquote più adeguate e proporzionate

11. a favorire, relativamente agli aspetti tributari, il conseguimento dell'obiettivo di più equa distribuzione dell'onere fiscale attraverso azioni di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, di recupero della base imponibile, valorizzando il criterio della effettiva progressività del prelievo affermato in Costituzione e promuovendo un maggior equilibrio del prelievo rispetto alle diverse tipologie di reddito;

12. a prevedere un adeguato sostegno del potere d'acquisto di salari e pensioni, anche operando la riduzione della pressione fiscale (43,3% nel 2007, 43,1% nel 2009);

b.2) in riferimento al comparto della giustizia:

considerato che gli interventi normativi fino ad ora adottati e i tagli finanziari previsti nel settore giustizia determineranno la vanificazione di ogni progetto di ristrutturazione del sistema, con particolare riferimento alla informatizzazione degli uffici, alla definitiva introduzione del processo telematico e alla auspicata introduzione dell'ufficio per il processo, impedendo di provvedere alla spese primarie e quotidiane e considerato inoltre che un analogo riflesso negativo sul funzionamento delle attività sarà determinato anche per i servizi resi dalle forze dell'ordine sul territorio;

1. a provvedere urgentemente al reperimento delle risorse adeguate per assicurare alla riforma organica del processo sia civile che penale, con particolare riferimento al sistema delle comunicazioni e delle notificazioni per via telematica in modo da consentire agli uffici giudiziari di gestire il carico degli adempimenti e di superare i ritardi nella trattazione dei processi determinati per meri problemi procedurali e meramente formali;

2. ad incrementare i fondi dedicati al personale ed alle strutture di supporto delle forze dell'ordine, in modo da assicurarne l'ammodernamento e da consentire una più razionale presenza sul territorio nazionale, indispensabile per una efficiente lotta alla criminalità organizzata e diffusa;

3. a prevedere, nel comparto giustizia, un forte incremento di personale sia giudicante che amministrativo, con particolare riferimento ai servizi di cancelleria, assicurando inoltre un intervento urgente per garantire la verbalizzazione e la trascrizione degli atti presso tutti i singoli uffici giudiziari, quale passaggio fondamentale per lo svolgimento dei processi penali;

4. a reperire le necessarie risorse finanziarie per salvaguardare i livelli retributivi degli operatori delle forze dell'ordine, della giustizia e del settore carcerario, prevedendo l'ampliamento e l'ammodernamento delle strutture penitenziarie esistenti, assicurando anche l'attuazione dei piani e dei programmi a tal fine previsti nelle ultime leggi finanziarie;

5. a completare le procedure di stabilizzazione del personale del comparto giustizia, secondo i tempi e le scadenze previsti, nonché gli impegni, anche finanziari, già assunti con la legge finanziaria 2008;

6. a trasferire le risorse finanziarie giacenti nei depositi giudiziari, a favore del Ministero della Giustizia, sfruttando così le risorse “dormienti” giacenti presso i depositi giudiziari, utilizzandole in favore del Ministero della giustizia, consentendo così il pressoché totale autofinanziamento del sistema giudiziario, recependo tra l’altro le proposte avanzate dalla Commissione «per lo studio e la proposta di riforme e di interventi per la razionalizzazione, armonizzazione e semplificazione delle procedure processuali ed amministrative relative alle sanzioni pecuniarie da reato applicate a norma del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, alle spese processuali ed alla gestione dei beni confiscati ed in giudiziale sequestro nonché la verifica ed ampliamento delle forme di contrasto alla criminalità economica con riferimento particolare all’ambito di applicazione della responsabilità degli enti»;

b.3) relativamente alle politiche per lo sviluppo delle infrastrutture del Paese:

ribadita la contrarietà verso i primi provvedimenti già adottati dal governo in materia, con i quali ingenti risorse disponibili e già allocate dal precedente governo per le infrastrutture sono state dirottate, sulle spese correnti; consistente appare infatti la progressiva diminuzione delle risorse destinate agli investimenti per il prossimo triennio, quantificabile in più di 11 miliardi di euro, rispetto a quelle previste; a questi tagli, tenuti coperti fin oltre il possibile, come conferma il documento allegato infrastrutture, presentato al Parlamento senza i previsti pareri del CIPE e della conferenza unificata Stato regioni, non si può pensare di rispondere con il miraggio delle liberalizzazioni o della finanza di progetto; il concorso di possibili risorse private e il tema della concorrenza nel mercato e per il mercato, che condividiamo in linea di principio, non può solo essere semplicemente evocato;

1. ad allocare un adeguato e congruo stanziamento di risorse per il finanziamento dell’allegato infrastrutture, nel quale, persino le priorità infrastrutturali, indicate nel documento, non trovano, allo stato attuale, adeguata copertura nelle tabelle sinottiche; in particolare, si chiede di attuare gli impegni che il Governo si era assunto per le infrastrutture al sud;

2. a stanziare i fondi necessari all’attuazione del Piano-casa, nei fatti, esaltato dalla retorica di governo, che in realtà si limita solo alle parole, contrariamente a quanto fatto dal precedente governo Prodi che ha stanziato ben 1.200 milioni, con la finanziaria 2008;

3. a procedere ad un nuovo Piano nazionale del trasporto aereo, rivedendo la nostra politica dei trasporti aerei per ridefinire le connessioni tra l’Italia e il mondo in relazione all’economia globalizzata; all’interno di questo quadro è importante selezionare le infrastrutture aeroportuali capaci di rispondere alle esigenze economiche dei territori, a partire dalla risoluzione del problema Malpensa;

4. a destinare adeguati livelli di risorse alla portualità ed alle infrastrutture al servizio della logistica;

5. a rimuovere i tagli operati alla finanziaria 2008 del Governo Prodi in relazione al trasporto pubblico locale, il cui processo di riforma era stato approntato con una adeguata corresponsione di risorse (oltre 700 milioni di euro) e di provvedimenti di accompagnamento sul versante sociale che vengono cancellati con grave pregiudizio per l'erogazione di un servizio essenziale al diritto alla mobilità di pendolari e cittadini nel territorio;

b.4) relativamente alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali:

1. a favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, a garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Ad individuare, inoltre, tra le funzioni fondamentali degli enti locali, per quanto non già stabilito dalla legge, le attività di interesse generale il cui svolgimento sia necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alla popolazione locale, in condizioni di piena accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza;

2. a fare uscire progressivamente dall'azionariato di controllo delle società di servizi pubblici locali gli enti territoriali;

3. la gestione delle risorse idriche – essendo l'acqua un bene comune dell'umanità – non deve essere liberamente assoggettata alle norme del mercato;

b.5) relativamente alle politiche per il lavoro:

considerato che:

il precariato è diventato in Italia una vera e propria emergenza nazionale ed un fenomeno che oltre a coinvolgere la popolazione italiana più giovane, riguarda anche la vita delle persone meno giovani, con più di quaranta anni di età;

secondo i dati forniti dall'ISTAT sarebbero 3.757.000 i lavoratori precari assunti con le più diverse forme contrattuali in Italia, di cui almeno 948.000 provenienti da esperienze lavorative «precarie» terminate ed in cerca di nuova occupazione;

che il 56% del precariato in Italia è costituito prevalentemente da donne;

per combattere il precariato l'attuale Governo, invece di adottare misure realmente strutturali per l'economia del mercato del lavoro, non solo si è impegnato nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2009-2013 (DPEF) a sopprimere tutte le norme varate durante la precedente legislatura relative alla stabilizzazione del personale precario, ma ha anche proposto nella manovra economica solo misure di soluzione a carattere compensativo, quali ad esempio la «detassazione degli straordinari»: misura che cela l'infausto obiettivo di convincere le imprese ad

investire sull'occupazione già esistente, anziché promuovere l'assunzione dei giovani e lasciando di fatto irrisolti i problemi del Paese;

in altri Paesi Europei, come ad esempio la Danimarca, sono utilizzati per il mercato del lavoro modelli di flessibilità (in particolare la cd. «flexicurity») che, congiuntamente alla corresponsione di robusti sussidi di disoccupazione a favore dei precari, hanno lo scopo di stimolare le persone ad aggiornarsi professionalmente e a trovare un nuovo impiego in tempi ragionevolmente certi ed accettabili;

1. ad adottare opportune iniziative normative volte all'introduzione di un salario minimo adeguato al costo della vita del lavoratore, nonché all'adozione di misure finalizzate a coniugare le esigenze del mondo dell'impresa con quelle del mercato e del mondo del lavoro;

2. ad aumentare le risorse attualmente disponibili per adottare nuove tipologie di ammortizzatori sociali e modelli di flessibilità già utilizzati con successo in altri Paesi del Nord Europa;

3. ad adottare opportune iniziative normative finalizzate ad accrescere, tutelare e valorizzare l'occupazione femminile, sia sotto forma sostegno per i congedi parentali, sia sotto forma di investimento sulla qualità del lavoro femminile.

b.6) relativamente alle politiche per il pubblico impiego:

1. a prevedere risorse adeguate per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego,

2. a rivedere le politiche adottate nei settori dell'istruzione, con la previsione di una riduzione di 87.000 insegnanti e 42.500 unità di personale ATA nel triennio, e nella sanità, dove sono previste riduzioni di spesa di 3 miliardi di euro nel biennio 2010-2011;

3. a rimuovere i tagli adottati recentemente dal governo per il comparto sicurezza, poiché dal DPEF e dal decreto-legge n. 112/2008 appare un'inaccettabile incongruenza tra quanto annunciato dall'attuale maggioranza prima del voto e la previsione di una insostenibile contrazione delle risorse finanziarie ad esso assegnate, anche in previsione del maggiore onere che sarà posto, a carico delle forze dell'ordine, dai provvedimenti sulla sicurezza attualmente in discussione in Parlamento per quanto riguarda il controllo del territorio e il contrasto all'immigrazione clandestina;

b.7) relativamente alle politiche per la sanità:

considerato l'esiguo rilievo attribuito agli interventi in materia di sanità quale sintomo di una scarsa attenzione a tali politiche di settore, come è testimoniato anche dalla mancata nomina di un autonomo Ministro della salute;

rilevata la discrasia tra i tagli previsti alle risorse destinate alla sanità e gli incrementi concernenti la spesa per acquisti di beni e servizi nonché quella per prestazioni sanitarie fornite da produttori in regime di mercato, per la quale si prevede un incremento medio del 3,6 per cento; giudicata particolarmente negativa, in assenza di una revisione dei criteri

per l'accreditamento delle strutture destinatarie di tali risorse che consenta di garantire l'appropriatezza delle cure e quanto meno di evitare la possibilità di truffe, come evidenziato da recenti episodi di malasanità;

considerato che l'incidenza delle risorse destinate alla sanità – che il documento prevede possa raggiungere, a fine periodo, il 7 per cento del PIL – è inferiore alla media degli altri Paesi dell'Unione europea;

valutata negativamente l'adozione di una logica di meri tagli alla spesa pubblica ed agli investimenti in settori strategici, quale ad esempio quello della sanità:

1. a chiarire quale modello di federalismo il governo intende adottare, soprattutto in relazione ai tagli dei trasferimenti agli enti locali, i quali, con riferimento alla tutela della salute, non devono in alcun modo tradursi in riduzione dei servizi e delle prestazioni offerte ai cittadini, nei confronti dei quali bisogna sempre garantire l'assegnazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie;

2. ad adottare interventi che incidano su elementi decisivi di razionalizzazione della spesa sanitaria e del sistema sanitario nel suo complesso, quali ad esempio il sistema di pagamento dei DRG, la revisione dei meccanismi di accreditamento e dei controlli delle strutture private;

3. a prevedere una copertura di spesa che eviti la reintroduzione dei ticket dopo aver tagliato le spese superflue per la sanità;

4. a prevedere un formale impegno per il rinnovo contrattuale del comparto sanità;

5. valutato riduttivo il progetto di digitalizzazione, prefigurato come strumento di controllo della spesa farmaceutica e sanitaria, anziché come elemento da valorizzare in funzione di garanzia dell'appropriatezza e della continuità delle cure, a prevedere, per la sua realizzazione, il reperimento delle necessarie risorse e le opportune attività di formazione del personale;

b.8) relativamente alle politiche per lo sviluppo delle imprese e della Ricerca:

1. a prevedere più incisivi interventi finalizzati alle esenzioni e facilitazioni fiscali, che vadano oltre il sostegno dello start up, proponendo di adottare le garanzie statali per l'accesso al finanziamento delle PMI che spesso sono quelle che hanno un basso capitale sociale e poche risorse stabili, in linea con gli indirizzi della Commissione Europea che proprio in questi giorni ha aggiornato le norme sugli Aiuti di Stato concessi sotto forme di garanzie e quindi sulla loro ammissibilità.

2. a prevedere l'esenzione degli oneri sociali per gli addetti alla ricerca per un periodo di tre anni dalla creazione dell'impresa, anche al fine di stimolare la collaborazione tra imprese ed università, essendo la ricerca e la formazione un elemento fondamentale per l'innovazione e lo sviluppo delle imprese. Fra l'altro nel DPEF il governo parla di Università solo per dire che si possono trasformare in fondazioni private mentre non c'è alcun cenno ad una politica strategica su quello che è appunto ricerca e innovazione.

3. ad approntare efficaci politiche per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese quale misura portante a favore dello sviluppo,

4. a sviluppare con adeguati interventi e risorse il settore del commercio e del turismo, puntando a posizionare le politiche di rilancio del settore turistico ad un nuovo posizionamento competitivo quale fattore produttivo di interesse primario per l'economia del Paese. A tal fine è necessario: rivedere le aliquote IVA che gravano sul settore per realizzarne l'allineamento ai livelli più bassi praticati da importanti competitori europei;

5. a sostenere il Made in Italy attraverso misure di sostegno per la promozione straordinaria, anticontraffazione.

b.9) in relazione alle politiche di sviluppo del Mezzogiorno:

1. a ripristinare – nelle aree dell'obiettivo 1 – i crediti d'imposta automatici per gli investimenti;

2. ad utilizzare le risorse dei fondi strutturali europei per le aree sottoutilizzate prioritariamente per progetti interregionali, con l'intervento sussidiario dello Stato, finalizzati a creare le condizioni strutturali dello sviluppo;

3. a definire, valutando attentamente le opere da realizzare dal punto di vista della loro sostenibilità ambientale e della loro funzionalità, un Piano infrastrutturale con priorità per il Mezzogiorno e la realizzazione delle autostrade del mare;

4. a predisporre un piano di lavoro e contro la povertà nel Mezzogiorno, a partire dall'attuazione del reddito minimo di inserimento e dalla riforma degli ammortizzatori sociali, nella convinzione che solo la crescita occupazionale e le misure di inclusione sociale possono consolidare l'aumento della domanda interna e la crescita e contribuire a sconfiggere la criminalità;

5. ad adottare interventi specifici per contrastare con decisione il fenomeno della criminalità organizzata e per rendere efficaci anche gli interventi già previsti per la sicurezza.

b.10) relativamente alle politiche per lo sviluppo del settore agroalimentare:

preso atto che il documento, contrariamente a quanto accaduto negli ultimi anni, non reca alcun riferimento alle politiche per i settori agroalimentare e della pesca per i prossimi anni;

in Europa sono attualmente in discussione tematiche rilevanti per lo sviluppo del settore agroalimentare e della pesca, che vanno ad intersecare le problematiche emergenti relative alla progressiva riduzione dei consumi dei beni alimentari da parte delle famiglie e all'emergenza della fame nel mondo;

1. a garantire alle imprese e ai lavoratori del settore un insieme di interventi per lo sviluppo del nostro sistema agroalimentare e di quello della pesca ed in particolare di completare gli interventi di natura fiscale, procedendo ad una progressiva stabilizzazione delle stesse, ed in par-

ticolare: a) prevedere misure di agevolazione per consentire al comparto pesca di superare la fase di crisi che sta attraversando; b) prevedere la stabilizzazione dell'aliquota IRAP all'1,9 per cento per il settore agricolo;

2. a prevedere in materia previdenziale: a) la conferma delle agevolazioni contributive per il settore agricolo nelle aree sottoutilizzate del Paese; b) riconsiderare, più in generale, il carico contributivo che grava sulle imprese e sugli addetti del settore agricolo e della pesca, al fine di favorire la crescita del livello occupazionale nel settore;

3. a incrementare le risorse a disposizione del Fondo di solidarietà nazionale al fine di dare piena attuazione ai meccanismi di gestione del rischio in agricoltura e potenziando il ruolo delle polizze assicurative;

4. a dare piena attuazione agli strumenti previsti nel Piano strategico nazionale per il settore agricolo finalizzati a migliorare la competitività del settore agricolo e forestale, valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso la gestione del territorio e promuovere la diversificazione delle attività economiche;

5. a prevedere misure che garantiscano il risparmio idrico, attraverso una corretta gestione delle acque, in considerazione dell'assoluto rilievo che le risorse idriche rivestono per l'agricoltura nel contesto dei cambiamenti climatici. A tale riguardo, si sottolinea la necessità di procedere all'ottimale gestione delle risorse previste per il Piano irriguo nazionale, per quanto attiene alla manutenzione della rete, all'incremento delle capacità di invaso, in particolare nei periodi di scarse precipitazioni, e alla promozione delle tecnologie di risparmio idrico per l'irrigazione. Si ribadisce con forza, inoltre, la necessità di prevedere un aggiornamento del Piano irriguo nazionale che risponda, in particolare, alle esigenze provenienti dalle regioni del Mezzogiorno, maggiormente colpite dal fenomeno della siccità;

6. a promuovere l'internazionalizzazione delle imprese del comparto agricolo e della pesca, procedendo ad un loro rafforzamento sotto il profilo dimensionale mediante processi di aggregazione che garantiscano ulteriori possibilità di crescita sui mercati esteri, in considerazione del recente e progressivo aumento delle esportazioni di prodotti italiani;

7. a prevedere apposite misure per ridurre gli effetti della crescita del costo dei carburanti per il settore agroalimentare e della pesca, al fine di consentire la continuità operativa delle imprese e di calmierare l'andamento dei prezzi dei prodotti alimentari;

8. a rafforzare il ruolo dei distretti rurali e agroalimentari di qualità e a valorizzare lo strumento dei piani di sviluppo rurale nella promozione della qualità dei prodotti agroalimentari e a prevedere, a seguito delle recenti riforme, avanzate in sede comunitaria, dell'OCM vino ed ortofrutta, delle misure che tutelino due settori trainanti dell'intero comparto;

9. a garantire, in linea con le istanze provenienti dal mondo dei consumatori, la qualità, la sicurezza e la tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari, mediante la predisposizione di adeguati sistemi di eti-

chettatura che consentano di rafforzare il legame con il territorio di provenienza e di rintracciare l'origine del prodotto acquistato;

10. a tutelare adeguatamente i prodotti italiani dai fenomeni di contraffazione, sia attraverso il ricorso ai desk anticontraffazione, di recente istituzione e sia mediante un'intensificazione dei controlli sul territorio;

11. a promuovere lo sviluppo dell'uso sostenibile delle biomasse, favorendo lo sviluppo delle filiere nazionali attraverso l'utilizzo di materia prima di origine nazionale;

12. a contrastare, con apposite misure, il lavoro nero ed irregolare e lo sfruttamento della manodopera dei cittadini extracomunitari in agricoltura;

13. a procedere ad una semplificazione amministrativa che garantisca la riduzione degli oneri burocratici gravanti sul settore, anche attraverso la promozione dell'utilizzo di strumenti telematici;

14. a procedere al rafforzamento e al consolidamento di una rete di proficui rapporti fra il settore primario e quello del credito, al fine di assicurare nuove e più efficaci forme di sostegno al credito per le aziende agricole ed agroalimentari che presentino adeguati parametri di stabilità sul piano economico e finanziario;

15. a individuare, nell'ambito dei piani nazionali per i giovani e per le pari opportunità, programmi specifici ed incentivi per favorire il ricambio generazionale e rilanciare l'imprenditoria femminile in agricoltura, sostenendo la mobilità fondiaria, l'accesso al credito di investimento, la formazione e la consulenza aziendale;

16. a prospettare la necessità, per le strategie di sviluppo del settore agroalimentare, di un forte collegamento con le politiche dei fondi strutturali e di coesione comunitari per il periodo 2007-2013, in un quadro di concertazione con le Regioni e le Province autonome, per le competenze ad esse trasferite.

n. 2 (testo 2)

FINOCCHIARO, ZANDA, LATORRE, MORANDO, ROSSI Nicola, MERCATALI, BARBOLINI, LEGNINI

Il Senato della Repubblica,

premesso che:

a legislazione invariata e a regolamenti parlamentari vigenti, la sessione di bilancio ha regole ben precise, nei tempi e nei modi;

l'approvazione da parte delle Camere del DPEF, mediante risoluzioni con cui si stabiliscono l'entità della manovra nonché le cifre e le modalità attraverso cui questa entità si raffigura nei saldi di finanza pubblica non rappresenta un atto formale a carattere meramente programma-

tico, ma costituisce l'atto di codeterminazione di decisioni vincolanti per la fase di bilancio che, di norma, è successiva;

impropriamente, stavolta la tempistica viene invertita: è la manovra che anticipa e vincola il DPEF e non il contrario. I provvedimenti legislativi presentati dal Governo sono stati predisposti senza che il Parlamento abbia avuto la possibilità di valutare il quadro programmatico e l'efficacia degli obiettivi che il Governo per legge è tenuto a fissare e ad illustrare alle Camere;

siamo di fronte a una gravissima violazione delle prerogative del Parlamento, cui la Costituzione attribuisce con l'articolo 81 una funzione di indirizzo e controllo in ordine alla destinazione e allocazione delle risorse pubbliche in relazione ai fini da perseguire nell'interesse della collettività; il decreto-legge 112, con i suoi 85 articoli, si presenta in modo estremamente disorganico, privo di qualsiasi omogeneità materiale, spaziando tra le misure più disparate, con evidenti connotati, di natura ordinamentale e numerosi casi in cui non sussiste il requisito della straordinaria urgenza, nonché palesi e gravissime violazioni costituzionali, come quelle relative all'articolo 60, in cui si attribuisce al Ministro dell'Economia e delle Finanze il potere di rimodulare le autorizzazioni di spesa in modo diverso da quanto stabilito nella legge di bilancio, così sovvertendo la gerarchia delle fonti e violando l'articolo 81, primo comma, della Costituzione. Inoltre, il decreto-legge non risponde alle stesse finalità enunciate dall'articolo 1 poiché non agisce efficacemente sul contenimento del costo della vita e non restituisce potere di acquisto alle famiglie;

considerato che:

la politica economica del Governo, illustrata dal DPEF 2009-2013, non è all'altezza dei problemi del Paese ed è controproducente ai fini dell'aggiustamento della finanza pubblica. Essa non affronta le vere priorità: l'anemia della crescita e la perdita di potere d'acquisto dei redditi da lavoro e pensione;

sono completamente assenti misure di rilancio dei consumi interni mediante un incremento del reddito disponibile della famiglie. I dati sulle condizioni ed i redditi da lavoro, da ultimo l'Employment Outlook dell'Ocse del 2 luglio scorso, evidenziano la drammaticità della fase in corso per la stragrande maggioranza delle famiglie italiane. Difficoltà ancora più gravi segnano la vita di milioni di pensionati. Tali difficoltà, insieme ai dati sull'incremento dei prezzi del paniere alimentare e dell'energia (aumenti fino al 20 per cento su prodotti di prima necessità) spiegano la caduta delle vendite al dettaglio ad Aprile scorso (-2,3 per cento a livello nazionale, con un picco del 4 per cento nel Mezzogiorno);

interventi di miglioramento del potere d'acquisto di lavoratori e pensionati migliorerebbero la distribuzione dei redditi e la domanda interna. Nella scorsa legislatura, le imposte sulle imprese sono state significativamente ridotte dall'intervento sul cuneo fiscale e contributivo, dalla riforma dell'Ires – con rilevanti effetti redistributivi a favore delle piccole e medie società di capitali – dall'innalzamento della franchigia Irap per le micro e piccole imprese, dal regime forfettario per i contribuenti minimi e

marginali. Adesso, nella difficile fase in corso, si deve e si può intervenire sui redditi da lavoro e da pensione;

l'assenza di interventi significativi per lo sviluppo e per il sostegno al potere d'acquisto delle famiglie è riflessa dalle previsioni sull'andamento della produttività e del Pil nell'arco temporale della legislatura: anche per il 2013, ultimo anno della previsione, l'aumento della produttività è inferiore all'1 per cento e permane un significativo differenziale di crescita con i Paesi dell'area-euro;

sull'andamento dei redditi da lavoro e, conseguentemente, della domanda interna, pesa l'obiettivo di inflazione programmata. Il Governo ha indicato un'inflazione programmata dell'1,7 per cento per l'anno in corso e del 1,5 per cento dal 2009 in poi. L'inflazione programmata deve essere inferiore all'inflazione "tendenziale" per piegare le aspettative, tuttavia deve essere credibile. Un obiettivo troppo basso, invece di favorire un compromesso ragionevole tra organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori, genera conflittualità, ritardi nella negoziazione, incertezze e, inevitabilmente, effetti negativi sugli investimenti e sui consumi, così compromettendo lo stesso quadro macroeconomico programmatico del DPEF, che si affida interamente alla domanda interna;

le stime della crescita economica del DPEF vanno dallo 0,9 per cento del 2009 all'1,5 per cento del 2011, con una media nel triennio dell'1,2 per cento, una crescita così bassa da rivelare implicitamente lo scetticismo dello stesso Governo circa l'efficienza della manovra a favore dello sviluppo e tale da far sembrare irrealizzabili gli obiettivi di finanza pubblica, primo fra tutti il pareggio di bilancio nel 2011;

l'andamento della finanza pubblica per il 2008 conferma la solidità del risanamento finanziario compiuto nella scorsa legislatura. In particolare:

il fabbisogno del settore statale a giugno è inferiore di quasi 3 miliardi di euro al corrispondente dato del 2007, nonostante l'incidenza di fattori di dilatazione, tra i quali: il minor gettito Iri, la riduzione del versamento Irap in applicazione delle misure di abbattimento del cuneo fiscale, lo slittamento di versamenti di autoliquidazione da parte di aziende di grandi dimensioni;

il fabbisogno degli Enti Territoriali presenta un miglioramento ancora più pronunciato, tale da consentire (DPEF Tavola III.4) una previsione di fabbisogno delle Pubbliche Amministrazioni più contenuto del corrispondente indicatore per il Settore Statale;

il Conto Economico Trimestrale delle Amministrazioni Pubbliche del I trimestre 2008 (Istat 1 luglio 2008) evidenzia un incremento del gettito da imposte dirette del 10 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2007 e una sostanziale stabilità del gettito delle imposte indirette. Inoltre, registra un forte rallentamento della spesa per consumi intermedi;

nonostante tali dati, il DPEF stima per il 2008 un incremento del gettito da imposte dirette del 4,7 per cento e una caduta del gettito delle imposte indirette dell'1,3 per cento rispetto al 2007 (pur a fronte della

stima di un aumento nominale del 3,8 per cento dei consumi nazionali), in parte scontando l'eliminazione delle principali misure antievasione introdotte nella scorsa legislatura;

confrontando i risultati previsti per il 2008 ed i risultati acquisiti al 30 giugno, si evidenzia che nella seconda metà dell'anno in corso si dovrebbero registrare maggiori uscite e minori entrate di cassa per quasi 20 miliardi di euro rispetto al corrispondente semestre del 2007, ossia una dimensione irrealistica, in particolare per chi fonda il risanamento della finanza pubblica sul controllo della spesa;

la correzione per il 2009 avverrà, infatti, attraverso un aumento della pressione fiscale, che nel quadro programmatico rimane per tutto il periodo di previsione significativamente al di sopra degli andamenti tendenziali, e una riduzione delle spese per gli investimenti, nonostante l'enorme deficit infrastrutturale di cui soffre il Paese. Questo è esattamente il contrario di ciò che sarebbe necessario per rilanciare l'economia;

le imposte vengono aumentate per oltre 5 miliardi l'anno a partire dal 2009 al fine di contribuire a raggiungere il pareggio di bilancio nel 2011 e l'azione correttiva dal lato della spesa pubblica graverà soprattutto sulla spesa produttiva. Infatti a fronte di una riduzione della spesa corrente primaria di soli 194 milioni di euro per il 2009 (circa 19 miliardi nel triennio 2009-2011) si prevede una riduzione per il prossimo anno di oltre 3 miliardi della spesa in conto capitale, di cui 2,3 miliardi di decremento degli investimenti fissi lordi (rispettivamente, -19,3 miliardi e 12,8 miliardi nel triennio);

sempre sul fronte della spesa, oltre ai previsti risparmi per le Amministrazioni Centrali per un ammontare pari a circa 14,5 miliardi nel triennio, di cui circa 5 miliardi nel 2009, il DPEF prevede misure specifiche, che si concentreranno in particolare nei settori del pubblico impiego, con un impatto finanziario di 2,1 miliardi di euro nel triennio, della finanza decentrata, dalla quale dovranno provenire 9,2 miliardi di euro di risparmi nel triennio, della sanità, che dovrà fornire risparmi per 3 miliardi complessivi e della previdenza;

questo si tradurrà necessariamente in una riduzione dei servizi sociali, essendo molti di essi forniti dagli enti territoriali;

valutato che:

nonostante si affermi nel DPEF che le «differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno rimangono elevate in termini di reddito procapite e di tassi di occupazione; la crescita potenziale dell'area rimane compressa anche per la minore disponibilità di infrastrutture funzionanti e l'inferiore qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese», è completamente assente qualunque misura di sviluppo in favore del Mezzogiorno, pure così fortemente penalizzato dai provvedimenti sin qui adottati dal Governo, con il taglio di quasi 2 miliardi di euro dedicati alle infrastrutture stradali di Sicilia e Calabria e il sostanziale svuotamento del credito d'imposta per gli investimenti nelle Regioni Meridionali;

per quanto riguarda le politiche infrastrutturali, lo specifico allegato al DPEF, nel tracciare «itinerari innovativi» stima in 124 miliardi di euro l'esigenza nei prossimi cinque anni per completare il piano delle opere programmate, quantifica inoltre in 20.252,86 milioni di euro il fabbisogno da reperire per finanziare un elenco di 48 opere da avviare entro il 2013, senza indicare le quote annuali di fabbisogno di competenza e di cassa opera per opera, rinviando ad altri provvedimenti l'entità del rifinanziamento della legge obiettivo, confidando in maniera eccessivamente ottimistica sull'apporto di ingenti risorse private peraltro non rivenienti da operazioni di finanza di progetto;

il miglioramento e il potenziamento della dotazione infrastrutturale, in termini di reti e nodi, di plurimodalità e di logistica, e soprattutto di grandi assi di collegamento costituisce una condizione necessaria per incrementare la competitività del nostro paese, mentre il primo atto concreto del Governo riguardo le infrastrutture è stato il dirottamento delle previste risorse verso la copertura del decreto ICI. Sono state infatti sottratte risorse a favore della statale Jonica (in tutto 305 milioni), della metropolitana leggera di Palermo (240 milioni) e della ferrovia Circumetnea (240 milioni), delle piattaforme logistiche in Sicilia (247 milioni), della superstrada Agrigento Caltanissetta (180 milioni), della ferrovia Roma-Pescara (168 milioni) e della metropolitana di superficie de L'Aquila (36 milioni). confermando quale lettura l'attuale Governo dia delle relazioni tra infrastrutture e territorio;

il DPEF tace in merito alle politiche di sicurezza mentre il decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 riduce le risorse destinate all'ordine pubblico e alla sicurezza di più di 270 milioni di euro per il 2009, di più di 300 milioni di euro per il 2010 e più di 500 milioni di euro per il 2011; lo stesso decreto legge all'articolo 66 stabilisce per i Corpi di Polizia una drastica riduzione delle assunzioni con tagli di risorse e di agenti per 6 milioni e 693 mila euro nel 2009, 39 milioni e 901 mila euro nel 2010, di 131 milioni e 837 mila euro nel 2011, di 237 milioni e 602 mila euro nel 2012, di 277 milioni e 945 mila euro nel 2013; ancora il decreto mortifica le Forze di polizia riducendo la progressione automatica delle retribuzioni ed escludendo per le stesse i trattamenti economici aggiuntivi in caso di infermità dipendenti da causa di servizio;

la manovra di bilancio rimette in discussione il Patto per la salute siglato tra lo Stato e le regioni nel 2006 e interrompe il percorso di condivisione, collaborazione e responsabilità tra Stato e Regioni, assegnando alla sanità solo il compito di assicurare ulteriori risparmi rispetto al tendenziale che dovrebbero assommare a 2 miliardi di euro per il 2010 e a 3 miliardi per il 2011, senza tener conto che il settore ha già contribuito al riequilibrio dei conti pubblici nel 2007 grazie alla diminuzione del tasso d'incremento pari ora allo 0,9 per cento nonché ad una riduzione del rapporto tra spesa sanitaria pubblica e Pil che è passato dal 6,85 per cento nel 2006 al 6,66 per cento nel 2007;

il DPEF prevede la soppressione non di una sanatoria, come viene definita nel documento stesso, bensì della programmata immissione in ruolo dei precari della scuola, approvata nelle precedenti leggi finanziarie

e già avviata dal precedente Governo, che avrebbe portato a termine, entro il 2010, il programma di assunzione di 150 mila docenti e di 30 mila unità di personale ausiliare tecnico amministrativo (ATA). Inoltre, allo scopo di raggiungere un rapporto medio alunni/docenti simile agli altri Paesi europei, si stabilisce il taglio di più di 87 mila cattedre e di circa 43 mila posti per gli amministratori tecnico ausiliari, non considerando che nell'organico dei docenti italiani, a differenza degli altri Paesi europei, sono inclusi i docenti di sostegno, i docenti di religione, la compresenza dei docenti, il tempo pieno nella scuola primaria e il tempo prolungato nella scuola media;

è del tutto assente, al di là di mere enunciazioni, di una reale volontà riformatrice in materia di tutela del cittadino-consumatore attraverso l'adozione di misure concrete, come ad esempio l'abolizione della commissione di massimo scoperto, sollecitata invece nelle loro relazioni annuali dal Governatore della Banca d'Italia e dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, mentre contestualmente, il DL 112 rinvia l'entrata in vigore della *class action*;

sul Piano industriale della Pubblica Amministrazione, sulla riforma organica dei sistemi; di contrattazione collettiva e della disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il DPEF è generico e rende impossibile una compiuta valutazione nel merito, mentre le misure del decreto legge n. 112 del 2008, che per la riduzione della spesa delle amministrazioni statali riproducono la logica dei tagli lineari, non corrispondono alla logica del Piano industriale e anzi «precarizzando» i bilanci dei ministeri impediranno qualsiasi seria programmazione;

con riguardo al settore del pubblico impiego, il documento si pone per obiettivo l'esplicita «soppressione della sanatoria per i precari prevista dalle leggi finanziarie» laddove le leggi citate prevedevano un processo di progressiva stabilizzazione per chi avesse superato procedure concorsuali e fosse in possesso di determinati requisiti di anzianità e professionalità. Tale soppressione non potrà non provocare il protrarsi di situazioni di inappropriata applicazione, di formule contrattuali flessibili e di disorganicità delle strutture delle amministrazioni pubbliche, a fronte di esigenze istituzionali;

l'analisi della dinamica dell'occupazione denota un'ulteriore flessione degli occupati nel settore industriale e delle costruzioni in un contestuale incremento del settore dei servizi, con inevitabili conseguenze sul piano della produttività complessiva del fattore lavoro nel nostro paese senza che, al contempo, siano indicate specifiche misure per l'inversione di tale tendenza, elemento del resto confermato dall'abbandono di ogni riferimento agli obiettivi previsti dalla strategia di Lisbona (mai citata nell'intero documento) sia per quanto riguarda la riduzione delle disparità a livello regionale, nel campo occupazionale e del lavoro irregolare, sia per quanto concerne una strategia globale, di apprendimento continuo, sia per quanto riguarda l'incremento dell'occupazione femminile;

viene del tutto omessa qualsiasi attenzione alla proiezione internazionale dell'Italia, ignorando il tema della razionalizzazione della nostra rete diplomatico-consolare e della qualificazione dei suoi servizi, specie

nel campo dell'assistenza alle nostre aziende nonché trascurando il tema del percorso finanziariamente sostenibile per avvicinarsi all'obiettivo di destinare lo 0,7 per cento del Pil all'aiuto pubblico allo sviluppo, oggetto di impegni assunti dall'Italia in sede internazionale;

viene evitato qualsiasi riferimento al settore della difesa e della sicurezza, colpiti da tagli drastici nei provvedimenti anticipatori o collegati alla legge finanziaria presentati contestualmente al Dpef, determinando così l'impressione di una volontà politica di ridurre servizi e funzioni che sarà possibile svolgere senza peraltro progettare un modello alternativo per lo strumento militare e per le forze dell'ordine in grado di rendere compatibili le previste riduzioni con le necessità impellenti del Paese;

quanto alle misure specifiche sulla giustizia, il documento non si occupa affatto di interventi strutturali menzionando solo la futura informatizzazione senza alcuna indicazione di investimenti di spesa ed ignorando tutte le misure necessarie a riorganizzare l'intero sistema, dedicando solo un rigo a parziali elementi di riforma del processo civile. Inoltre, non vengono considerati investimenti di spesa su formazione professionale, riforma delle professioni, ufficio del processo e semplificazione dei riti;

il rafforzamento del sistema agroalimentare ha importanza strategica per lo sviluppo equilibrato di un paese come l'Italia. Il settore ha, infatti, confermato negli ultimi anni il ruolo propulsivo per lo sviluppo socio-economico del Paese e dei territori rurali, ed ha consolidato l'affermazione di modelli di sviluppo sostenibile resi quanto mai necessari per offrire risposte efficaci ai nuovi scenari energetici e ai processi di cambiamento in atto, mentre il DPEF nulla prevede al riguardo, anche in merito all'eventuale proroga delle agevolazioni fiscali vigenti;

il DPEF non contiene né una parte esplicitamente dedicata all'ambiente, né indirizzi di politica economica e finanziaria coerenti con una strategia di sostenibilità ambientale dello sviluppo, completamente ignorando lo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi derivanti dall'attuazione del Protocollo di Kyoto;

lo stesso documento di programmazione non considera inoltre grandi priorità nazionali la difesa del suolo per la prevenzione di frane e alluvioni, il potenziamento e l'ammodernamento delle reti idriche, il rilancio dell'azione pubblica sulla raccolta differenziata dei rifiuti;

impegna il Governo:

a rivedere il quadro tendenziale di finanza pubblica al fine di stimare in termini realistici l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni per il 2008 e gli anni successivi, così da far emergere il minor livello di indebitamento e, pertanto, la necessità di una minore manovra netta, come del resto dimostrato dagli andamenti per l'anno in corso delle spese e delle entrate fiscali;

a ridurre la pressione fiscale nei confronti dei percettori di redditi di lavoro e di pensione attraverso l'innalzamento delle detrazioni dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, per un importo medio di 250 euro, ovvero mediante un assegno o una maggiorazione della pensione per i

contribuenti incapienti, in alternativa alla carta per la spesa che, viste le esigue risorse per essa previste, pari a 200 milioni di euro per il solo 2008, equivarrebbe a circa due euro al mese per i pensionati al di sotto di mille euro di pensione;

a introdurre una detrazione fiscale specifica per le madri lavoratrici al fine di contribuire alla copertura dei costi connessi alla cura dei figli;

a introdurre, a valere sulla quota a carico dei lavoratori e senza riflessi sui diritti pensionistici, un incentivo contributivo automatico sulla parte di retribuzione legata alla produttività;

a portare l'inflazione programmata ad un livello sostanzialmente coerente con il mandato della BCE;

ad adoperarsi in favore dell'incremento del grado di concorrenza a vantaggio e a tutela del cittadino-consumatore, mediante la soppressione della commissione di massimo scoperto e la garanzia della piena operatività delle misure relative alla portabilità dei mutui, nonché a impedire con ogni mezzo che gli inasprimenti fiscali della cosiddetta "Robin tax" possano scaricarsi sui consumatori finali;

a mantenere fermo il principio della ripartizione territoriale del Fondo per le aree sottoutilizzate, che prevede che almeno l'85 per cento delle risorse sia destinato alle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno, elemento imprescindibile per la realizzazione di una politica di coesione, nonché a confermare l'obiettivo programmatico di destinare almeno il 45 per cento della spesa complessiva nazionale in conto capitale al Mezzogiorno, quota necessaria per avviare un processo di riequilibrio delle dotazioni di infrastrutture dell'area. Inoltre, a restituire piena operatività agli strumenti automatici di incentivazione, quale il credito d'imposta sugli investimenti nel Mezzogiorno, la cui efficacia risulta vanificata dal ripristino dei tetti finanziari e dagli appesantimenti amministrativi connessi al meccanismo della prenotazione, già deleteri nell'esperienza passata, previsti dal decreto-legge n. 97 attualmente all'esame del Parlamento;

a porre in essere una efficace selezione delle priorità e una pianificazione finanziaria da elaborare e aggiornare senza demagogia in funzione delle fonti e degli strumenti utilizzabili assicurando un percorso di crescita delle risorse pubbliche destinate ad investimenti infrastrutturali secondo un trend costante nel tempo, indicando in modo certo e puntuale gli impegni finanziari, ripristinando una seria ed organica programmazione d'intesa con la Conferenza Stato Regioni, coerente con le decisioni che l'Unione Europea ha già preso o si sta accingendo a prendere;

per quanto concerne le politiche relative alla sicurezza e al soccorso pubblico, a non agire secondo linee di riduzione delle risorse ad essi destinate ma piuttosto a procedere alla razionalizzazione del sistema, garantendo il miglior utilizzo delle dotazioni organiche, anche attraverso la riduzione del personale delle Forze di polizia addetto a funzioni meramente amministrative, e il soddisfacimento delle esigenze organizzative e materiali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dei soggetti operanti nel sistema della protezione civile;

a garantire, nel rispetto degli obiettivi e delle procedure individuate con il Patto per la salute siglato tra lo Stato e le regioni nel 2006, ade-

guate risorse e un assetto del Servizio sanitario nazionale in cui, a fianco dell'autonomia gestionale e della responsabilità di bilancio delle regioni, lo Stato svolga un ruolo, essenziale per l'unitarietà del sistema e per la garanzia del diritto fondamentale alla salute, di coordinamento degli obiettivi di salute, di promozione dell'appropriatezza delle prestazioni e di rigore finanziario;

per quanto riguarda la scuola, a definire un modello organizzativo del sistema che, tenendo conto delle specificità del sistema italiano, consegua un rapporto medio alunni/docenti adeguato agli standard degli altri Paesi europei, allo scopo assicurando le risorse necessarie a garantire la qualità del sistema scolastico;

a ridurre le spese per consulenze dello Stato;

ad adoperarsi in ogni modo per il contrasto all'evasione, al lavoro nero e al riciclaggio di denaro.

n. 3

D'ALIA, CUFFARO, CINTOLA, FOSSON, PETERLINI

Il Senato della Repubblica,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013,

considerato che:

l'esame parlamentare del DPEF è un passaggio essenziale per l'avvio della procedura di bilancio e la definizione della portata della manovra correttiva sulla base di una approfondita analisi degli andamenti tendenziali;

in particolare quest'anno l'esame parlamentare può essere l'occasione per far emergere la consapevolezza della condizione di grave difficoltà del Paese che accomuna tutte le forze politiche, sia di maggioranza che di opposizione, oltre che le organizzazioni rappresentative del sistema produttivo e quelle sindacali;

l'Italia, come fu per l'adesione alla moneta unica europea, possiede le energie e le risorse umane per poter affrontare la sfida della globalizzazione ritrovando la strada della coesione nazionale e della giustizia sociale e valorizzando, in particolare, le potenzialità dei giovani e delle donne;

per valutare la condizione delle famiglie in Italia, si può fare riferimento ai più recenti dati dell'ISTAT: circa il 34,7 per cento delle famiglie italiane ha forti difficoltà finanziarie, mentre il 59,5 per cento ha una certa difficoltà a giungere alla fine del mese. È pertanto evidente che una strategia di intervento di sostegno alle famiglie da parte del legislatore dovrebbe vedere protagonisti tutte le istituzioni che, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, «costituiscono la Repubblica». Agirebbe in senso non conforme alla Costituzione, come d'altronde segnalato anche dalla Con-

sulta, un Governo che intendesse imporre agli enti locali decisioni sulle quali essi sono totalmente e completamente autonomi.

Tenuto conto, per quanto concerne il quadro macroeconomico, che:

l'Italia continua a perdere competitività in termini di quota delle nostre esportazioni sul commercio mondiale;

l'Italia è il malato d'Europa in termini di tasso di crescita della produttività pur nonostante il fatto che l'adozione dell'euro abbia eliminato alcuni fattori distorti di crescita, come le svalutazioni;

rilevato, altresì, sul piano della costruzione degli andamenti tendenziali e programmatici, che:

gli obiettivi programmatici fissati dal Dpef prevedono un livello dell'indebitamento netto pari al 2,5% del PIL nel 2008, al 2% nel 2009 ed all'1 per cento nel 2010, sino a giungere al pareggio del saldo nel 2011. L'avanzo primario aumenta progressivamente e, partendo dal 2,6 per cento del 2008, si colloca al 3,1 per cento nel 2009, al 4 per cento nel 2010 per giungere al 5 per cento nel 2013;

il debito pubblico è previsto scendere sotto il 100 per cento del PIL nel 2011, per attestarsi al 90,1 per cento del PIL nel 2013;

l'entità della manovra netta delineata nel Dpef per il triennio, ammonta a circa 0,6 per cento del PIL nel 2009, per poi raggiungere l'1,1 per cento nel 2010 e 1,9 per cento nel 2011.

L'azione correttiva si concentrerà principalmente sulla riduzione della spesa pubblica, in ragione di una media del 3 per cento del totale (1 per cento annuo), con l'intento di assicurare comunque una diminuzione dello 0,5 annuo del saldo strutturale a partire dal 2009. Non saranno invece varate nuove imposte, con l'eccezione di alcune misure di perequazione tributaria, mentre viene confermato l'obiettivo del contrasto all'evasione fiscale, da perseguire anche attraverso il federalismo fiscale.

Il decreto-legge n. 112 ha effetti diretti in termini di miglioramento del saldo primario – secondo quanto si evince nel prospetto riepilogativo allegato alla relazione tecnica, pari a 491 milioni nel 2008, 9.808 milioni nel 2009, 17.040 milioni nel 2010 e 30.602 milioni nel 2011. A riguardo si segnala come, la correzione necessaria in termini di indebitamento netto, alla luce degli obiettivi indicati dal Dpef, risulti pari a 494 milioni nel 2008, 10.081 milioni nel 2009, 18.590 milioni nel 2010 e 32.922 milioni nel 2011. Lo stesso decreto-legge – grazie anche all'effetto di riduzione della spesa per interessi conseguente all'aumento dell'avanzo primario – risulterebbe contribuire in misura integrale alla correzione attesa per il 2008 e il 2009, mentre con riferimento agli esercizi 2010 e 2011 una correzione residua, peraltro di importo limitato, risulterebbe rinviata a successivi provvedimenti.

La portata della correzione netta degli andamenti tendenziali necessari al raggiungimento dei saldi programmatici, pari a circa 33 miliardi a fine triennio, di cui 30,8 sul primario, si discosta significativamente da quella indicata nella RUEF (che risultava pari a 20,5 miliardi). La dif-

ferente misura della correzione deriva dall'esigenza di compensare il peggioramento degli andamenti tendenziali previsto dal Dpef.

Con riferimento alla manovra lorda. La RUEF stimava un ammontare di risorse pari a 30-32 miliardi, di cui 10-12 miliardi necessari a finanziare maggiori spese relative a prassi consolidate.

Il Dpef non indica l'ammontare della manovra lorda, che si desume, in parte, dal DL 112/2008, in misura pari a 34,8 miliardi nel 2011.

Per la spesa in conto capitale, il quadro programmatico accentua la diminuzione in valore assoluto già prevista dal tendenziale. La contrazione – che riguarda sia gli investimenti fissi lordi che i contributi agli investimenti – risulta ancora più rilevante se si prendono in considerazione le previsioni di spesa contenute nella RUEF e riviste in ribasso dal quadro a legislazione vigente del Dpef.

Sulla complessiva evoluzione attesa sembrano incidere le scelte circa il rifinanziamento delle leggi di spesa che, di norma, viene effettuato in sede di legge finanziaria, anche a fronte della rilevante riduzione (circa 2,2 miliardi nel 2009, 3,4 miliardi nel 2010 e 8,3 miliardi nel 2011) delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa degli stati di previsione dei Ministeri disposta dal DL 112/2008.

Dal lato delle entrate, nel quadro programmatico la pressione fiscale è prevista rimanere stabile intorno al 43 per cento in tutto il periodo considerato, a fronte di un'incidenza pari al 42,85 nel 2008 che si riduce al 42,63 per cento a fine periodo nel quadro tendenziale.

Tale evoluzione sconta gli effetti del DL 112/2008, che determina una manovra netta sulle entrate pari a 2,2 miliardi nel 2008, 4,9 miliardi nel 2009, 5,3 miliardi nel 2010 e 5,8 miliardi nel 2011, con una quota rilevante del maggior gettito (50 milioni per il 2008, 513 milioni per il 2009, 793 milioni per il 2010 e 1.953 milioni per il 2011) ascrivibile alle disposizioni in materia di lotta all'evasione.

Tali interventi si basano su misure di mero riassetto organizzativo e di ottimizzazione di risorse esistenti, senza un potenziamento delle stesse. Tenuto conto degli ingenti effetti di maggiore entrata ascritti a tali disposizioni, che vanno ad aggiungersi ai rilevanti effetti di gettito già ascritti ad analoghe misure adottate in occasione di precedenti leggi finanziarie, sarebbe opportuno suffragare tali ulteriori incrementi da prudenziali ed oggettivi elementi di valutazione.

In ordine ai saldi strutturali il Dpef conferma l'obiettivo del pareggio del saldo di bilancio strutturale da raggiungere entro il 2011, indicato nei precedenti documenti programmatici ma il processo di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine indica disavanzi strutturali programmatici in graduale riduzione, pari a -2,3 nel 2008, -1,7 nel 2009, e -0,6 nel 2010. Nel 2011 viene previsto un surplus strutturale pari allo 0,3 per cento del PIL. Nel biennio successivo, il saldo rimane positivo, anche se leggermente più basso (0,2 per cento).

Nel quadro presentato la variazione del saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle una tantum risulta pari a +0,6 tra il 2007 ed il 2008 (come previsto dalla Ruef), a -0,6 tra il 2008 ed il 2009, -1,0 nel 2010, -0,9 nel 2011. Con l'eccezione del 2008, l'impegno per una correzione an-

nale strutturale di almeno 0,5 punti percentuali all'anno viene soddisfatto, fino al raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo. Si può notare che rispetto alla Ruef il profilo di aggiustamento delineato dal Dpef preveda interventi correttivi più incisivi nel biennio 2010-2011, con una correzione minore nel 2009 (0,6 contro 0,7). Il Dpef prevede per il triennio 2009-2011 una correzione strutturale complessiva pari a 2,5 punti percentuali di PIL, in aumento rispetto a quanto previsto dalla Ruef (2,1 per cento del PIL) e dal Programma di stabilità 2007 (2,2 per cento).

L'analisi delle variabili strutturali evidenzia che il quadro dei saldi programmatici di finanza pubblica presentato nel Dpef 2009-2013 sconta modifiche non integralmente riconducibili al peggioramento del ciclo. Nell'esaminare gli andamenti programmatici di indebitamento netto (non strutturali) esposti nel Programma di stabilità 2007, nella Ruef di marzo 2008 e nel Dpef 2009-2013, si nota che la revisione degli obiettivi proposta dal documento in esame relativamente al 2008 (pari a 0,3 punti percentuali rispetto al Programma di stabilità e a 0,1 rispetto alla Ruef) si amplia nel 2009 (revisione degli obiettivi pari a 0,5 rispetto al Programma di stabilità e 0,2 rispetto alla Ruef), per poi chiudersi sostanzialmente nel 2010 (si veda il Grafico II.2.1).

Il confronto con l'andamento delle analoghe variabili strutturali evidenzia, per gli esercizi 2008 e 2009, la persistenza di un divario tra obiettivi del Dpef in esame e quelli precedentemente indicati (si veda il Grafico II.2.2); quindi il peggioramento del quadro di programmazione emerge anche in termini di obiettivi strutturali. In altre parole, nel 2008 e 2009, l'obiettivo di indebitamento netto (non strutturale) sembrerebbe essere stato rivisto in misura superiore a quella riconducibile alla variazione della componente ciclica del saldo di bilancio (e alle diverse ipotesi relative alle misure una tantum), in tal modo determinando un peggioramento dell'indebitamento netto strutturale.

L'evoluzione programmatica del debito sconta gli effetti correttivi della manovra di finanza pubblica disposta congiuntamente al Dpef 2009-2013. Rispetto al tendenziale, la riduzione attesa è dunque più marcata e prevede, nel 2013, il raggiungimento della soglia del 90 per cento del Pil. La variazione è più accentuata negli ultimi anni del periodo di previsione, quando più incisivi diventano anche gli effetti della manovra correttiva. Sostanzialmente invariato è invece il percorso di riduzione atteso rispetto a quanto previsto nella previsione tendenziale della RUEF 2008, mentre meno ambizioso appare il percorso rispetto al quadro programmatico indicato nello stesso documento (grafico seguente).

Passando alla manovra lorda si evidenzia che il provvedimento reperisce risorse di importo crescente, a partire da 2,4 mld nel 2008 fino ad arrivare a quasi 35 mld nel 2011 e destina tali risorse in parte al finanziamento di misure di carattere espansivo e in parte al miglioramento del *deficit*, ma non viene chiarito se l'ammontare della manovra lorda triennale, delineata con il DL 112/08, esaurisca le esigenze di finanziamento di interventi espansivi ritenuti necessari nel periodo considerato, o se invece tale manovra copra un arco triennale esclusivamente ai fini della realizzazione dell'obiettivo di correzione dei saldi, mantenendo un'ottica annuale

con riferimento al reperimento di risorse. Restano ad esempio da reperire le risorse necessarie per finanziare i rinnovi contrattuali del biennio 2010-2011 o per alimentare gli stanziamenti di spesa in conto capitale.

La correzione operata per l'esercizio in corso si basa esclusivamente sul ricorso a maggiori entrate nette, mentre sul lato della spesa la manovra assume carattere espansivo, principalmente con riferimento alla parte corrente. Per il 2009 la quota di correzione risulta ripartita in misura sostanzialmente paritaria su interventi sul lato dell'entrata e della spesa. A decorrere dal 2010 la correzione affidata al lato della spesa risulta maggioritaria, rappresentando circa i due terzi della manovra operata nel 2010 e i quattro quinti di quella operata nel 2011.

La manovra, mentre comporta un aumento di entrate nette che non raggiunge, nell'arco di tempo considerato, un punto percentuale rispetto all'intero ammontare delle entrate finali tendenziali, dal lato della spesa determina una riduzione netta pari ad oltre 3 punti percentuali entro il 2011. Tale riduzione risulta, peraltro, affidata all'eliminazione di una quota della spesa in conto capitale prevista a legislazione vigente superiore al 12 per cento.

In merito alla composizione della manovra netta fra i diversi aggregati di finanza pubblica, si sottolinea che tale ripartizione deriva in larga misura dall'attribuzione di carattere convenzionale degli effetti derivanti da alcune misure, con particolare riferimento ai rilevanti risparmi attesi dalla futura definizione del patto di stabilità interno.

La quota delle risorse reperite a regime sul lato delle maggiori entrate, pari a meno di un quarto del totale, deriva essenzialmente da misure riguardanti tre comparti: le imprese del settore energetico, quelle del settore bancario e assicurativo e gli strumenti di lotta all'evasione.

Con riferimento alle risorse reperite sul lato delle minori spese, superiore ai tre quarti del totale, si evidenzia che esse derivano essenzialmente da tre tipologie di misure: le disposizioni riguardanti il patto di stabilità interno (art. 77), quelle relative al settore della sanità (art. 79) e quelle derivanti dalla riduzione delle risorse destinate a missioni di spesa corrente e in conto capitale (articolo 60). Minoritario risulta invece il contributo derivante dal contenimento della spesa per il personale della pubblica amministrazione.

Una larga quota della manovra poggia pertanto su misure la cui efficacia si basa su modalità attualmente non ancora definite, se non nei loro profili finanziari. In particolare, l'effettività dei risultati attesi dipenderà dalle modalità con cui ad esse verrà data attuazione, sia mediante successivi provvedimenti o accordi (patto di stabilità interno e Intesa Stato-Regioni per la sanità), sia mediante l'effettiva capacità, da parte delle amministrazioni, di operare le rimodulazioni della spesa disposte dall'articolo 60, sia mediante la riorganizzazione del comparto dell'amministrazione finanziaria deputato al conseguimento di risultati crescenti in termini di lotta all'evasione.

Rilevato altresì, sul piano del contenuto politico-programmatico del documento, che:

il documento non contiene misure effettivamente capaci di ovviare alla bassa produttività del lavoro, una delle principali cause del rallentamento della crescita del Pil. Le azioni necessarie ad incrementare la produttività sono state di recente ricordate dal Governatore della Banca d'Italia: accrescere la produttività dei servizi pubblici aprendoli al mercato, abbattere le rendite improduttive, rafforzare la concorrenza a livello nazionale e locale, investire nell'università e nella scuola, adeguare le infrastrutture, moderare la tassazione e semplificare il quadro legislativo (Considerazioni finali, Assemblea ordinaria dei partecipanti, Roma, 31 maggio 2008);

il DPEF non contiene misure in grado di fare fronte al basso tasso di occupazione (rapporto tra occupati e popolazione di età compresa tra i 15 ed i 64 anni) italiano, che era nel 2006 uno dei più bassi dell'area OCSE. Poco più del 58% delle persone in età lavorativa aveva un lavoro e soprattutto solo il 46% delle donne, quest'ultimo dato ci colloca al terzo ultimo posto tra i Paesi Ocse seguiti solo da Messico e Turchia;

il documento non risolve i problemi posti dalla raccomandazione del Consiglio UE 14 maggio 2008 (2008/399/CE), adottata nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, la quale, nell'aggiornare al 2008 gli indirizzi di massima per le politiche economiche e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione, ha formulato, nei confronti dell'Italia, per quanto riguarda l'occupazione, i seguenti orientamenti: "Continuare a potenziare i servizi per l'infanzia e le persone anziane, onde conciliare vita professionale e vita familiare e incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; definire una strategia coerente per l'invecchiamento attivo onde aumentare l'occupazione a livello dei lavoratori più anziani e migliorare l'adeguatezza delle pensioni";

il Dpef conferma i tassi di inflazione programmata contenuti nel precedente Dpef (1,7% nel 2008 e 1,5% annuo dal 2010 al 2013) in disprezzo degli accordi tra Governo e parti sociali in materia di inflazione programmata che contemplano il mancato recupero dell'inflazione dovuta all'aumento degli input importati che determina un impoverimento netto per l'intero Paese. Risulta assolutamente carente il quadro programmatico della PA, che indica per il 2011 un indebitamento pari al 2 per cento del PIL e fissa un obiettivo programmatico dello 0,1 per cento in termini nominali, con un effetto complessivo di correzione dell'1,9 per cento;

l'introduzione di una carta acquisti da assegnare a cittadini residenti che versano in condizione di maggior disagio economico utilizzabile unicamente per acquistare generi alimentari e per pagare le bollette energetiche denota un approccio paternalistico implicito nel vincolo sulle tipologie merceologiche acquistabili. L'esperienza statunitense in merito dimostra (c.d. caso dei food stamps) come l'introduzione di un vincolo nell'utilizzo delle risorse causa uno stigma sociale a danno del ricevente anche se può aumentare la disponibilità del contribuente ad accettare l'imposizione fiscale. Su questo punto, la manovra appare pertanto del tutto ir-

ragionevole: si introduce una carta che in qualche misura umilia chi la riceve, introduce un vincolo inefficace e comporta notevoli costi amministrativi.

Ritenuto che:

le recenti normative in materia di sicurezza e giustizia rischiano di imprimere al Paese una immagine di «terra ostile» per tutti coloro che intendono contribuire alla crescita, le liberalizzazioni rimangono «al palo» e le poche previste appaiono disorganiche e parziali, ma esiste una esplicita politica di sostegno fiscale e mediante servizi reali alle famiglie, in particolare quelle numerose, gli anziani e le donne sole;

in tema di politiche familiari il problema principale è quello di riportare ad unitarietà tutte queste politiche attraverso un progetto complessivo. È chiaro che l'obiettivo massimo sarebbe il raggiungimento di una vera equità fiscale per il tramite di una complessiva riforma del sistema, sostanzialmente attraverso lo strumento del quoziente familiare, ovvero l'indicazione come soggetto imponibile, non più dell'individuo, ma del nucleo familiare in quanto tale;

impegna il Governo:

ad operare una radicale correzione degli indirizzi di politica economica, finalizzandola al rinnovamento del Paese, nel senso del rafforzamento della sua posizione competitiva, e di liberalizzazione di settori e comparti sinora caratterizzati da protezioni e limiti all'accesso di nuovi operatori, prescindendo da interventi microsettoriali di stampo punitivo e concentrando l'azione sui grandi servizi a rete nonché intervenendo sui conglomerati industriali di proprietà statale che spesso operano in regime di monopolio e che quasi sempre determinano maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

posto che esiste una relazione inversa tra la pressione fiscale e la crescita economica, ad attuare ogni efficace azione mirata alla riduzione della pressione fiscale – come espressamente richiesto dal Governatore della Banca d'Italia – e al contenimento della spesa pubblica corrente mediante una efficace e costante azione di riduzione di quella improduttiva e degli sprechi, responsabilizzando i centri di spesa. L'azione dovrà operare mediante una radicale revisione dei fattori critici individuabili a monte della crescita inerziale della spesa, riconducibili alle dinamiche sinora registrate dalla spesa nei comparti del pubblico impiego, pensionistico e sanitario e degli enti decentrati ma evitando di operare tagli indiscriminati "orizzontali" quali quelli previsti dal decreto-legge n. 112 del 2008;

a prevedere la possibilità di applicare, per periodi transitori, forme di fiscalità di vantaggio per il Sud valutando altresì la possibilità di ridurre le aliquote di imposta al Sud rispetto al Nord e la rideterminazione degli studi di settore per le imprese meridionali, nel senso di escludere tassativamente qualsiasi generico ed acritico aggiornamento ISTAT provvedendo altresì ad una interpretazione autentica in tema di crediti d'imposta tesa ad escludere qualsiasi decadenza dovuta a semplici irregolarità formali;

a sostenere una politica di privatizzazioni finalizzata all'apertura del sistema economico e del suo sviluppo, sostenendo campioni nazionali ed evitando asimmetrie nel grado di liberalizzazione da attuarsi che possano pregiudicare la nostra industria a vantaggio di gruppi monopolistici di Stato di Paesi esteri;

a privilegiare una politica sociale di sostegno alla famiglia proseguendo un percorso già intrapreso nella XIV legislatura nella quale, sulla base del principio di sussidiarietà, sia affermato il primato sociale della famiglia, come nucleo fondamentale della società e a ciò siano finalizzate le politiche sociali e fiscali in linea con quanto affermato nell'interpellanza urgente presentata dall'onorevole Casini (n. 2-00025), concernente gli orientamenti del Governo in merito all'introduzione nel sistema fiscale di misure a favore dei nuclei familiari, anche a seguito della petizione popolare sottoscritta da oltre un milione di cittadini. A tale scopo si dovrà incentivare l'offerta di lavoro del coniuge a carico mentre per incentivare la natalità occorrerebbe invece prevedere (come già fanno le detrazioni ma in misura insufficiente) delle specifiche deduzioni fiscali per i figli, crescenti al numero di questi. Dette deduzioni rappresentano elementi di «quoziente familiare» che se attuato, oltre ai rilevanti oneri, produca anche un'attenuazione della progressività per le famiglie ad alto reddito, soprattutto quelle dove esiste un forte differenziale di reddito tra i coniugi;

a promuovere una legge annuale sulla concorrenza al fine di recepire elementi di «liberalizzazione» di mercati protetti segnalati dall'Autorità per il mercato e la concorrenza nella relazione annuale;

a introdurre ulteriori norme di trasparenza e concorrenza nel settore bancario, in particolar modo riguardante la portabilità dei mutui e dei conti correnti, rivedendo l'applicazione di oneri amministrativi e di gestione – come la commissione di massimo scoperto – che appesantiscono il costo del denaro a detrimento di imprese e famiglie;

a introdurre criteri di federalismo negli investimenti per opere infrastrutturali in accordo con la Conferenza Stato-Regioni, affinché vi sia una equa distribuzione sul territorio nazionale di risorse per opere strategiche indicate nella legge «obiettivo»;

a garantire la riduzione dei tempi di attesa nelle prenotazioni per visite diagnostiche, quale elemento di definizione prioritario nella rivisitazione del Patto per la Salute, che deve garantire i livelli uniformi di assistenza su tutto il territorio nazionale;

a definire il programma di sviluppo di produzione energetica, attraverso la costruzione di centrali nucleari, predisponendo in via prioritaria la individuazione delle localizzazioni e anche dello smaltimento;

a garantire la sicurezza dei cittadini con idonee misure finanziarie ed ordinamentali a favore delle Forze dell'Ordine e della Sicurezza, al fine di dotare con uomini e mezzi le amministrazioni di competenza delle necessarie risorse per fronteggiare il crimine, soprattutto quello organizzato. In tal senso va attuato e potenziato il «Patto per la Sicurezza» coinvolgendo i livelli di governo regionali e locali.

n. 4 (testo 2)

GASPARRI, BRICOLLO, PISTORIO

Il Senato della Repubblica,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013,

considerato che:

la politica economica e finanziaria portata avanti nella precedente legislatura dal Governo Prodi, prevalentemente fondata su un incremento delle entrate e delle spese, si è tradotta in un inasprimento fiscale a carico dei cittadini, che ha fatto lievitare la pressione fiscale di 2,8 punti di PIL, incidendo in prevalenza sui soggetti più deboli e sulle famiglie. In particolare la legge finanziaria ed i provvedimenti ad essa collegati relativi all'anno 2007 hanno comportato incrementi di entrate per oltre 45 miliardi di euro mentre ne sarebbero stati sufficienti 15-20 per far rispettare al nostro Paese gli impegni assunti in sede di Unione Europea in termini di riduzione del *deficit* annuale e di riduzione dello *stock* del debito pubblico in rapporto al Pil;

questo eccesso di incremento del prelievo fiscale, che ha colpito i cittadini e le imprese, ha depresso la domanda interna, sia per consumi, che per investimenti ed ha impedito alla nostra economia di beneficiare, quanto avrebbe dovuto e potuto della piccola ripresa economica che ha interessato i paesi dell'Unione Europea nei due anni passati; quindi si è fatta perdere al Paese un'occasione importante per conseguire un significativo incremento del Pil nel cui ambito sarebbe stato più agevole portare avanti il processo di risanamento della finanza pubblica e nello stesso tempo destinare risorse significative per gli investimenti in infrastrutture;

questa impostazione negativa di politica economica e finanziaria ha fatto sì che il nostro Paese si trovi attualmente ad affrontare la difficile congiuntura internazionale in condizioni di relativa debolezza e cioè con un tasso di sviluppo del Pil limitato e di conseguenza, con una maggiore difficoltà nel reperire le risorse ai fini del risanamento strutturale della finanza pubblica. La crisi dei mutui subprime, che dagli Stati Uniti si è estesa in molti paesi europei, ha provocato un rallentamento dell'economia internazionale soprattutto negli USA ed in Europa e ad essa si è aggiunta la crescita elevatissima dei costi delle materie prime ed in particolare del petrolio e dei cereali, fattori che incidono in modo pesante sulla nostra economia in quanto determinano spinte inflazionistiche ed un sostanziale impoverimento del nostro Paese dato che si tratta di materie prime largamente importate;

in tale contesto difficile e problematico si inserisce l'azione del Governo Berlusconi che è finalizzata essenzialmente ad anticipare gli interventi di politica economica e finanziaria necessari per correggere rapidamente, in positivo, le prospettive di sviluppo del Paese e per incidere in modo strutturale sulla finanza pubblica. Per tali specifiche ragioni contestualmente al varo del DPEF 2009-2013 è stato approvato il decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 recante: «Disposizioni urgenti per lo sviluppo eco-

nomico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» che, in sostanza rappresenta una anticipazione del disegno di legge finanziaria per il 2009. Tale anticipazione si è resa necessaria soprattutto per fronteggiare i problemi che già gravano sulla nostra economia e sui conti pubblici. Nonostante l'avversa congiuntura, grazie alla perequazione fiscale finora realizzata dal Governo Berlusconi sono state destinate maggiori risorse a favore dei ceti più deboli, aumentando il prelievo fiscale sui soggetti forti dell'economia italiana: banche, assicurazioni, compagnie operanti nel settore energetico, cooperative e *stock option*. Occorrerà altresì affrontare i problemi assai più gravi che incombono sul sistema Italia, con particolare riferimento alla crescita esponenziale del prezzo del petrolio e quindi del gas naturale, data la pressoché totale dipendenza del nostro Paese dalle fonti petrolifere per gli approvvigionamenti energetici. Tale dipendenza deriva, come noto, dalla sconsiderata decisione assunta negli anni '80 di abbandonare la fonte nucleare per la produzione di energia elettrica;

il DPEF 2009-2013 reca in particolare una manovra triennale di stabilizzazione della finanza pubblica imperniata essenzialmente sulla riduzione della spesa corrente dell'ordine del 3% del Pil nel triennio 2009-2011. In questo modo, si evita di ricorrere ad inasprimenti fiscali; in tale ottica sono state già realizzate riduzioni e cancellazioni di imposte quali: l'abolizione dell'Ici sulla prima casa e la parziale detassazione del lavoro straordinario che sono state coperte con tagli di spesa; altre riduzioni di imposte sono state preannunciate e saranno varate appena possibile e riguarderanno le fasce di reddito più deboli con particolare riferimento ai pensionati ed ai lavoratori dipendenti;

questi obiettivi saranno perseguiti malgrado una crescita moderata dell'economia, che deriva anche dalle nostre debolezze strutturali; il Pil crescerà infatti dello 0,5% nel 2008, dello 0,9% nel 2009, dell'1,2% e dell'1,3% rispettivamente negli anni 2010 e 2011. In tale contesto nel DPEF è prevista una crescita annua dell'occupazione dello 0,5% e di conseguenza il calo del tasso di disoccupazione che passerà dal 5,8% nel 2009 al 5,4% nel 2013. Per quanto riguarda infine il tasso di inflazione programmata viene confermato l'1,7% nel 2008 e l'1,5% annuo fra il 2009 ed il 2013. A tale riguardo va ricordato che gli accordi fra Governo e parti sociali in materia di inflazione programmata contemplano il mancato recupero dell'inflazione dovuta dagli aumenti degli input importati;

il DPEF 2009-2013 prevede contestualmente alla riduzione del costo complessivo dello Stato per i cittadini, come strumento essenziale di risanamento della finanza pubblica, anche e soprattutto un nuovo piano industriale per la pubblica amministrazione diretto a renderne più efficace l'azione in base all'idea fondamentale che non siano i cittadini al servizio dello Stato ma che sia lo Stato al servizio dei cittadini; si ridurrà così il peso burocratico sulla vita delle persone e si allevierà il peso dei vincoli burocratici che ostacolano lo sviluppo e le attività delle imprese;

le tre parole chiave su cui è impostato il progetto di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione sono: meritocrazia, innovazione e trasparenza. In questo contesto saranno eliminati gli sprechi nell'ammini-

strazione e dovrà aumentare l'efficienza e la produttività del personale. In tale quadro fondamentale importanza avrà il processo di digitalizzazione della PA ed una drastica semplificazione normativa già avviata con il primo provvedimento taglia leggi (abolizione di leggi obsolete o dagli effetti esauriti), il taglia tempi (stretta dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi). È prevista inoltre la riduzione degli adempimenti amministrativi, la soppressione o riordino degli enti pubblici, la semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese (impresa in un giorno) e l'eliminazione degli sprechi relativi all'uso di documenti cartacei;

di fondamentale importanza l'indicazione nel DPEF 2009-2013 di una serie di interventi per la promozione e lo sviluppo economico finalizzato ad eliminare progressivamente i vincoli e le rigidità che impediscono la modernizzazione del sistema paese ed il recupero di produttività e competitività;

saranno destinate risorse alla promozione ed al rilancio dell'economia meridionale ed insulare i cui tassi di crescita sono tuttora insufficienti a ridurre in tempi ragionevoli il gap che le separa dalle regioni del centro nord e perché la disoccupazione nel Mezzogiorno è ancora molto elevata specie fra i giovani e le donne;

dovrà essere attuato in pieno l'art. 119 della Costituzione sul federalismo fiscale per dare adeguati margini di autonomia tributaria a regioni ed enti locali come strumento di crescita democratica e per migliorare l'efficienza della spesa pubblica attraverso la responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali circa l'impiego delle risorse che traggono con imposte o partecipazione ad imposte dal proprio territorio; in tale contesto dovranno essere previsti con i necessari meccanismi perequativi interventi di solidarietà a favore dei territori con minore capacità fiscale, per un congruo arco temporale necessario a conseguire l'obiettivo del riequilibrio tra territori,

impegna il Governo a portare avanti con determinazione gli obiettivi e le linee di azione indicati nel DPEF per gli anni 2009-2013 ed in particolare:

1) a rilanciare l'azione di risanamento della finanza pubblica al fine di conseguire il pareggio di bilancio entro il 2011 ed a portare lo *stock* del debito pubblico nello stesso anno al di sotto del 100% del Pil, questo al fine di rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea e per ridurre progressivamente il peso eccessivo degli interessi passivi sul bilancio dello Stato, che rende difficile una politica finanziaria finalizzata allo sviluppo. In particolare gli obiettivi devono essere quelli di contenere l'indebitamento netto annuale dello Stato al livello del 2,5% nel 2008, del 2% nel 2009, dell'1% nel 2010 per raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio negli anni 2011, 2012 e 2013, contemporaneamente gli obiettivi in termini di riduzione del debito pubblico sono cifrati nel 103,9% del Pil nel 2008, nel 102,7% del Pil nel 2009, nel 100,4% del Pil nel 2010, del 97,2% nel 2011, del 93,6% nel 2012 e del 90,1% nel 2013;

2) a migliorare progressivamente l'avanzo primario dal 3,1% nel 2009 al 5,0% del Pil nel 2013;

3) a far sì che il saldo netto da finanziare al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sia superiore a 16,6 miliardi di euro per il 2009 ed a 9,1 miliardi di euro per il 2010, mentre per l'anno 2011 tale saldo dovrà essere positivo per 0,7 miliardi di euro;

4) a migliorare il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo al 2,9% del Pil nel 2008, all'1,3 % del Pil nel 2009 e allo 0,4% nel 2010 e trasformandolo in avanzo dello 0,7% nel 2011, dell'1,0% nel 2012 e dell'1,1% nel 2013;

5) a portare avanti l'azione di riduzione della spesa pubblica riducendo il costo complessivo dello Stato dell'1% l'anno per almeno un triennio e nel contempo accrescendo l'efficienza operativa dell'amministrazione pubblica, la trasparenza amministrativa, la semplificazione normativa e la riduzione dei tempi operativi;

5-bis) ad adottare misure per contrastare l'incremento dei prezzi al consumo;

6) a destinare, in attesa della riforma del regime fiscale della famiglia, il maggior gettito fiscale registratosi in corso di esercizio rispetto alle previsioni di bilancio, per la parte non assorbita da eventuali maggiori spese, alla riduzione del carico fiscale sulle famiglie;

6-bis) ad introdurre misure dirette alla tutela della vita nascente finalizzate ad elevare il tasso di natalità del nostro paese;

7) a varare con apposito disegno di legge delega collegato alla manovra di finanza pubblica il federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione;

8) ad assumere iniziative che contribuiscano ad una piena attuazione della sussidiarietà orizzontale, in attuazione dei principi previsti dal quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione;

9) a proseguire l'azione della perequazione tributaria eliminando i regimi fiscali di favore e contrastando con determinazione l'elusione e l'evasione fiscale e destinando parte delle risorse così ottenute alla riduzione delle imposte sui cittadini a più basso reddito con particolare riferimento ai lavoratori dipendenti ed ai pensionati, questo sia per difendere questi cittadini dagli effetti dell'inflazione importata, sia per sostenere la domanda interna;

10) a dare nuovo impulso alla realizzazione delle infrastrutture strategiche anche energetiche al fine di recuperare rapidamente il gap infrastrutturale che penalizza il nostro Paese nei confronti degli altri principali paesi dell'Unione Europea. In tale quadro assoluta priorità va data alla realizzazione della TAV Torino-Lione e a tutto il Corridoio 5 e relative interferenze, con specifico riferimento alle pedemontane lombarda e veneta, ed al Ponte sullo Stretto di Messina nell'ambito del Corridoio 1; ad individuare, con tempi definiti, i provvedimenti di reintegro delle risorse destinate ad infrastrutture, in particolare in Sicilia e Calabria, già ridotte nel d.l. nr. 93/2008; in tale contesto a sostenere il potenziamento della dotazione infrastrutturale complessiva del Paese e in particolare a favorire lo sviluppo delle reti di comunicazione di nuova generazione, con

specifico riferimento alle infrastrutture di comunicazione elettronica a banda larga. Ad assicurare le priorità indicate nell'allegato contenente il programma di infrastrutture strategiche che devono conformarsi agli indirizzi di carattere generale, quali la sostenibilità ambientale, l'intermodalità, la riduzione del trasporto su gomma e l'incentivazione di quello su rotaia;

10-bis) a tenere in massima considerazione le necessità finanziarie ed organizzative di Expo 2015 e a realizzare la drastica semplificazione normativa che deve essere diretta a rendere più agevole, sia la vita dei cittadini che vanno sollevati dal peso degli adempimenti burocratici inutili e non indispensabili al perseguimento di pubbliche finalità, sia delle imprese la cui nascita e crescita deve essere liberata da pastoie burocratiche inutili nel quadro del progetto «impresa in un giorno»;

11) ad avviare una serie di interventi per la promozione dello sviluppo civile economico e precisamente:

a) assicurare anche a livello locale risorse adeguate alle strutture preposte alla sicurezza dei cittadini, promuovendo un impiego più efficiente dei mezzi e del personale e riservando stanziamenti appositi e congrui per ammodernare gli strumenti operativi e garantire idonea remunerazione agli agenti;

b) impiego delle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate per i settori strategici quali infrastrutture, anche energetiche, reti di telecomunicazione, trasporti, internazionalizzazione delle imprese, garantendo l'autonomia della programmazione regionale nel pieno rispetto dei principi del federalismo solidale;

c) riforma sostanziale del processo civile la cui esasperante lentezza penalizza fortemente il sistema delle imprese oltre che i cittadini in generale;

d) promozione di un programma di realizzazione di centrali nucleari al fine di affrancare il nostro Paese dalla pressoché totale dipendenza dal petrolio per gli approvvigionamenti energetici;

e) rafforzamento dei distretti industriali favorendo l'integrazione di piccole e medie imprese;

f) sostegno finanziario all'innovazione ed in particolare delle iniziative produttive ad elevato contenuto innovativo;

g) forti facilitazioni fiscali per lo *start up*;

h) piano di edilizia residenziale destinata prioritariamente alla prima casa per le categorie svantaggiate; privilegiando i residenti nel nostro paese da un congruo termine;

i) banca per il Mezzogiorno a sostegno della crescita economica del sud;

j) proseguire l'azione di sostegno ai comuni di confine nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale;

13) ad adottare provvedimenti che favoriscano lo sviluppo del capitale umano, promuovendo azioni finalizzate a migliorare la qualità del sistema educativo nel suo complesso, con particolare attenzione alla valu-

tazione, al riconoscimento del merito, all'autonomia scolastica e alla piena libertà di scelta da parte delle famiglie;

14) a perseguire politiche ambientali rivolte a garantire uno sviluppo sostenibile, capace di coniugare crescita economica e difesa del patrimonio naturale, culturale e paesaggistico del Paese, da considerare non solo come grande risorsa nazionale da tutelare ma come volano di sviluppo; a prevedere il rafforzamento delle energie rinnovabili, del risparmio energetico e della ricerca tecnologica nonché un corretto uso delle risorse idriche e del territorio;

15) a destinare adeguate risorse alla promozione dello sviluppo delle regioni meridionali ed insulari prevedendo strumenti il più possibile automatici e introducendo forme riconducibili alla fiscalità di vantaggio;

16) a considerare provvedimenti collegati alla manovra finanziaria il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante: «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»; il disegno di legge recante le norme necessarie per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli obiettivi da conseguire entro l'anno 2011; il già citato disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale; un disegno di legge concernente il Codice delle autonomie nonché norme dirette alla realizzazione di interventi per Roma Capitale e un disegno di legge concernente «delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico»;

17) a presentare in Parlamento il disegno di legge finanziaria per il 2009 recante unicamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico, come disciplinato dall'art. 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, ad esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia di cui alla lettera *i-ter*) del comma 3 del medesimo articolo. Da tale disegno di legge dovranno altresì essere rigorosamente escluse norme di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico;

18) a presentare in Parlamento un disegno di legge recante la riforma della struttura del Bilancio dello Stato, riclassificato per missioni e per programmi, al fine di consentire migliore trasparenza nella rappresentazione delle politiche pubbliche, maggiore flessibilità ed efficienza nella gestione delle autorizzazioni legislative di spesa e maggiore possibilità di controllo e di verifica attraverso la definizione di indicatori di risultato idonei a misurare l'efficacia e l'efficienza nella gestione delle risorse.
