



Camera dei deputati

XV LEGISLATURA

SERVIZIO STUDI

Documentazione e ricerche

Documento di programmazione
economico-finanziaria 2007-2011

Le politiche di settore

n. 13/1

13 luglio 2006

Per un esame più analitico della previsioni ed obiettivi economici e finanziari si rinvia al dossier n. 13.

**Coordinamento: Dipartimento Bilancio e politica economica e
Dipartimento Finanze**

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: BI0028a.doc

INDICE

IL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

- La disciplina del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)3
- La procedura di esame parlamentare del DPEF4
- L'evoluzione del DPEF5
- La Nota di aggiornamento al DPEF8
- Il DPEF nel ciclo annuale di bilancio.....9

GLI ANDAMENTI MACROECONOMICI E LA FINANZA PUBBLICA

- Andamenti macroeconomici15**
 - L'economia nel 2006.....15
 - Il quadro economico per il 2007 e gli anni successivi: andamenti tendenziali e obiettivi programmatici.....16
- La finanza pubblica21**
 - Il quadro di finanza pubblica per il 200621
 - Il quadro di finanza pubblica per il 2007 e per gli anni successivi22

LE POLITICHE DI SETTORE

- Politiche dell'entrata33**
 - Politica tributaria33
 - Federalismo fiscale.....56
 - Cuneo fiscale58
 - Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (*a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea*).....59
- Politiche di risanamento dei conti pubblici63**
 - La politica delle privatizzazioni e il debito pubblico.....63
 - Il progetto di revisione del processo di bilancio66
 - La riforma del patto di stabilità interno.....68
- Politiche relative all'amministrazione pubblica.....71**
 - Efficienza delle pubbliche amministrazioni71
 - La razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi75

▪ Legalità e sicurezza	78
▪ Politiche per la giustizia	79
Politiche delle infrastrutture e dell'ambiente.....	83
▪ Ambiente.....	83
▪ Lavori pubblici.....	87
▪ Trasporti.....	89
▪ Comunicazioni	91
▪ Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (<i>a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea</i>)	91
Politiche per la produzione e la competitività	97
▪ Tendenze e problemi strutturali del sistema produttivo nazionale.....	97
▪ Il Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione.....	98
▪ Le politiche per la crescita	102
▪ Politiche culturali.....	110
▪ Diritto societario	116
▪ Agricoltura.....	119
▪ Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (<i>a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea</i>)	132
La politica regionale e per lo sviluppo del Mezzogiorno	149
▪ Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (<i>a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea</i>)	156
Politiche sociali e del lavoro	161
▪ Lavoro e previdenza sociale	161
▪ Sanità.....	178
▪ Assistenza e servizi sociali	180
▪ Politiche abitative.....	182
▪ Pari opportunità e non discriminazione.....	182
▪ Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (<i>a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea</i>)	184
 GLOSSARIO DEI PRINCIPALI TERMINI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA.....	 192

Il Documento di programmazione economico-finanziaria

La disciplina del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)

Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) è stato introdotto nel nostro ordinamento a seguito delle modifiche apportate dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, alla legge 5 agosto 1978, n. 468, recante le norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio.

Il DPEF deve indicare, per un periodo non inferiore a quello considerato nel bilancio pluriennale (e quindi un triennio), sulla base degli andamenti dell'economia e della finanza pubblica nell'anno in corso e dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale, gli obiettivi macroeconomici (in particolare quelli relativi alla crescita e all'occupazione), l'andamento tendenziale dei conti pubblici e gli obiettivi di finanza pubblica in termini di saldi e di evoluzione del debito.

Nel documento devono, inoltre, essere indicati gli indirizzi per gli interventi necessari al conseguimento degli obiettivi fissati, da adottare sia nella legge finanziaria sia nei provvedimenti a questa collegati.

Si tratta di un documento che disegna il quadro generale di una complessa manovra legislativa, che deve poi definirsi nel tempo con i singoli provvedimenti.

Le modifiche ai **regolamenti parlamentari** conseguenti all'approvazione della legge n. 362 del 1988 hanno delineato una specifica **procedura di esame** per il DPEF, destinata a concludersi con l'approvazione, in ciascuna delle due Camere, di una risoluzione con la quale sono resi vincolanti gli obiettivi e le indicazioni programmatiche proposti dal Governo (eventualmente integrati o modificati).

La disciplina dettata dalla legge n. 468 del 1978 è stata successivamente modificata con la legge 25 giugno 1999, n. 208.

Le innovazioni introdotte dalla legge n. 208 del 1999 hanno affidato al DPEF il compito di delineare, in una logica coerente, il quadro di compatibilità economiche e finanziarie, gli obiettivi che il Governo intende realizzare e gli interventi da adottare con la legge finanziaria e i provvedimenti collegati.

Il contenuto del DPEF in relazione alla normativa

La disciplina attuale del DPEF è contenuta nell'articolo 3 della legge n. 468 del 1978 (come modificato dagli interventi normativi sopra richiamati) che ne prevede la presentazione alle Camere entro il 30 giugno.

In particolare, la disposizione stabilisce che il DPEF debba:

- a) presentare una valutazione "puntuale e motivata" della **situazione economico-finanziaria internazionale**, con particolare riferimento alla

- Comunità europea, **e nazionale**, evidenziando gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni contenute nei precedenti documenti programmatici;
- b) esporre il **quadro tendenziale di finanza pubblica**, illustrando i flussi di entrata e di spesa del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche e del settore statale, sulla base della legislazione vigente. Le previsioni tendenziali devono riguardare i grandi comparti di entrata e di spesa del settore statale e del conto delle amministrazioni pubbliche e indicare il flusso di risorse destinate al Mezzogiorno, con l'indicazione della quota nazionale addizionale;
 - c) delineare il **quadro macroeconomico programmatico**, con particolare riferimento agli obiettivi relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;
 - d) indicare gli **obiettivi di finanza pubblica**, definiti in rapporto al PIL, con riferimento **all'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche**, al saldo corrente e al saldo primario, evidenziando gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi definiti nei precedenti documenti di programmazione;
 - e) definire gli obiettivi, coerenti con quelli indicati in precedenza, di **fabbisogno del settore statale e del settore pubblico**, per ciascuno degli anni compresi nel periodo di programmazione;
 - f) indicare gli obiettivi in termini di **debito delle amministrazioni pubbliche** in rapporto al prodotto interno lordo (PIL);
 - g) esporre, in coerenza con gli obiettivi così stabiliti, le conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato, definendo il quadro programmatico del **bilancio pluriennale**;
 - h) definire l'entità complessiva e, nelle linee generali, i contenuti della **manovra di finanza pubblica** per il periodo compreso nel bilancio pluriennale;
 - i) indicare i **disegni di legge collegati** alla manovra di finanza pubblica, ciascuno dei quali dovrà recare disposizioni omogenee per materia.

La procedura di esame parlamentare del DPEF

I regolamenti parlamentari disciplinano l'esame del DPEF (art. 118-*bis* del Regolamento della Camera; art. 125-*bis* del Regolamento del Senato).

La disciplina regolamentare prevede in primo luogo che il DPEF sia assegnato alle Commissioni bilancio della Camera e del Senato, affinché esse lo esaminino nei termini fissati dalle rispettive Presidenze (il Regolamento del Senato prevede che la Commissione bilancio debba comunque concludere l'esame entro il termine massimo di venti giorni).

A somiglianza di quanto è previsto per l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, la procedura coinvolge anche tutte le altre Commissioni permanenti, nonché la Commissione parlamentare per le questioni regionali, chiamate ad esprimere parere alla Commissione bilancio sugli aspetti di propria competenza.

L'esame del DPEF si caratterizza per la rilevanza dell'**attività conoscitiva** che, per consuetudine, viene svolta **congiuntamente dalle Commissioni**

bilancio delle due Camere. In proposito, si è consolidata la prassi di ascoltare, oltre al Ministro competente, le parti sociali e i principali istituti o organismi pubblici operanti nel settore economico e finanziario (Banca d'Italia, Corte dei conti, CNEL, ISTAT, ISAE).

Al termine dell'esame del DPEF la Commissione bilancio, acquisito il parere delle altre Commissioni, presenta una **relazione all'Assemblea**; possono essere presentate relazioni di minoranza.

Alla fase di esame presso la Commissione bilancio segue la discussione in Assemblea.

Il Regolamento della Camera prevede che il DPEF debba essere iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea non oltre trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni (analoga previsione non è contenuta nel Regolamento del Senato).

La discussione del documento in **Assemblea** si conclude, entro il termine massimo di tre giorni, con la **votazione di una risoluzione** (il Regolamento del Senato prevede che la discussione in Assemblea debba concludersi entro trenta giorni dall'assegnazione del documento). Viene votata per prima la risoluzione accettata dal Governo, la cui approvazione preclude le altre.

La risoluzione sul DPEF, che rende vincolanti gli obiettivi programmatici in esso fissati, può contenere modifiche e integrazioni rispetto al documento presentato dal Governo. In particolare, la risoluzione deve contenere le quantificazioni degli obiettivi programmatici per quel che concerne il livello dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; del saldo netto da finanziare; del fabbisogno di cassa del settore statale; del rapporto tra debito pubblico e PIL.

Per prassi, le risoluzioni approvate dalle due Camere hanno contenuto sostanzialmente identico; in particolare deve risultare identica l'indicazione degli obiettivi quantitativi con riferimento ai saldi di finanza pubblica sopra richiamati.

L'evoluzione del DPEF

In parallelo ai successivi interventi sulla disciplina del contenuto del DPEF si è anche registrata un'evoluzione della struttura e dei contenuti dei documenti presentati dal Governo.

Fin dalle prime versioni, sono state individuate le diverse parti che concorrono alla sua composizione, a partire da una rapida ricognizione dello **scenario macroeconomico internazionale**, con particolare attenzione ai paesi dell'Unione europea e più specificamente dell'area euro.

Le successive sezioni del documento riguardano:

- gli **andamenti dell'economia italiana** e le previsioni macroeconomiche per il periodo di riferimento, definite sia in forma tendenziale che in forma programmatica, vale a dire in modo da scontare gli effetti degli interventi prospettati dal Governo;
- gli andamenti della **finanza pubblica** nell'anno in corso;

- il **quadro tendenziale** dell'evoluzione della finanza pubblica negli anni di programmazione considerati, definito con riferimento al **conto economico delle amministrazioni pubbliche**. Il quadro tendenziale viene elaborato assumendo come presupposto la legislazione vigente e, per la parte discrezionale della spesa, l'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte. Il riferimento alla legislazione vigente comporta, in particolare, che, per quanto concerne la spesa per il personale, non siano considerati i presumibili oneri connessi ai rinnovi contrattuali che avranno luogo nel periodo di riferimento; per quanto concerne la spesa in conto capitale, si tenga conto soltanto degli stanziamenti già autorizzati, senza computare gli oneri relativi ai nuovi interventi che saranno avviati nel periodo di programmazione;
- il **quadro programmatico** della finanza pubblica per ciascuno degli anni del periodo di programmazione, definito con riferimento ai **saldi del conto economico delle amministrazioni pubbliche**;
- gli **obiettivi programmatici** relativi ai **saldi di cassa**, vale a dire al fabbisogno del settore statale e al fabbisogno del settore pubblico e l'obiettivo programmatico di riduzione del rapporto tra debito delle amministrazioni pubbliche e PIL;
- la definizione, in coerenza con gli obiettivi programmatici relativi al conto economico delle amministrazioni pubbliche, dei **saldi del bilancio programmatico dello Stato**;
- la **quantificazione della manovra correttiva** necessaria per ricondurre le stime tendenziali agli obiettivi programmatici;
- l'indicazione, in termini generali, degli **interventi da realizzare** sul versante delle entrate e sul versante delle spese e l'indicazione dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica che il Governo intende proporre.

L'evoluzione che si è registrata nella struttura e nei contenuti del DPEF ha interessato, in particolare, gli indicatori rappresentativi dello stato della finanza pubblica.

Fino a metà degli anni '90 il quadro tendenziale e il quadro programmatico di finanza pubblica sono stati rappresentati con riferimento al **fabbisogno del settore statale** (corredato da indicazioni e tavole relative al **settore pubblico**): il saldo di riferimento era, pertanto, quello derivante dagli andamenti dei flussi di cassa.

Ai fini della verifica del rispetto dei parametri di convergenza fissati per la partecipazione all'Unione monetaria europea (UEM), tuttavia, il valore rilevante per la stima del disavanzo pubblico è diventato l'**indebitamento netto del conto economico delle amministrazioni pubbliche**, come definito nell'ambito del sistema europeo di contabilità nazionale (SEC95).

Per la prima volta nel DPEF 1996-1998 (presentato nel giugno 1995) sono stati forniti, tra le tabelle in appendice al testo, il quadro tendenziale del conto

delle amministrazioni pubbliche, l'indicazione del saldo primario e dell'indebitamento netto programmatico e la valutazione dell'incidenza della manovra in riferimento a tale conto.

A partire dal DPEF 1998-2000 (maggio 1997), il conto delle amministrazioni pubbliche ha sostituito il conto di cassa del settore statale nell'illustrazione dell'evoluzione tendenziale e programmatica della finanza pubblica. In appendice sono state, comunque, mantenute le tavole illustrative, a livello tendenziale e programmatico, del conto di cassa del settore statale e del settore pubblico.

La legge n. 208 del 1999 ha confermato questa evoluzione, prevedendo, per quanto concerne sia le previsioni tendenziali che gli obiettivi programmatici, il riferimento al **conto economico delle amministrazioni pubbliche** e sopprimendo il riferimento al settore pubblico allargato

Il limite di incremento del fabbisogno del settore statale ha continuato comunque ad essere incluso tra i saldi di finanza pubblica definiti e resi vincolanti con la risoluzione di approvazione del DPEF.

Sempre in relazione ai parametri di convergenza stabiliti ai fini dell'UEM, i DPEF successivamente trasmessi al Parlamento, a partire dal 1992 e, più ampiamente, dal 1993, hanno dedicato una crescente attenzione all'evoluzione dell'ammontare del debito pubblico.

Successivamente all'approvazione della legge n. 208 del 1999, che ha modificato la struttura del complesso della manovra di finanza pubblica, attraverso l'ampliamento del contenuto della legge finanziaria (con la possibilità di inserirvi anche disposizioni di carattere espansivo), nel DPEF hanno assunto rilevanza centrale, a fianco degli obiettivi di consolidamento della finanza pubblica (sostanzialmente in linea con quelli fissati, a livello comunitario, negli aggiornamenti annuali del programma di stabilità) le **questioni connesse alle linee d'intervento a sostegno dello sviluppo**.

Dal DPEF 1999-2001 la struttura della manovra di finanza pubblica ha, infatti, presentato, insieme ad interventi di carattere correttivo (aumenti di entrate e risparmi di spesa che costituiscono la tradizionale "manovra correttiva"), anche misure di carattere espansivo.

Nel corso della XIV legislatura, si sono registrate alcune ulteriori innovazioni nel contenuto del DPEF. In primo luogo, il DPEF presentato nel 2001 ha assunto un periodo temporale di riferimento più ampio di quello usuale, vale a dire un quinquennio (2002-2006), così da delineare le linee fondamentali di politica economica per tutta la legislatura. Negli anni successivi, l'arco temporale dei riferimenti del DPEF si è mantenuto superiore al triennio: a partire dal 2002 il DPEF ha infatti utilizzato come periodo di riferimento il quadriennio successivo.

Nel DPEF è stato inoltre inserito, a partire dall'anno 2003, un allegato concernente il **programma delle infrastrutture e degli insediamenti strategici**, in osservanza dell'articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n.

443 (c.d. "legge obiettivo"), come modificati dall'articolo 13 della legge 1° agosto 2002, n. 166.

Specifici interventi normativi hanno poi rimesso al DPEF l'indicazione dei **finanziamenti** da iscrivere annualmente nella legge finanziaria per l'individuazione delle risorse da destinare all'**attuazione di deleghe legislative** conferite al Governo per la riforma di interi comparti della pubblica amministrazione (art. 7, comma 6, della legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale; art. 10, commi 4 e 5, della legge 7 aprile 2003, n. 80, recante riforma del sistema del sistema fiscale statale; articolo 1, comma 41, della legge 23 agosto 2004, n. 243, recante norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica).

La Nota di aggiornamento al DPEF

L'articolo 118-*bis* del Regolamento della Camera prevede che, **qualora si verifichino eventi imprevisti, il Governo può presentare**, prima dell'approvazione della legge finanziaria e del bilancio, **una Nota di aggiornamento del DPEF**, vale a dire, secondo la definizione contenuta nel Regolamento medesimo, un documento recante una proposta di aggiornamento degli obiettivi e degli indirizzi contenuti nel documento approvato. Il Regolamento del Senato non contiene alcuna previsione esplicita in proposito.

L'esame della Nota di aggiornamento si svolge con le medesime modalità previste per il DPEF.

I tempi, tuttavia, sono assai più ristretti, dal momento che l'esame e l'approvazione della Nota di aggiornamento devono concludersi nel termine massimo di **cinque giorni** dalla sua presentazione, prorogabile, se il Presidente della Camera lo ritenga opportuno, di altri cinque giorni.

La Nota di aggiornamento viene esaminata dalla Commissione bilancio, che riferisce all'Assemblea.

Se è già in corso in Assemblea la discussione sui disegni di legge finanziaria e di bilancio, essa viene sospesa e l'Assemblea passa all'esame del documento presentato dal Governo e della relazione della Commissione bilancio.

L'esame si conclude con l'approvazione di una **risoluzione**.

Al fine di assicurare il rispetto dei termini previsti dal Regolamento, è previsto che la discussione in Assemblea si svolga con l'intervento di un solo deputato per ciascun gruppo (tempi prefissati sono inoltre riservati agli interventi di un deputato per ciascuna delle componenti del gruppo misto e agli interventi dei deputati dissenzienti).

Il DPEF nel ciclo annuale di bilancio

Nella tabella sottostante, unitamente ad una sintesi di quanto sopra esposto, è rappresentata la scansione temporale del ciclo annuale di bilancio, all'interno del quale si colloca il DPEF.

FORMAZIONE DEL BILANCIO	
Gennaio	Inizio dell'esercizio finanziario.
Febbraio	<p>Entro la fine di febbraio è prevista la presentazione al Parlamento della Relazione trimestrale di cassa sulla stima del fabbisogno di cassa al 31 dicembre dell'anno precedente (doc. XXV)¹. La Relazione può contenere l'aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso. Di fatto la relazione viene normalmente presentata nel mese di aprile.</p> <p>Alla fine di febbraio è fissato altresì il termine per la presentazione al Parlamento della Relazione del Ministro dell'economia e delle finanze sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso (doc. XXV-bis)². Anche questa Relazione viene di solito presentata ad aprile, insieme con la prima Relazione trimestrale di cassa.</p>
Marzo	<p>Il Ministero dell'economia trasmette agli uffici centrali del bilancio presso i singoli Ministeri la circolare sull'assestamento di bilancio per l'esercizio in corso e sui criteri di redazione delle previsioni di bilancio annuale e pluriennale per l'esercizio successivo.</p> <p>Entro il mese di marzo il Ministero dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento la Relazione generale sulla situazione economica del Paese (doc. XI), riferita all'anno precedente (art. 2, legge n. 48/1967). Di fatto la relazione viene presentata nel mese di aprile.</p>
Aprile	<p>Il 1° aprile l'ISTAT comunica i risultati relativi all'indebitamento netto del conto economico delle amministrazioni pubbliche e al debito pubblico conseguiti alla fine dell'anno precedente.</p> <p>Entro aprile – come già detto - vengono presentate al Parlamento la Relazione trimestrale di cassa al 31 dicembre, la Relazione</p>

¹ L'articolo 30, comma 1, della legge n. 468/1978 prevede che la prima Relazione sulla stima del fabbisogno dell'anno in corso a raffronto con i risultati dell'anno precedente sia presentata entro la fine di febbraio. Tale termine è, peraltro, ordinatorio; di fatto, la Relazione viene presentata nel mese di aprile.

² Anche in questo caso, l'articolo 30, comma 1, della legge n. 468/1978 prevede, quale termine ordinatorio per la presentazione della Relazione il 28 febbraio di ogni anno. Di fatto, la Relazione viene presentata nel mese di aprile, insieme con la prima Relazione trimestrale di cassa.

FORMAZIONE DEL BILANCIO	
	<p>sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso e la Relazione generale sulla situazione economica del Paese, riferita all'anno precedente.</p> <p>Entro il 30 aprile ciascun Ministero, per cura del proprio ufficio centrale del bilancio, trasmette alla Ragioneria generale dello Stato il conto del bilancio e il conto del patrimonio relativo all'anno precedente.</p>
Maggio	<p>Entro il 31 maggio il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alla Corte dei conti il Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio precedente (che comprende il conto del bilancio e il conto del patrimonio) per il giudizio di parificazione.</p> <p>Entro la fine di maggio è fissato il termine per la presentazione della Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico, relativa alla situazione di cassa al 31 marzo. Di fatto la Relazione viene presentata nel mese di luglio.</p>
Giugno	<p>Entro il 30 giugno il Consiglio dei Ministri approva e presenta alle Camere il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) (doc. LVII) (Art. 3, legge 468/1978).</p> <p>Il 30 giugno è, inoltre, il termine per la presentazione da parte del Governo al Parlamento del disegno di legge di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno in corso e del disegno di legge di approvazione del Rendiconto per l'esercizio precedente (rispettivamente, artt. 17 e 21, legge 468/1978). Prima della presentazione al Parlamento, il Rendiconto è sottoposto al giudizio di parificazione della Corte dei conti, che trasmette alle Camere sia il giudizio medesimo, sia la propria Relazione sul Rendiconto.</p>
Luglio	<p>Camera e Senato esaminano il DPEF. Prima dell'inizio dell'esame del Documento, le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento acquisiscono congiuntamente, attraverso un ciclo di audizioni, i necessari elementi conoscitivi. La Commissione bilancio di ciascuna Camera, sentito il parere delle altre Commissioni permanenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, presenta una relazione all'Assemblea. L'Assemblea di ciascuna Camera, entro la fine del mese di luglio, delibera sul DPEF attraverso una risoluzione che può contenere modifiche e integrazioni al Documento stesso.</p> <p>Il ramo del Parlamento presso il quale sono stati presentati il disegno di legge di assestamento e il disegno di legge di approvazione del Rendiconto ne inizia l'esame.</p>
Agosto	<p>Entro il 31 agosto è fissato il termine per la presentazione della Relazione trimestrale di cassa, relativa alla situazione al 30 giugno. Di fatto la Relazione viene normalmente presentata nel mese di ottobre.</p>

FORMAZIONE DEL BILANCIO	
Settembre	<p>Entro il 30 settembre il Consiglio dei Ministri approva e presenta al Parlamento il disegno di legge recante il bilancio annuale e pluriennale dello Stato a legislazione vigente e il disegno di legge finanziaria per l'anno successivo (art. 1-<i>bis</i>, L. 468/1978).</p> <p>Il disegno di legge finanziaria è accompagnato dalla presentazione al Parlamento da parte del Ministro dell'economia e delle finanze della Relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo (doc. XIII, art. 1-<i>bis</i> e art. 15, co. 3, legge 468/1978).</p> <p>In caso di eventi imprevisi, il Governo può presentare al Parlamento una Nota di aggiornamento del DPEF (doc. LVII - <i>bis</i>). La Nota di aggiornamento viene normalmente trasmessa al Parlamento insieme con il disegno di legge finanziaria. La presentazione della Nota, in ogni caso, può avere luogo fino al momento dell'approvazione della legge finanziaria e del bilancio (art. 118-<i>bis</i>, Reg. Camera). L'esame della Nota di aggiornamento presso ciascuna Camera viene effettuato con modalità analoghe a quelle previste per il DPEF, ma con tempi più ristretti: la Commissione bilancio riferisce all'Assemblea nel termine di cinque giorni e l'Assemblea approva una risoluzione che aggiorna gli obiettivi e i contenuti di quella precedentemente approvata sul DPEF.</p>
Novembre	<p>Al 15 novembre è fissato il termine per la presentazione al Parlamento da parte del Governo dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da esaminare al di fuori della sessione di bilancio.</p> <p>Entro il mese di novembre è fissato il termine per la presentazione della quarta Relazione trimestrale di cassa, relativa alla situazione al 30 settembre. Nei fatti la Relazione viene solitamente presentata nel mese di gennaio dell'anno successivo.</p> <p>Entro il 1° dicembre il Governo presenta alla Commissione europea e al Consiglio dell'Unione europea l'aggiornamento annuale del Programma di stabilità. Gli obiettivi economici e finanziari in esso indicati riprendono quelli stabiliti negli strumenti di programmazione nazionali (DPEF, eventuale Nota di aggiornamento, Relazione previsionale e programmatica).</p>
Ottobre-Dicembre	<p>Nella sessione di bilancio le Camere esaminano e approvano il disegno di legge finanziaria e il disegno di legge di bilancio.</p> <p>La sessione di bilancio ha la durata di 45 giorni nel ramo del Parlamento presso il quale sono stati presentati i disegni di legge e ha la durata di 35 giorni nel ramo che li esamina in seconda lettura. Presso ciascuna Camera i due disegni di legge sono esaminati congiuntamente. Le votazioni finali sui due disegni di legge devono avere luogo entro i termini previsti per la sessione di bilancio.</p> <p>Ciascuna Commissione di settore, entro 10 giorni dall'assegnazione (7 giorni in caso di esame in seconda lettura), esamina le parti di rispettiva competenza e predispone una relazione per la Commissione bilancio.</p>

FORMAZIONE DEL BILANCIO	
	<p>Alla Commissione bilancio competono l'esame generale e la presentazione della relazione all'Assemblea entro i successivi 14 giorni. Prima dell'inizio dell'esame, le Commissioni bilancio di Camera e Senato effettuano, in forma congiunta, un apposito ciclo di audizioni, per acquisire i necessari elementi conoscitivi.</p> <p>In Assemblea vengono dapprima discussi e votati i singoli articoli del disegno di legge di bilancio, iniziando dall'approvazione dello stato di previsione dell'entrata. Seguono la discussione e l'approvazione degli articoli del disegno di legge finanziaria e la relativa votazione finale. Dopo l'approvazione del disegno di legge finanziaria, il Governo presenta la Nota di variazioni, con la quale vengono modificate le previsioni di entrata e di spesa del disegno di legge di bilancio in modo da tenere conto degli effetti delle disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria, come approvato. L'Assemblea, su relazione della Commissione bilancio, approva la Nota di variazioni e, quindi, procede alla votazione finale del disegno di legge di bilancio.</p> <p>Nell'ipotesi in cui il disegno di legge di bilancio non sia approvato entro il 31 dicembre, le Camere autorizzano per legge l'esercizio provvisorio. Peraltro, la disciplina della sessione di bilancio tende ad assicurare l'approvazione del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di bilancio prima dell'inizio dell'esercizio al quale si riferiscono.</p>

**Gli andamenti macroeconomici
e la finanza pubblica**

ANDAMENTI MACROECONOMICI

L'economia nel 2006

Il DPEF 2007-2011 stima, per il **2006**, una **crescita del PIL reale** in Italia dell'**1,5 per cento**, in confronto con la **crescita nulla** registrata nel **2005**.

La crescita appare sostenuta principalmente dalla **domanda interna**, **soprattutto** dalla ripresa degli **investimenti**, per i quali è previsto un aumento del 2,2 per cento, a fronte di un valore negativo di -0,6 per cento segnato nel 2005.

Anche per i **consumi delle famiglie** è prevista una ripresa, con una crescita all'1,3 per cento, a fronte del valore pressoché stazionario registrato nel 2005 (+0,1%).

La crescita della **spesa delle amministrazioni pubbliche** dovrebbe invece segnare un **rallentamento** rispetto all'anno precedente (+0,7% nel 2006 a fronte di un +1,2% nel 2006).

Nulla risulta invece l'apporto del settore estero, con riferimento al quale è previsto un significativo aumento tanto delle importazioni (+4,4%) quanto delle esportazioni (+4,7%).

CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI PREVISIONI 2006

(variazioni % - valori concatenati anno base 2000)

	2005	2006
PIL	0	1,5
Importazioni	1,4	4,4
Consumi finali nazionali	0,3	1,1
- spesa delle famiglie residenti	0,1	1,3
- spesa delle P.A. e I.S.P.	1,2	0,7
Investimenti fissi lordi	-0,6	2,2
- macchinari, attrezzature, varie	-1,6	3,0
- costruzioni	0,5	1,3
Esportazioni	0,3	4,7

Quanto al **mercato del lavoro**, il DPEF 2007-2011 prevede, per il 2006, una leggera riduzione del **tasso di disoccupazione** (7,6%, rispetto al 7,7% del 2005).

Torna a crescere l'occupazione misurata in unità di lavoro *standard*, per la quale è previsto un aumento dello 0,5 per cento, dopo il valore negativo del 2005 (-0,4%) ed il valore nullo del 2004.

Il DPEF prevede inoltre, per il 2006, un tasso di **inflazione**, sulla base dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) esclusi i tabacchi, del 2,2 per cento, a fronte di un tasso di inflazione programmata dell'1,7 per cento, fissato nel Documento di programmazione dell'anno scorso.

	2005	2006
Tasso di disoccupazione (% forza lavoro)	7,7	7,6
Crescita dell'occupazione	-0,4	0,5
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,6	58,0
Inflazione (*)	1,7	2,2

(*) Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati esclusi i tabacchi.

Il quadro economico per il 2007 e gli anni successivi: andamenti tendenziali e obiettivi programmatici

Il 2007

Le **previsioni tendenziali** indicano per il 2007 una **crescita reale del PIL pari all'1,5 per cento**, che scende all'**1,2 per cento** nel **quadro programmatico** del Governo.

Ciò significa che la manovra restrittiva necessaria per garantire nel 2007 l'aggiustamento strutturale dei conti pubblici richiesto a livello europeo avrà un impatto negativo sulla crescita del PIL.

L'**impatto negativo** della manovra di finanza pubblica per il 2007 dovrebbe esplicarsi principalmente sui **consumi delle famiglie**, per i quali è prevista una crescita dello 0,8 per cento nel quadro programmatico rispetto all'1,3 per cento del tendenziale, e sulla **spesa delle pubbliche amministrazioni**, che dovrebbe segnare un valore negativo di -0,6 per cento nel quadro programmatico rispetto al +0,2 per cento del tendenziale.

Leggermente positivo dovrebbe essere invece l'effetto della manovra sugli **investimenti**, che passano al 2,1 per cento nel quadro programmatico a fronte dell'1,9 per cento.

Un effetto positivo dovrebbe inoltre registrarsi con riferimento al settore estero, essendo previsto nel quadro programmatico una diminuzione delle importazioni (che scenderebbero dal 3,5% al 3,1%) ed un aumento delle esportazioni (che passerebbero dal 3,7% al 4%).

CONTO RISORSE E IMPIEGHI 2007
QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO
(variazioni % - valori concatenati anno base 2000)

	2006	2007	
	Stime	Tendenziale	Programmatico
PIL	1,5	1,5	1,2
Importazioni	4,4	3,5	3,1
Consumi finali nazionali	1,1	1,0	-
- Spesa famiglie residenti	1,3	1,3	0,8
- Spesa delle P.A. e I.S.P.	0,7	0,2	-0,6
Investimenti fissi lordi	2,2	1,9	2,1
- Macchinari e attrezzature	3,0	2,8	-
- Costruzioni	1,3	0,8	-
Esportazioni	4,7	3,7	4,0

Riguardo al **mercato del lavoro**, per il 2007 nel **quadro programmatico** è prevista una **contrazione nella crescita dell'occupazione** (misurata in unità di lavoro *standard*) rispetto al tendenziale (+0,4% anziché +0,6%); la crescita dell'occupazione segnerebbe così un rallentamento rispetto al 2006 (+0,5%)

Il tasso di disoccupazione permane invece inalterato nel quadro programmatico rispetto al tendenziale (7,5%), proseguendo il *trend* discendente (-0,1% rispetto al 2006).

Il DPEF prevede altresì, nel quadro programmatico per il 2007, un forte **rallentamento della crescita del costo del lavoro** rispetto al tendenziale (+1,4% anziché +2,2%).

Il **tasso di inflazione programmata** (rapportato all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, esclusi i tabacchi) **per il 2007 è fissato al 2 per cento.**

	2006	2007	
	Stime	Tendenziale	Programmatico
Tasso di disoccupazione (% forza lavoro)	7,6	7,5	7,5
Crescita dell'occupazione	0,5	0,6	0,4
Tasso di occupazione (specifico età 15-64)	58,0	58,5	58,4
Costo lavoro	3,0	2,2	1,4
Inflazione (*)	2,2	-	-
Deflatore dei consumi	2,5	2,0	1,9
Inflazione programmata	1,7	-	2,0

(*) Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati esclusi i tabacchi.

Il quadriennio 2008-2011

Per quanto concerne gli **anni successivi al 2007**, le politiche economiche dovrebbero invece esplicitare **effetti positivi sulla crescita del PIL** in termini reali, con un aumento di 0,3 punti percentuali nel quadro programmatico rispetto al tendenziale nel 2008 (1,5% a fronte di 1,2%) e di 0,4 punti percentuali negli anni successivi fino al 2011 (1,6% a fronte di 1,2% nel 2009 e 1,7% a fronte di 1,3% nel 2010 e 2011).

Gli effetti positivi dovrebbero esplicarsi **principalmente sugli investimenti** (+1,1% nel quadro programmatico rispetto al tendenziale nel 2008, +1,4% nel 2009, + 1,2% nel 2010 e +1,1% nel 2011).

Effetti favorevoli, anche se ben più limitati, dovrebbero registrarsi anche sui **consumi delle famiglie** (+0,1% nel quadro programmatico rispetto al tendenziale nel 2008, +0,3% negli anni successivi).

Il Governo mira invece ad una **contrazione della spesa delle pubbliche amministrazioni** (-0,6% nel quadro programmatico rispetto al tendenziale nel 2008, -0,2% negli anni successivi).

Per quanto riguarda il **settore estero**, nel quadro programmatico è prevista per le esportazioni una crescita superiore rispetto a quella del tendenziale (+0,4% nel 2008, +0,2 negli anni successivi), cui fa peraltro riscontro una crescita delle importazioni (+0,4% nel 2008 e 2009, +0,3% nel 2010, + 0,4% nel 2011).

ANDAMENTO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO NEL 2007-2011*(variazioni % - valori concatenati anno base 2000)*

	Tendenziale					Programmatico				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
PIL	1,5	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	1,5	1,6	1,7	1,7
Importazioni	3,5	3,2	3,3	3,3	3,3	3,1	3,6	3,7	3,6	3,7
Consumi finali nazionali	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	-	-	-	-	-
- Spesa famiglie residenti	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	0,8	1,3	1,5	1,6	1,6
- Spesa delle P.A. e I.S.P.	0,2	0,6	0,4	0,4	0,4	-0,6	0,0	0,2	0,2	0,2
Investimenti fissi lordi	1,9	1,6	1,6	1,9	1,9	2,1	2,7	3,0	3,1	3,0
- Macchinari e attrezzature	2,8	2,2	2,2	2,6	2,6	-	-	-	-	-
- Costruzioni	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	-	-	-	-	-
Esportazioni	3,7	3,0	3,2	3,1	3,1	4,0	3,4	3,4	3,3	3,3

Riguardo al **mercato del lavoro**, la crescita dell'occupazione nel quadro programmatico si mantiene dal 2008 su livelli sempre superiori rispetto al tendenziale, con un'inversione di tendenza rispetto al 2007. Allo stesso modo, il tasso di disoccupazione dovrebbe segnare un *trend* positivo discendente (dal 7,4% del 2008 al 6,7% nel 2011).

	Tendenziale					Programmatico				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di disoccupazione (% forza lavoro)	7,5	7,5	7,5	7,5	7,4	7,5	7,4	7,2	7,0	6,7
Crescita dell'occupazione	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,4	0,7	0,7	0,8	0,8
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,5	58,9	59,0	59,3	59,7	58,4	58,9	59,1	59,6	60,1
Deflatore dei consumi	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7
Inflazione programmata	-	-	-	-	-	2,0	1,7	1,5	1,5	1,5

LA FINANZA PUBBLICA

La procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia

Nel luglio 2005, il Consiglio ECOFIN ha deciso di avviare nei confronti dell'Italia una procedura di disavanzo eccessivo.

Nell'ambito di questa procedura, il Consiglio ha raccomandato all'Italia di:

- prendere le misure necessarie per riportare il deficit al di sotto del 3%, in modo durevole, entro il 2007. Ipotizzando una crescita del PIL dell'1,5% nel 2006 e nel 2007, il Consiglio ha raccomandato una riduzione cumulativa del disavanzo strutturale di almeno l'1,6% del PIL nel periodo 2006-2007, di cui la metà da conseguire nel 2006; in tal modo il deficit scenderebbe al di sotto del 4 per cento nel 2006 e del 3 per cento nel 2007;
- assicurare che il rapporto debito/PIL si riduca ad un ritmo soddisfacente, conseguendo un avanzo primario di livello adeguato e prestando particolare attenzione anche ai fattori diversi dal disavanzo netto, come le operazioni registrate "sotto la linea" (vale a dire operazioni che non incidono sull'indebitamento netto ma soltanto sul debito);
- assicurare il proseguimento del risanamento di bilancio in modo da riportare le finanze pubbliche ad una posizione a medio termine prossima al pareggio o positiva tramite una riduzione del disavanzo corretto per il ciclo, al netto di misure una tantum e di altre misure temporanee, di almeno lo 0,5% del PIL all'anno dopo la correzione del disavanzo eccessivo.

Il Consiglio ha rilevato altresì la necessità di aumentare la trasparenza nella raccolta e nel trattamento dei dati relativi alle finanze delle amministrazioni pubbliche nei conti nazionali italiani.

Il quadro di finanza pubblica per il 2006

Il DPEF 2007-2011 rivede l'obiettivo di **indebitamento netto** per il 2006, fissandolo al **4 per cento del PIL**, rispetto al 4,1 risultante dal consuntivo 2005.

Al netto delle misure una tantum, la correzione del **saldo corretto per il ciclo** ammonta sempre allo 0,1 per cento, *al di sotto quindi della riduzione 0,8 per cento richiesta, per l'esercizio in corso, nell'ambito della procedura europea per i disavanzi eccessivi*³.

³ Cfr., in proposito, lo specifico approfondimento contenuto nel presente dossier, riferito alla procedura per deficit eccessivo a carico dell'Italia.

Il valore dell'indebitamento netto stimato per il 2006 risulta da un **saldo primario** pari, in rapporto al PIL, allo 0,5 per cento e da una spesa per interessi pari a circa il 4,6 per cento.

Per quanto attiene al rapporto **debito pubblico/PIL**, la previsione per il 2006 passa dal 108,3 per cento, stimato dalla Relazione trimestrale di cassa dell'aprile scorso, al 107,7 nelle nuove previsioni del DPEF 2007-2011, segnando comunque un peggioramento rispetto al valore di consuntivo per il 2005 (106,4 per cento).

Il quadro di finanza pubblica per il 2007 e per gli anni successivi

Il quadro tendenziale 2007-2011

Il **quadro tendenziale** dei conti di finanza pubblica prospetta **per il 2007** un **indebitamento netto** pari al **4,1%** del PIL.

Rispetto al saldo previsto per l'anno in corso, nel 2007 si verificherebbe pertanto un peggioramento di 0,1 punti percentuali di PIL.

L'indebitamento netto tendenziale nel 2007 risulterebbe da un **avanzo primario** pari allo **0,8% del PIL** (superiore di 0,3 punti di PIL rispetto al 2006), e da una **spesa per interessi** pari al **4,8% del PIL** (superiore di 0,2 punti di PIL rispetto al 2006).

Nelle tavole seguenti è esposto il quadro tendenziale del conto economico delle amministrazioni pubbliche per il 2007-2011, posto a raffronto con le previsioni per il 2006 (che scontano la manovra correttiva infrannuale) e con i risultati dell'esercizio 2005.

QUADRO TENDENZIALE

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(Valori assoluti a prezzi correnti – milioni di euro e per il 2006 e 2007 % di crescita)

	Consuntivo	Stime	Previsioni					Var. %	
			2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ENTRATE CORRENTI	623.153	654.501	672.817	693.289	714.254	736.137	758.410	5,0	2,8
ENTRATE TRIBUTARIE	390.911	413.901	428.947	442.789	456.264	470.497	485.200	5,9	3,6
- IMPOSTE DIRETTE	189.052	201.255	207.678	215.628	224.177	232.632	241.411	6,5	3,2
- IMPOSTE INDIRETTE	201.859	212.646	221.269	227.161	232.087	237.865	243.789	5,3	4,1
CONTRIBUTI SOCIALI	182.416	187.660	192.020	197.500	203.570	209.900	216.030	2,9	2,3
ENTRATE IN C/CAPITALE	5.964	6.925	4.852	4.817	5.947	5.981	6.021	16,1	-29,9
- IMPOSTE IN C/CAPITALE	1.808	3.135	47	37	32	26	21		
ENTRATE COMPLESSIVE	629.117	661.426	677.669	698.106	720.201	742.118	764.431	5,1	2,5
USCITE CORRENTI	630.241	658.045	676.030	698.380	716.845	739.545	761.810	4,4	2,7
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	565.692	590.920	602.900	620.590	634.445	652.965	670.640	4,5	2,0
<i>DI CUI:</i>								4,5	-0,8
- REDDITI LAVORO DIPENDENTE	155.533	162.500	161.240	163.955	168.020	171.180	174.060		
- CONSUMI INTERMEDI (1)	117.136	121.000	123.900	127.645	131.275	135.655	140.150	3,3	2,4
- PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO	241.692	253.300	262.040	272.510	278.960	286.970	296.890	4,8	3,5
INTERESSI PASSIVI	64.549	67.125	73.130	77.790	82.400	86.580	91.170	4,0	8,9
USCITE IN C/CAPITALE	57.050	62.720	62.990	64.370	68.750	67.830	68.000	9,9	0,4
USCITE COMPLESSIVE	687.291	720.765	739.020	762.750	785.595	807.375	829.810	4,9	2,5
SALDO CORRENTE	-7.088	-3.544	-3.213	-5.091	-2.591	-3.408	-3.400		
SALDO PRIMARIO	6.375	7.786	11.779	13.146	17.006	21.323	25.791		
INDEBITAMENTO NETTO	-58.174	-59.339	-61.351	-64.644	-65.394	-65.257	-65.379		
PIL NOMINALE	1.417.241	1.466.835	1.513.890	1.564.628	1.613.443	1.666.941	1.721.828	3,5	3,2

(1) Nei consumi intermedi sono comprese le prestazioni sociali in natura.

QUADRO TENDENZIALE
CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(Valori in % del PIL)

	Consuntivo	Stime	Previsioni				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ENTRATE CORRENTI	44,0	44,6	44,4	44,3	44,3	44,2	44,0
ENTRATE TRIBUTARIE	27,6	28,2	28,3	28,3	28,3	28,2	28,2
- IMPOSTE DIRETTE	13,3	13,7	13,7	13,8	13,9	14,0	14,0
- IMPOSTE INDIRETTE	14,2	14,5	14,6	14,5	14,4	14,3	14,2
CONTRIBUTI SOCIALI	12,9	12,8	12,7	12,6	12,6	12,6	12,5
ENTRATE IN C/CAPITALE	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
- IMPOSTE IN C/CAPITALE	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ENTRATE COMPLESSIVE	44,4	45,1	44,8	44,6	44,6	44,5	44,4
USCITE CORRENTI	44,5	44,9	44,7	44,6	44,4	44,4	44,2
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	39,9	40,3	39,8	39,7	39,3	39,2	38,9
<i>Di cui:</i>							
- REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	11,0	11,1	10,7	10,5	10,4	10,3	10,1
- CONSUMI INTERMEDI (1)	8,3	8,2	8,2	8,2	8,1	8,1	8,1
- PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO	17,1	17,3	17,3	17,4	17,3	17,2	17,2
INTERESSI PASSIVI	4,6	4,6	4,8	5,0	5,1	5,2	5,3
USCITE IN C/CAPITALE	4,0	4,3	4,2	4,1	4,3	4,1	3,9
USCITE COMPLESSIVE	48,5	49,1	48,8	48,7	48,7	48,4	48,2
PRESSIONE FISCALE	40,6	41,2	41,0	40,9	40,9	40,8	40,7
SALDO CORRENTE	-0,5	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
SALDO PRIMARIO	0,4	0,5	0,8	0,8	1,1	1,3	1,5
INDEBITAMENTO NETTO	-4,1	-4,0	-4,1	-4,1	-4,1	-3,9	-3,8

(1) Nei consumi intermedi sono comprese le prestazioni sociali in natura.

La manovra di finanza pubblica per il 2007

Gli interventi della **manovra per il 2007**, rivolti a correggere l'andamento tendenziale, dovrebbero ammontare complessivamente a quasi **20 miliardi di euro**, pari all'1,3 per cento del PIL.

Ulteriori risorse, stimate in circa **15 miliardi di euro** (1% del PIL), saranno necessarie per l'attuazione delle **politiche di sviluppo**, volte al miglioramento della competitività, attraverso il rafforzamento dei mercati, la riduzione del cuneo fiscale, il miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica, e ad **interventi di carattere redistributivo**

L'ammontare complessivo delle risorse da reperire (cd. **manovra lorda**) sarà pertanto pari a circa **35 miliardi di euro**, corrispondenti al **2,3% del PIL**.

La correzione del disavanzo tendenziale – che, come già detto, richiede un aggiustamento di quasi 20 miliardi di euro – dovrebbe essere perseguita soprattutto attraverso interventi di carattere strutturale sul versante della spesa, riguardanti i quattro comparti determinanti nella crescita della spesa pubblica:

- spesa per pubblico impiego;
- spesa per il sistema pensionistico, pubblico e complementare;
- spesa sanitaria;
- spesa degli enti decentrati.

Il ricorso a misure *una tantum*, come richiesto a livello europeo, dovrebbe essere molto limitato, risultando pari allo 0,1% del PIL (circa 1,5 miliardi di euro).

La riduzione dell'indebitamento netto strutturale (che si ottiene depurando l'indebitamento dagli effetti del ciclo economico e dalle misure *una tantum*) risulterebbe pari all'1,5% del PIL, di gran lunga superiore alla riduzione stimata nel 2006, pari allo 0,1% del PIL.

Si ricorda che, nell'ambito della procedura di deficit eccessivo parte dagli organi dell'Unione europea, era stata richiesta all'Italia una riduzione cumulativa del disavanzo strutturale di almeno l'1,6% del PIL nel periodo 2006-2007, di cui la metà (0,8%) da conseguire nel 2006.

La scelta del Governo, delineata dal DPEF, è di spostare quasi integralmente l'aggiustamento dei conti pubblici sul 2007, confermando comunque l'obiettivo di un rientro del rapporto deficit/PIL al di sotto del 3% nel 2007.

Per gli anni successivi viene mantenuto l'obiettivo di ulteriori correzioni di carattere strutturale di 0,5 punti di PIL per ciascun anno, conformemente alla raccomandazione del Consiglio ECOFIN.

Il Governo si riserva peraltro di «valutare con più precisione il percorso di rientro in relazione al profilo temporale degli effetti strutturali delle misure che saranno effettivamente adottate».

IL DPEF non indica le specifiche misure che saranno adottate in sede di manovra di finanza pubblica, per la determinazione delle quali deve svolgersi un confronto con le parti sociali e con gli enti territoriali.

Il quadro programmatico per il 2007

Secondo le indicazioni fornite nel DPEF, il quadro programmatico dell'intero periodo di programmazione 2007-2011 confermerebbe l'impegno del Governo ad un risanamento strutturale delle finanze pubbliche, in linea con gli impegni presi con l'Unione europea in occasione della **procedura per disavanzo eccessivo** nei confronti dell'Italia⁴.

Di conseguenza, rispetto all'andamento tendenziale (che indica un indebitamento netto al 4,1 per cento), il DPEF fissa **per il 2007 un obiettivo programmatico di indebitamento netto pari al 2,8 per cento del PIL**, con un **recupero dell'ordine dell'1,3 per cento del PIL** rispetto al valore tendenziale, scendendo così al di sotto della soglia del 3%.

L'indebitamento netto programmatico risulta da un **avanzo primario del 2,1 per cento** (+1,3 punti di PIL rispetto al valore tendenziale) e da una **spesa per interessi del 4,8%** (stabile rispetto al tendenziale).

⁴ Sul punto si rinvia al riquadro di pag. 21

ANDAMENTO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO NEL 2007*(valori in % del PIL)*

	2006	2007	
	Stime	Tendenziale	Programmatico
Saldo corrente	-0,2	-0,2	-
Avanzo primario	0,5	0,8	2,1
Interessi	4,6	4,8	4,8
Indebitamento netto	-4,0	-4,1	-2,8
<i>Indebitamento netto strutturale</i>	-3,8	-	-2,3
Pressione fiscale	41,2	41,0	-
Fabbisogno settore statale	4,0	3,5	-
Debito/PIL	107,7	108,5	107,5

Il quadro programmatico indica altresì un **indebitamento netto strutturale** (vale a dire un indebitamento netto depurato degli effetti del ciclo economico ed al netto delle misure *una tantum*) pari, **per il 2007**, al **2,3% del PIL**.

Per quanto concerne il **rapporto debito pubblico/PIL**, il quadro programmatico presentato dal Governo prevede che nel 2007 il rapporto **torni a scendere**, rispetto alle stime per il 2006, dal 107,7% **al 107,5%**, con un recupero sull'andamento tendenziale di 1 punto di PIL.

Il valore del rapporto debito pubblico/PIL per il 2007 permane comunque ad un livello piuttosto elevato, superiore a quello registrato negli ultimi quattro anni.

Il quadro programmatico per il quadriennio 2008-2011

Per quanto concerne il quadro di finanza pubblica per gli anni successivi al 2008, il DPEF indica, rispetto all'andamento tendenziale che evidenzia un livello di indebitamento netto intorno 4% del PIL per tutto il periodo di programmazione del DPEF, un programma di rientro del deficit in linea con gli impegni europei.

Per il **2008**, **l'obiettivo di indebitamento netto è fissato al 2,2 per cento**, con un recupero di circa l'1,9% del PIL rispetto al tendenziale.

Nel triennio successivo la riduzione dell'indebitamento netto proseguirà fino a raggiungere l'1,6 per cento del PIL nel 2009 (rispetto al 4,1% tendenziale.), lo 0,8 per cento nel 2010 e una situazione prossima al pareggio (-0,1%) nel 2011.

In corrispondenza con la riduzione dell'indebitamento netto, dovrebbe registrarsi, a livello programmatico, un netto incremento dell'**avanzo primario** che dovrebbe raggiungere un valore del **2,7% nel 2008**, del **3,4% nel 2009**, del

4,1% nel 2010 e del 4,9% del 2011 (a fronte di un andamento tendenziale in media pari all'1,2% del PIL nel periodo considerato).

CONFRONTO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO NEL 2007-2011

(valori in % del PIL)

	Tendenziale					Programmatico				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo corrente	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-	-	-	-	-
Avanzo primario	0,8	0,8	1,1	1,3	1,5	2,1	2,7	3,4	4,1	4,9
Interessi	4,8	5,0	5,1	5,2	5,3	4,8	4,9	5,0	5,0	5,0
Indebitamento netto	-4,1	-4,1	-4,1	-3,9	-3,8	-2,8	-2,2	-1,6	-0,8	-0,1
<i>Indebitamento netto strutturale</i>	-	-	-	-	-	-2,3	-1,8	1,1	-0,5	+0,3
Pressione fiscale	41,0	40,9	40,9	40,8	40,7	-	-	-	-	-
Fabbisogno settore statale	3,5	3,8	3,2	3,2	3,1	-	-	-	-	-
Debito/PIL	108,5	109,5	110,0	110,2	110,5	107,5	107,0	105,1	102,6	99,7

Per quanto concerne il **rapporto debito pubblico/PIL**, il quadro programmatico presentato dal Governo prevede una inversione di tendenza rispetto al biennio 2005-2006 in cui il debito pubblico in rapporto al PIL è in crescita.

Il rapporto debito/PIL, che dovrebbe assestarsi al 107,5% nel 2007, continuerà a scendere **al 107,0% nel 2008**, al 105,1% nel 2009, al 102,6% nel 2010 e al **99,7% nel 2011**.

Secondo quanto indicato nel DPEF 2007-2011, la **riduzione del debito** dovrà essere realizzata prevalentemente attraverso **l'aumento dell'avanzo primario**, essendo invece da considerarsi limitato il contributo aggiuntivo che potrebbe derivare dai proventi delle privatizzazioni realizzabili nel periodo considerato.

Riforma del patto di stabilità e crescita

Gli **anni 2001-2005** sono stati segnati da una **bassa crescita a livello europeo**, soprattutto nei paesi dell'Euro, dove il PIL ha registrato una crescita media del 1,4 per cento.

Le difficile fase congiunturale ha portato ad una crescente difficoltà per i paesi europei di rispettare gli stringenti vincoli imposti dal trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità e crescita, soprattutto per quanto concerne il parametro del 3 per cento per il rapporto deficit/PIL (indebitamento netto).

Nel 2005 si è dunque approdati ad una **revisione del Patto di stabilità e crescita**, ossia dell'insieme di regole che integra le disposizioni del trattato CE relative al controllo sulle politiche economiche degli Stati membri.

La riforma ha introdotto un **margin di flessibilità nella valutazione del rispetto dei parametri** e un **minor rigore per delineare i percorsi di rientro** dei Paesi non in linea con i parametri medesimi.

In particolare, **sono stati ampliati i casi in cui il superamento del valore del 3% nel rapporto deficit/PIL può essere considerato eccezionale e temporaneo** e può quindi (se resta vicino a detto valore) essere giustificato, come nei casi di tasso di crescita negativo o di una diminuzione cumulata della produzione realizzatisi durante un periodo prolungato di crescita molto bassa in relazione alla crescita potenziale.

Nella valutazione sulla situazione di disavanzo eccessivo, devono inoltre essere tenuti presenti una serie di fattori rilevanti, quali:

- gli sviluppi relativi alla posizione economica a medio termine: la crescita potenziale, le condizioni congiunturali prevalenti, l'attuazione delle politiche nel contesto dell'agenda di Lisbona e delle politiche intese a promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione;
- l'evoluzione della posizione di bilancio di medio termine: l'impegno per il risanamento del bilancio nei periodi di congiuntura favorevole, la sostenibilità del debito, gli investimenti pubblici e la qualità complessiva delle finanze pubbliche;
- ulteriori fattori significativi, con particolare attenzione agli sforzi di bilancio intesi ad aumentare o a mantenere a un livello elevato i contributi finanziari a sostegno della solidarietà internazionale e della realizzazione degli obiettivi delle politiche europee, soprattutto l'unificazione dell'Europa, nonché all'attuazione di riforme delle pensioni che introducono un sistema multipilastro comprendente un pilastro obbligatorio, finanziato a capitalizzazione.

Le politiche di settore

POLITICHE DELL'ENTRATA

Politica tributaria

Andamento delle entrate tributarie

Nel ripercorrere il processo attraverso cui si sono determinati i perduranti squilibri della finanza pubblica, il documento di programmazione economico-finanziaria (pp. 74-75) riassume l'**andamento storico delle entrate tributarie** nel periodo fra il 1992 e il 2005, rilevando in particolare i seguenti aspetti:

- **incidenza crescente** rispetto al prodotto interno lordo **fino al 1999** (ove la pressione tributaria raggiunge la misura del 29,9 per cento, mentre la pressione fiscale complessiva – comprendente i contributi sociali – aveva raggiunto il livello massimo del 43,6 per cento nel 1997);
- **progressiva riduzione** della pressione fiscale **dal 2000** (con l'eccezione del 2003, in ragione delle entrate derivanti dalle sanatorie tributarie previste nella manovra finanziaria per quell'anno);
- **spostamento** della pressione tributaria **dall'imposizione diretta a quella indiretta**, con oscillazioni negli anni fra il 1998 e il 2001 e consolidamento della tendenza dal 2002.

	Imposte dirette	Imposte indirette	Imposte in conto capitale	Pressione tributaria	Contributi sociali	Pressione fiscale complessiva
1992	14,3	11	1,9	27,2	14,7	41,8
1993	15,7	11,7	0,7	28	14,9	42,8
1994	14,6	11,5	0,1	26,2	14,6	40,7
1995	14,5	11,8	0,6	26,8	14,4	41,1
1996	15,1	11,6	0,3	26,9	14,7	41,5
1997	15,8	12,2	0,7	28,7	15	43,6
1998	14,3	15,1	0,4	29,7	12,6	42,2
1999	14,9	14,9	0,1	29,9	12,5	42,2
2000	14,4	14,7	0,1	29,2	12,4	41,5
2001	14,7	14,2	0,1	29	12,3	41,2
2002	13,9	14,3	0,2	28,4	12,5	40,7
2003	13,4	14	1,3	28,7	12,6	41,3
2004	13,3	14,1	0,6	28	12,7	40,6
2005	13,3	14,2	0,1	27,7	12,9	40,5

Fonte: DPEF 2007-2011, p. 75, tav. III.2.

A titolo di confronto, si riportano i dati medi relativi all'incidenza delle imposte dirette e indirette e dei contributi sociali sul PIL nonché alla pressione fiscale complessiva negli Stati dell'Unione europea nel decennio 1995-2004:

	Imposte dirette		Imposte indirette		Contributi sociali		Pressione fiscale complessiva	
	EU-15	EU-25	EU-15	EU-25	EU-15	EU-25	EU-15	EU-25
1995	12,5	12,5	13,4	13,4	14	13,9	39,8	39,7
1996	13	12,8	13,5	13,5	14,2	14,2	40,6	40,5
1997	13,3	13,2	13,6	13,6	14	13,9	40,9	40,7
1998	13,7	13,6	14,1	14,1	13,1	13,1	40,9	40,7
1999	14,1	13,8	14,4	14,4	13,1	13,1	41,4	41,2
2000	14,3	14,1	14,2	14,1	12,9	12,9	41,3	41
2001	13,9	13,6	13,8	13,7	12,7	12,8	40,3	40
2002	13,3	13,1	13,7	13,7	12,7	12,7	39,6	39,4
2003	13,1	12,9	13,7	13,7	12,9	13	39,7	39,5
2004	13,1	12,9	13,8	13,8	12,8	12,8	39,6	39,3

Fonte: Commissione europea, *Structures of the Taxation Systems in the European Union 1995-2004* (Doc. TAXUD E4/2006/DOC/3201). Si fa riferimento ai dati medi ponderati rispetto all'entità del PIL.

I rilevati fenomeni, per gli anni recenti, vengono posti in relazione con alcuni **interventi strutturali** di riduzione dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e dell'IRAP (p. 76).

Tra le modificazioni apportate alla disciplina dell'**imposta sui redditi delle persone fisiche** (IRPEF) si richiamano:

- la riduzione del numero degli scaglioni e la revisione delle aliquote e delle detrazioni, realizzata con il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, articoli da 46 a 49;
- gli ulteriori interventi operati, in particolare sulle aliquote, dall'articolo 6 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 2000, n. 388;
- l'incremento della misura delle detrazioni per figli a carico, realizzato dall'articolo 2, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, contestualmente alla sospensione della rimodulazione delle aliquote IRPEF disposta dall'articolo 2 della citata legge n. 388 del 2000;
- il cosiddetto "primo modulo" della riforma dell'IRPEF, attuato dall'articolo 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che ha introdotto una deduzione per assicurare la progressività dell'imposizione (c.d. *no-tax area*) e rimodulato gli scaglioni, le aliquote e le detrazioni;
- il cosiddetto "secondo modulo" della riforma, attuato dall'articolo 1, commi 349-353, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che, fra l'altro, ha trasformato in deduzioni le preesistenti detrazioni per carichi di famiglia, ridotto a tre il numero degli scaglioni

(oltre al contributo di solidarietà a carico dei redditi più elevati) e modificato le aliquote.

Relativamente all'**imposta sui redditi delle persone giuridiche** (IRPEG), deve ricordarsi che una riduzione generalizzata dell'aliquota era stata disposta dall'articolo 4 della legge 23 dicembre 2000, n. 388: dalla misura del 37 per cento, in allora vigente, essa avrebbe dovuto scendere al 36 per cento, dal 2001, e al 35 per cento, dal 2003. L'articolo 4 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, aveva successivamente ridotto al 34 per cento la misura dell'aliquota applicabile dal periodo d'imposta 2003.

Il decreto legislativo 12 dicembre 2003, n. 344, ha poi riformato interamente la disciplina del tributo, sostituendovi l'**imposta sul reddito delle società** (IRES), con una serie di nuovi istituti e l'aliquota unica del 33 per cento.

Per quanto attiene all'**imposta regionale sulle attività produttive** (IRAP), introdotta e disciplinata dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, si ricorda che l'articolo 16 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, aveva introdotto una deduzione dalla base imponibile del tributo in favore delle imprese di piccole e medie dimensioni, la cui misura è stata poi accresciuta dall'articolo 5, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e dall'articolo 1, comma 347, della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Le stesse disposizioni hanno consentito la deduzione, rispettivamente, delle spese per il personale assunto con contratto di formazione e lavoro e delle spese per il personale addetto a ricerca e sviluppo, nonché del costo delle nuove assunzioni, fino al 2008 (maggiori deduzioni per le nuove assunzioni nelle aree sottoutilizzate sono state disposte dall'articolo 11-ter del D.L. 14 marzo 2005, n. 35).

Alla riduzione dell'elasticità delle entrate tributarie, secondo il Governo, ha altresì contribuito il forte incremento dei **rimborsi d'imposta** registrato dal 2000, anche grazie al sistema di **compensazione** attraverso il versamento unitario.

Il **versamento unitario e la compensazione** sono stati introdotti dall'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per le imposte, i contributi e le altre somme dovute allo Stato, alle regioni e agli enti previdenziali. Successivamente il sistema è stato esteso anche ad altri tributi ed entrate.

L'articolo 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha stabilito in lire un miliardo per ciascun anno solare, a decorrere dal 1° gennaio 2001, il limite massimo dei crediti d'imposta e dei contributi compensabili ovvero rimborsabili ai soggetti intestatari di conto fiscale.

Inoltre, nel periodo 1990-2004 si è verificata la crescita costante delle **entrate tributarie degli enti territoriali**, in conseguenza dell'istituzione di nuovi tributi (imposta comunale sugli immobili, imposta regionale sulle attività produttive), dell'assegnazione del gettito di tributi erariali (tasse automobilistiche) e

dell'istituzione di addizionali a tributi statali (addizionali regionale e comunale all'IRPEF) (p. 86).

L'esito di questo processo storico confluisce nella formazione del corrente quadro tendenziale della finanza pubblica, nel cui ambito il documento indica i dati relativi alle **entrate tributarie** per l'anno 2005 e le corrispondenti previsioni per l'anno in corso e i cinque successivi:

(importi in milioni di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Imposte dirette	189.052	201.255	207.678	215.628	224.177	232.632	241.411
Imposte indirette	201.859	212.646	221.269	227.161	232.087	237.865	243.789
Imposte in conto capitale	1.808	3.135	47	37	32	26	21
Totale entrate tributarie	392.719	417.036	428.994	442.826	456.296	470.523	485.221
Totale entrate	629.117	661.426	677.669	698.106	720.201	742.118	764.431
Pressione fiscale	40,6	41,2	41	40,9	40,9	40,8	40,7
Pressione tributaria	27,7	28,4	28,3	28,3	28,3	28,2	28,2
Pressione tributaria corrente	27,6	28,2	28,2	28,3	28,3	28,2	28,2

Fonte: DPEF 2007-2011, p. 38, tav. II.6. ed elaborazioni del Servizio Bilancio dello Stato.

La **pressione fiscale complessiva** è costituita dalla somma delle imposte e dei contributi sociali in rapporto al PIL. La **pressione tributaria** è costituita dalla somma delle imposte (dirette, indirette e in conto capitale) in rapporto al PIL. La **pressione tributaria corrente** esprime lo stesso rapporto, escludendo tuttavia dal calcolo le imposte in conto capitale (imposte prelevate eccezionalmente o ad intervalli irregolari, in connessione con particolari eventi: ad es. imposta di successione; sono classificate in questa voce anche le entrate derivanti da condoni e sanatorie).

La stima, secondo quanto indicato dal Governo (p. 46), è stata eseguita assumendo un incremento medio annuo del 3,1 per cento e un'elasticità media di poco superiore allo 0,9 nel periodo considerato. Sono incorporati gli effetti derivanti dal decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, che, per le misure fiscali, ammontano a 3.800 milioni di euro per il 2006, 5.800 milioni per il 2007, 6.200 milioni per il 2008 e 6.400 milioni dal 2009.

Si segnala a questo riguardo che, secondo la relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 223 del 2006 (A.S. 741, p. 136), l'effetto finanziario delle misure in materia di entrata con esso introdotte è stimato in 3.771 milioni di euro per il 2006, 5.740 per il 2007, ma soltanto in 5.225

milioni per il 2008 e 5.941 milioni per il 2009. Per questi ultimi due anni sussiste quindi una rilevante divergenza fra i due documenti.

Inoltre, le previsioni di gettito tengono conto dei primi risultati dell'autotassazione, relativi al mese di giugno, e dell'andamento delle entrate tributarie dello Stato nei primi cinque mesi del 2006, che ha registrato l'incremento del gettito delle imposte dirette nella misura del 4,8 per cento e delle imposte indirette nella misura del 3,9 per cento rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente. Significativi incrementi si sono registrati anche relativamente alle imposte sostitutive su interessi, redditi di capitale e plusvalenze. Rispetto alle ultime previsioni della relazione trimestrale di cassa, il gettito delle imposte dirette viene quindi accresciuto di circa 3 miliardi, quello delle imposte indirette di circa 3,5 miliardi di euro.

Su questa base, il documento di programmazione (pp. 146-151) individua le linee di **politica dell'entrata** proposte dal Governo per il quinquennio considerato, con il dichiarato intendimento di perseguire obiettivi di equità, sviluppo e semplificazione.

Riequilibrio del carico fiscale e lotta all'evasione

Il primo obiettivo è individuato nel **contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale**, allo scopo di conseguire una più equa distribuzione del carico fiscale, che in ragione di questi fenomeni connessi anche alla cosiddetta "economia sommersa" viene a gravare sull'economia legale con livelli di pressione dal Governo stesso definiti "estremamente elevati" (p. 148).

Si ricorda che anche il documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2006-2009 (XIV legislatura, doc. LVII, n. 5, pp. 36-38) individuava nell'estesa presenza di attività economiche "sommersa" – particolarmente in talune aree geografiche – un fattore di sottrazione di risorse al bilancio pubblico, attraverso l'evasione fiscale e contributiva, e di distorsione della concorrenza a danno degli operatori rispettosi degli obblighi di legge.

Contestualmente, il Governo dichiara l'intendimento di **riequilibrare** l'apporto di imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali al gettito complessivo, uniformando il **trattamento fiscale delle diverse tipologie di redditi**, pur nella considerazione delle caratteristiche specifiche di ciascuna, e ricuperando spazi di **progressività** nel sistema impositivo.

Quest'orientamento sembra essere precisato dalle osservazioni svolte circa l'andamento del gettito tributario nell'ultimo quinquennio (pp. 149-150), nelle quali si sostiene in particolare come l'aumento del gettito delle imposte indirette e il

carattere della riforma che ha interessato l'imposizione diretta sulle persone fisiche abbiano prodotto **effetti regressivi**.

La riduzione del carattere di progressività dell'**imposta sui redditi delle persone fisiche** deriva in particolare dalla diminuzione del numero degli scaglioni, passati dall'originario numero di nove (1986) a sette nel 1989, per scendere a cinque nel 1997 e infine a tre (oltre al contributo di solidarietà sulla parte di reddito imponibile eccedente l'importo di 100.000 euro) con la riforma del 2004. Al medesimo effetto concorre in parte la trasformazione delle detrazioni per carichi di famiglia in deduzioni, tuttavia con un correttivo rappresentato dal meccanismo che ne riduce l'ammontare al crescere del reddito. Infine, una deduzione per assicurare la progressività è stata introdotta con la previsione della cosiddetta *no-tax area*, decrescente al crescere del reddito.

I dati relativi alle entrate dell'ultimo quinquennio, riportati nella tabella seguente, manifestano come la **crescita del gettito dell'imposizione indiretta** sia cresciuta in misura maggiore, sia in valore assoluto sia in proporzione, rispetto a quella del gettito delle imposte dirette:

- imposte dirette: +4.165 (+2,33%) nel quinquennio;
- imposte indirette: + 22.400 (+14,46%) nel quinquennio.

Fra le imposte indirette, possono segnalarsi per rilevanza quantitativa gli aumenti di gettito registrati dai seguenti tributi:

- imposta sul valore aggiunto: +15,45% nel quinquennio, pur senza sostanziali interventi modificativi delle aliquote;
- imposte di registro (+32,72%) e di bollo (+14,52%), con incremento della tariffa nel 2005;
- imposta di consumo sui tabacchi: +19,41%, con incrementi in presenza di consumi decrescenti;
- imposta di consumo sul gas metano: +11,78% senza modificazione dell'importo;
- imposta di fabbricazione sugli oli minerali: +8,25%, con incremento, per la benzina, nel 2003 e nel 2005, in presenza di rilevanti aumenti dei prezzi sui mercati internazionali.

Cap.	Entrate tributarie erariali	2001	2002	2003	2004	2005
1023	Irpef- IRE	123.625	123.316	127.788	131.213	135.697
1024	IRPEG – IRES	32.758	30.185	28.682	28.335	33.918
1026	Imposta sostitutiva	9.017	9.231	7.542	6.916	6.863
1027	Ritenuta utili	251	317	267	315	492
1028	Ritenuta capitali	485	517	538	536	540
1034	Imposte sostitutive redditi capitale e plusvalenze	6.275	3.745	3.212	3.751	1.361
1182	Imposta sostitutiva rivalutazione dei beni	5.041	1.592	1.361	3.675	728
-	Altre imposte dirette	1.441	4.750	3.799	4.247	3.459
	TOTALE IMPOSTE DIRETTE	178.893	173.653	173.189	178.988	183.058
1201	Imposte di registro	3.585	4.201	4.186	4.427	4.758
1203	IVA, di cui:	91.966	95.515	98.864	101.710	106.179
1203/1	- IVA su scambi interni	80.224	84.256	87.714	89.921	93.686
1203/2	- IVA su importazioni	11.742	11.259	11.150	11.789	12.493
1205	Bollo	4.070	3.971	3.998	5.220	4.661
1208	Assicurazioni	2.440	2.525	2.654	3.116	2.811
1210	Ipotecaria	1.028	1.243	1.248	1.227	1.406
1216	Canoni abbonamento	1.389	1.404	1.462	1.502	1.520
1217	Concessioni governative	1.081	898	1.135	1.119	1.232
1218	Tasse automobilistiche	432	294	467	484	545
1230	Imposta sugli spettacoli e sulle case da gioco	n.d.	56	68	108	66
1233	INVIM	863	190	103	47	22
1239	Successioni e donazioni	1.010	719	336	148	79
1243	Diritti catastali e di scritturato	555	663	662	648	924
1401	Imposta di fabbricazione sugli spiriti	581	563	574	571	590
1409	Imposta di fabbricazione sugli oli minerali	19.604	19.912	21.131	20.752	21.221
1410	Imposta di fabbricazione sui gas incondensabili	582	617	644	585	635
1411	Imposta sull'energia elettrica e addizionali	1.120	1.097	1.201	1.198	1.126

<i>Cap.</i>	Entrate tributarie erariali	2001	2002	2003	2004	2005
1421	Imposta di consumo sul gas metano	3.624	2.861	3.960	3.682	4.051
1431	Imposta di consumo sugli oli lubrificanti	400	366	389	351	341
1601	Imposta di consumo sui tabacchi	7.456	7.871	8.047	8.720	8.903
1801	Proventi del Lotto	7.340	7.863	6.938	11.689	7.343
-	Altre imposte indirette	2.722	7.223	9.917	12.453	6.992
	TOTALE IMPOSTE INDIRETTE	154.886	159.996	167.984	180.954	177.286
	TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	333.779	333.649	341.173	359.942	360.344

Entrate tributarie degli enti territoriali	2001	2002	2003	2004	2005
Addizionale regionale IRPEF-IRE	4.430	4.975	6.166	6.741	6.430
Addizionale comunale IRPEF-IRE	715	1.096	1.571	1.615	1.555
IRAP	31.287	32.072	33.590	33.384	35.995

(Dati di competenza – Accertamenti).

Elaborazione del Servizio Studi sui "Bollettini sulle entrate tributarie" del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche fiscali.

Il documento (p. 150) rileva tuttavia come le relazioni tecniche di accompagnamento ai descritti provvedimenti adottati nella scorsa legislatura annessero ad essi effetti sostanzialmente neutrali sul gettito. Da ciò il Governo evince che la causa prevalente della registrata diminuzione di gettito risiederebbe nell'ampliamento dell'area di **evasione o elusione fiscale**, con particolare riferimento all'IVA. Vi avrebbe contribuito il ricorso reiterato a **misure di condono e sanatoria**, che – ingenerando nei contribuenti conformi aspettative per il futuro – avrebbe accresciuto la propensione all'inadempimento degli obblighi tributari.

Si aggiunge la considerazione di una contenuta riduzione intervenuta nel gettito derivante dalle **imposte sulle imprese** (colpite tuttavia – secondo le stime governative – per circa 2 miliardi di euro dall'ultima manovra operata con la legge finanziaria per il 2006).

Viene prefigurata a questo riguardo la **riforma della tassazione del reddito d'impresa**, con l'obiettivo di favorire in particolare l'innovazione, la capitalizzazione e l'internazionalizzazione (p. 150).

Inoltre si individua la necessità di verificare, attraverso un inventario completo e aggiornato dei trasferimenti alle imprese, il costo, l'attualità e l'efficacia delle misure di agevolazione e incentivazione (p. 151).

Qualche ulteriore indicazione si rinviene in altre parti del documento.

Così, nell'ambito delle politiche per la crescita, sono prefigurati "interventi di natura fiscale ed automatica" destinati alla generalità delle **imprese** e intesi all'immediato recupero di margini di competitività attraverso la riduzione dei costi di produzione, e segnatamente di quelli riferiti al lavoro (p. 105: si veda, *infra*, il paragrafo relativo al cosiddetto *cuneo fiscale*).

Per quanto riguarda in particolare il settore agro-alimentare, il documento (p. 121) riconosce come per il suo rafforzamento competitivo sia rilevante la **stabilità del sistema fiscale**.

Questa constatazione dovrebbe essere estesa a tutti i settori economici e produttivi: è infatti evidente come l'instabilità normativa accresca la già notevole complessità degli adempimenti tributari e contributivi costituendo aggravio per gli operatori e rendendo difficili le operazioni di controllo da parte dell'amministrazione.

Misure di semplificazione

Il documento enunzia l'intendimento di **ridurre gli adempimenti fiscali** richiesti a famiglie e imprese, al medesimo fine riorganizzando

l'amministrazione finanziaria e accrescendone le dotazioni di personale e di strumenti tecnologici.

Tra i provvedimenti di riorganizzazione viene in particolare indicata la riforma del **catasto**. Contestualmente è indicato l'obiettivo di ridurre le aliquote dell'**imposta comunale sugli immobili (ICI)**.

La **revisione periodica degli estimi e del classamento** del catasto dei terreni e del catasto edilizio urbano è prevista dall'articolo 37, comma 2, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, secondo cui le tariffe d'estimo e i redditi dei fabbricati a destinazione speciale o particolare sono sottoposti a revisione quando se ne manifesti l'esigenza per sopravvenute variazioni di carattere permanente nella capacità di reddito delle unità immobiliari e comunque ogni dieci anni. La revisione è disposta con decreto del Ministro delle finanze previo parere della Commissione censuaria centrale e può essere effettuata per singole zone censuarie. Prima di procedervi, gli organi dell'amministrazione periferica debbono sentire i comuni interessati.

Le modalità della revisione degli estimi sono disciplinate dal D.P.R. 29 settembre 1973, n. 604, il quale ne aveva altresì disposto la revisione generale da eseguirsi entro dieci anni. Il termine fu reiteratamente prorogato, finché, con decreti del Ministro delle finanze 20 gennaio 1990 (pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* n. 31 del 7 febbraio 1990) venne disposta la revisione generale, rispettivamente, degli estimi del catasto edilizio urbano e del catasto dei terreni.

Con il decreto ministeriale 18 marzo 1991 (pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 81 del 6 aprile 1991) fu quindi disciplinata la revisione generale della qualificazione, della classificazione e del classamento delle unità immobiliari urbane, e con il decreto ministeriale 27 settembre 1991 (pubblicato nel supplemento straordinario n. 9 alla *Gazzetta ufficiale* n. 229 del 30 settembre 1991) fu approvata la determinazione delle tariffe di estimo delle unità immobiliari urbane per l'intero territorio nazionale.

Il provvedimento con cui era stata disposta la revisione del catasto urbano venne tuttavia annullato con sentenza del tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sez. II, 6 maggio 1992, n. 1184) a causa dell'illegittimità dei criteri a quest'effetto previsti (riferimento al valore unitario di mercato ordinariamente ritraibile); tale illegittimità fu poi sanata con il decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1993, n. 75, che confermò temporaneamente l'efficacia degli estimi approvati nel 1991, fino alla nuova revisione disposta dal medesimo decreto-legge. Inoltre il Governo fu delegato ad apportare modificazioni alle tariffe d'estimo e alle rendite così determinate per conformarle alla decisione definitiva sui predetti ricorsi (delega attuata con il decreto legislativo 28 dicembre 1993, n. 568).

L'articolo 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, dispose poi l'istituzione del catasto dei fabbricati. A ciò si è provveduto con il decreto ministeriale 2 gennaio 1998, n. 28 (Regolamento recante norme in tema di costituzione del catasto dei fabbricati e modalità di produzione e adeguamento della nuova cartografia catastale).

La legge 28 dicembre 1995, n. 549, all'articolo 3, comma 56, delegò il Governo a emanare norme volte ad accelerare la revisione del catasto e ad assicurare la partecipazione dei comuni. Tale delega non essendo stata attuata, la legge 23 dicembre 1996, n. 662, all'articolo 3, comma 154, demandò a regolamenti di delegificazione l'aggiornamento del catasto e della sua gestione unitaria con province e comuni, da attuarsi mediante la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo, della qualificazione, della classificazione e del classamento delle unità immobiliari e dei terreni, nonché dei relativi criteri e della disciplina delle commissioni censuarie. Il comma 156 disponeva analogo procedimento per i fabbricati rurali. Fino all'entrata in vigore delle nuove tariffe d'estimo, il comma 48 prescrive che le vigenti rendite catastali urbane siano rivalutate del 5 per cento ai fini dell'applicazione dell'ICI e di ogni altra imposta.

Le disposizioni furono attuate con i decreti del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138 (Regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie) e 23 marzo 1998, n. 139 (Regolamento recante norme per la revisione dei criteri di accatastamento dei fabbricati rurali).

In vista di tale revisione, l'articolo 18 della legge 13 maggio 1999, n. 133, delegò il Governo a emanare norme sulla tassazione degli immobili, per razionalizzare e perequare il prelievo impositivo ed evitare aggravii all'atto dell'applicazione dei nuovi estimi catastali. La delega non fu per altro esercitata.

L'articolo 9, comma 11, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, rimise poi a decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la determinazione delle nuove tariffe d'estimo conseguenti all'attuazione delle decisioni delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale, nonché di quelle conseguenti a variazioni delle tariffe in altro modo determinatesi. A quest'adempimento si è provveduto con il decreto ministeriale 6 giugno 2002, n. 159 (Regolamento recante determinazione delle tariffe d'estimo e delimitazione delle zone censuarie).

La legge 30 dicembre 2004, n. 311, all'articolo 1, commi da 335 a 337 e 339, ha introdotto disposizioni destinate a promuovere, con l'intervento dei comuni, una parziale revisione dei classamenti catastali degli immobili urbani (per microzone e per singole unità immobiliari).

Si ricorda infine che il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, all'articolo 66, comma 1, lettera a), ha disposto l'attribuzione ai comuni delle funzioni relative alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti del catasto terreni e del catasto edilizio urbano, nonché alla revisione degli estimi e del classamento, ferma restando, a norma dell'articolo 65, la competenza statale relativamente alla predisposizione di procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni e degli immobili urbani ai fini delle revisioni generali degli estimi e del classamento e all'individuazione di metodologie per l'esecuzione di rilievi e gli aggiornamenti topografici e la formazione di mappe e cartografie catastali. L'articolo 64, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, prevede che gli enti locali possano affidare, mediante convenzione, la gestione delle funzioni di tenuta e aggiornamento del catasto all'Agenzia del territorio.

I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 19 dicembre 2000 e 21 marzo 2001 hanno individuato in quattromila unità il personale dell'Agenzia del territorio da trasferire agli enti locali, nel caso in cui tutti i comuni vogliano assumere la gestione del catasto. In particolare l'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 dicembre 2000 aveva disposto che il trasferimento di funzioni, risorse e beni dovesse comunque essere completato entro tre anni dalla pubblicazione dello stesso decreto. Tale termine è stato differito di due anni dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 luglio 2004 e, da ultimo, di un ulteriore anno (26 febbraio 2007) dall'articolo 25, del decreto-legge n. 273 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 51 del 2006.

Misure sociali e per la famiglia

Nell'ambito delle politiche per l'equità, il documento delinea un'ipotesi di sostegno ai redditi dei soggetti con basse retribuzioni o rapporti di lavoro discontinui, consistente nella sostituzione delle deduzioni previste per i **redditi di lavoro**, agli effetti dell'IRPEF, con **detrazioni** al medesimo titolo, che possano essere tramutate in **trasferimento monetario** da parte di coloro che, data l'esiguità del reddito, non possano usufruire della detrazione medesima per incapienza dell'imposta dovuta. Sembrerebbe quindi trattarsi, in sostanza, di un sostegno al reddito nella forma di credito d'imposta rimborsabile.

Il testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nel testo modificato da ultimo dal decreto legislativo 12 dicembre 2003, n. 344, all'articolo 11 prevede una **deduzione per assicurare la progressività dell'imposizione**. Essa è stabilita in 3.000 euro per tutti i contribuenti; a questi importo si aggiungono le seguenti deduzioni, fra loro non cumulabili:

- a) 4.500 euro, se alla formazione del reddito complessivo concorrono uno o più redditi di lavoro dipendente;
- b) 4.000 euro, se alla formazione del reddito complessivo concorrono uno o più redditi di pensione;
- c) 1.500 euro, se alla formazione del reddito complessivo concorrono uno o più redditi di lavoro autonomo o di impresa.

La deduzione così determinata spetta in misura decrescente rispetto al crescere del reddito, secondo il rapporto fra l'ammontare di 26.000 euro, aumentato dell'importo teorico della deduzione stessa nonché degli oneri deducibili indicati all'articolo 10 e diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 26.000 euro.

In precedenza (articolo 13 del "vecchio TUIR") erano previste detrazioni per le diverse tipologie di reddito sopra indicate.

Viene altresì prefigurata l'unificazione degli esistenti istituti di sostegno alle famiglie – assegni per il nucleo familiare e deduzioni IRPEF per figli a carico – in un **assegno per i minori**, di importo maggiore e ragguagliato alla consistenza

del nucleo familiare. Questa misura dovrebbe essere attuata, secondo il documento, “senza porre oneri aggiuntivi alla finanza pubblica” (p. 153). Anch’essa, in caso di incapienza dell’imposta, dovrebbe trasformarsi in trasferimento monetario sotto forma di rimborso d’imposta.

Quest’ultima clausola farebbe ritenere che l’assegno per i minori, nonostante la sua denominazione, sia configurato come istituto di natura tributaria. Occorrerebbe altresì chiarire come la misura possa essere attuata senza aggravio di onere finanziario.

Il vigente articolo 12 del TUIR prevede le seguenti **deduzioni per oneri di famiglia**, spettanti a condizione che le persone alle quali si riferiscono possiedano un reddito complessivo non superiore a lire 5.500.000 (euro 2840,51):

a) 3.200 euro per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;

b) 2.900 euro per ciascun figlio, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, nonché per ogni altra persona indicata nell’articolo 433 del codice civile che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell’autorità giudiziaria da ripartire tra coloro che hanno diritto alla deduzione. Questa deduzione è aumentata a 3.450 euro per i figli di età inferiore a tre anni; a 3.200 euro, solo per il primo figlio, se l’altro genitore manca o non ha riconosciuto i figli naturali e il contribuente non è coniugato o se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato, ovvero se vi sono figli adottivi, affidati o affiliati del solo contribuente e questi non è coniugato o, se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato; a 3.700 euro per i figli portatori di *handicap*.

Anche queste deduzioni spettano in misura decrescente rispetto al crescere del reddito, secondo il rapporto fra l’ammontare di 78.000 euro, aumentato dell’importo teorico della deduzione stessa nonché degli oneri deducibili indicati all’articolo 10 e diminuito del reddito complessivo, e l’importo di 78.000 euro.

In precedenza (articolo 12 del “vecchio TUIR”) erano previste detrazioni al medesimo titolo.

Le due forme di sostegno del reddito – secondo il Governo – dovranno essere destinate prevalentemente a vantaggio delle famiglie con **redditi medi e bassi**, e venire organizzate in forme che incentivino il lavoro e l’emersione. Per la loro efficacia è tuttavia dichiarata preliminarmente necessaria un’efficace **azione contro l’evasione fiscale**, per evitare che i benefici destinati ai soggetti che versano in situazione di disagio economico vengano distratti sulla base di indicatori viziati da false dichiarazioni.

Attuazione degli interventi - Le misure del decreto-legge n. 223 del 2006

Conclusivamente (p. 159), il documento di programmazione economico-finanziaria specifica che le misure di natura fiscale, come altri provvedimenti in esso contemplati, verranno **elaborate nei prossimi mesi**, anche con il contributo dei rappresentanti degli enti territoriali e delle parti sociali, per essere presentate con il disegno di legge finanziaria per il 2007.

Il documento (pp. 147-148) richiama tuttavia alcune significative misure anticipate con il **decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223**, in corso di conversione e attualmente all'esame del Senato (A.S. 741).

Si riporta qui di seguito una sommaria sintesi delle disposizioni in materia tributaria in esso contenute:

35	Misure di contrasto dell'evasione fiscale:
35, co. 1	Agli effetti dell'IVA, le consumazioni obbligatorie nelle discoteche e sale da ballo sono dichiarate accessorie alle attività di intrattenimento e spettacolo, e per conseguenza soggette all'applicazione dell'aliquota ordinaria (20 per cento).
35, co. 2-4	Relativamente alle cessioni di immobili , gli uffici finanziari possono rettificare le dichiarazioni IVA e le dichiarazioni dei redditi d'impresa delle persone fisiche determinati in base alle scritture contabili anche in base al valore normale degli immobili medesimi (prezzo mediamente praticato per beni della stessa specie o simili nel tempo e luogo dell'operazione). Viene abrogata la disposizione che esclude la rettifica ai fini dell'IVA quando il corrispettivo sia indicato nell'atto in misura non inferiore al valore determinato in base al reddito catastale.
35, co. 5-6	In caso di subappalto nel settore edile , le prestazioni di servizi (anche di manodopera) sono fatturate dal subappaltatore, senza addebito d'imposta, e integrate con l'indicazione dell'aliquota e della relativa imposta da parte dell'impresa di costruzione o dell'appaltatore principale, che è altresì tenuto al pagamento dell' imposta , se soggetto passivo d'imposta nel territorio dello Stato (<i>reverse charge</i>). L'efficacia della disposizione è subordinata all'approvazione da parte della Commissione dell'Unione europea.
35, co. 7	Il sistema delle sanzioni tributarie penali è integrato con la previsione della reclusione da sei mesi a due anni in caso di omesso versamento dell'IVA o di utilizzo in compensazione di crediti non spettanti o inesistenti , ove l'ammontare ecceda cinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta.

35, co. 8-10	<p>È modificata la disciplina riguardante l'IVA sulle locazioni di terreni e fabbricati e sulle cessioni di fabbricati. Sono esenti da IVA le locazioni, anche finanziarie, e gli affitti di terreni a destinazione non edificatoria, nonché di fabbricati, compresi quelli strumentali e quelli destinati ad abitazione locati dalle imprese costruttrici. Sono altresì esenti da IVA le cessioni di fabbricati o porzioni di fabbricati, escluse quelle effettuate entro cinque anni dall'impresa costruttrice o che vi abbia eseguito interventi di restauro e risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia o urbanistica. Per conseguenza, viene meno la possibilità di detrarre l'IVA pagata a monte, e diviene applicabile l'imposta di registro in misura proporzionale. È fatta eccezione per i contratti di locazione finanziaria, per i quali l'imposta di registro è applicata in misura fissa (attualmente euro 168).</p> <p>L'imposta dovuta per la rettifica delle detrazioni, in conseguenza del nuovo regime tributario, dovrà essere versata in tre rate annuali.</p>
35, co. 11	<p>Sono posti limiti alla deducibilità agli effetti dell'IRES ed è esclusa la detraibilità dell'IVA relativamente ai veicoli, individuati con provvedimenti dell'Agenzia delle entrate, aventi caratteristiche le quali non ne impediscono l'uso per il trasporto privato di persone.</p>
35, co. 12	<p>Gli esercenti arti e professioni, soggetti al regime di contabilità semplificata, sono obbligati a utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali per versarvi le somme riscosse nell'esercizio dell'attività e prelevarne quelle occorrenti per il pagamento delle spese. Essi possono ricevere i compensi di importo pari o superiore a 100 euro esclusivamente mediante assegni non trasferibili o bonifici ovvero altre modalità di pagamento bancario o postale nonché mediante sistemi di pagamento elettronico.</p>
35, co. 13-14	<p>Salvo prova contraria, si presume avere sede nello Stato la società controllante una società di capitali, una cooperativa o un altro ente commerciale residente, qualora sia controllata anche indirettamente da soggetti residenti o qualora la maggioranza degli amministratori risieda nel territorio dello Stato. Questa disposizione si applica dal corrente periodo d'imposta.</p>
35, co. 15-16	<p>Vengono adeguate le percentuali previste per l'individuazione delle società non operative (società di comodo) e per la determinazione del loro reddito minimo. Sono modificate le ipotesi di inapplicabilità della disciplina, prevedendosi in particolare la facoltà di richiedere la disapplicazione delle disposizioni antielusive in presenza di oggettive situazioni di carattere straordinario. È infine esclusa la possibilità di rimborso o utilizzazione in compensazione per l'eccedenza di credito risultante dalla dichiarazione IVA ed è limitata la facoltà di riportare l'eccedenza in periodi d'imposta successivi. Queste disposizioni si applicano dal corrente periodo d'imposta.</p>
35, co. 17-18	<p>I limiti relativi al computo delle perdite delle società partecipanti a una fusione nella determinazione del reddito della società risultante dall'operazione si applicano, in caso di retrodatazione degli effetti fiscali della fusione, anche al risultato negativo che si sarebbe generato in capo ai singoli soggetti partecipanti. Questa disposizione si applica alle fusioni deliberate dalla data di entrata in vigore del decreto.</p>

35, co. 19-20	L'applicazione delle agevolazioni per il recupero del patrimonio edilizio è subordinata alla condizione che il costo della manodopera sia riportato distintamente nella fattura. La disposizione si applica alle spese sostenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto.
35, co. 21-23	Viene precisato che, qualora, in caso di compravendite immobiliari tra persone fisiche la parte acquirente chieda che l'imposta di registro sia calcolata sul valore catastale, nell'atto dev'essere comunque indicato il corrispettivo pattuito. La misura della riduzione degli onorari notarili è elevata dal 20 al 30 per cento . Correlativamente si prevede, in questo caso e nell'ipotesi di applicazione dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze immobiliari, che, ove sia occultato, anche in parte, il corrispettivo pattuito, oltre all'imposta calcolata sull'intero importo sia dovuta una sanzione amministrativa pecuniaria. All'atto della cessione di un immobile, le parti debbono dichiarare le modalità di pagamento del corrispettivo , nonché l'eventuale ricorso a mediatore , il compenso di questo e le modalità di pagamento. In caso di omessa o falsa dichiarazione sono previste la sanzione amministrativa pecuniaria e l'accertamento del valore del bene. Queste disposizioni si applicano dal 6 luglio 2006.
35, co. 24	Sono estesi all' accertamento delle imposte di registro, ipotecaria e catastale i poteri di accertamento e controllo conferiti agli uffici finanziari in materia di imposte indirette. Sono indicate le sanzioni amministrative applicabili in caso di inottemperanza alle richieste di documentazione.
35, co. 25-26	È consentito agli agenti della riscossione di utilizzare, per la sola riscossione mediante ruolo e previa autorizzazione, i dati dell' anagrafe tributaria , nonché di accedere, previa richiesta, ai dati rilevanti detenuti da soggetti pubblici o privati.
35, co. 27	Le imprese di assicurazione che erogano risarcimenti in denaro debbono darne comunicazione all' anagrafe tributaria , secondo quanto stabilito con provvedimento dell'Agenzia delle entrate. La disposizione si applica dal 1° ottobre 2006.
35, co. 28-34	L' appaltatore risponde in solido con il subappaltatore – nei limiti del corrispettivo dovuto a quest'ultimo – dell'effettuazione e del versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e del versamento dei contributi previdenziali e assicurativi obbligatori cui è tenuto il subappaltatore. L'appaltatore si libera dalla responsabilità acquisendo la documentazione degli adempimenti prima del pagamento del corrispettivo al subappaltatore. Il committente, prima di pagare il corrispettivo dovuto all'appaltatore, deve prendere visione della documentazione relativa all'adempimento dei medesimi obblighi. In mancanza, ove detti obblighi non siano stati osservati, è punito con sanzione amministrativa pecuniaria. Queste disposizioni si applicano per i contratti stipulati successivamente all'entrata in vigore del decreto nell'ambito di attività rilevanti agli effetti dell'IVA e comunque ai soggetti passivi dell'IRES nonché allo Stato e agli enti pubblici.
35, co. 35	L' Agenzia delle dogane può acquisire i dati e i documenti relativi ai costi di trasporto, assicurazione, nolo e ogni altro elemento di costo che forma il valore dichiarato per l'importazione, l'esportazione, l'introduzione in deposito doganale o IVA e il transito. La richiesta può essere rivolta agli importatori, agli esportatori, alle società di servizi aeroportuali, alle compagnie di navigazione, alle società e alle persone fisiche esercenti le

	attività di movimentazione, deposito, trasporto e rappresentanza in dogana delle merci. In caso di inottemperanza sono previste una sanzione amministrativa pecuniaria, nonché la sospensione o la revoca delle autorizzazioni e delle facoltà concesse agli operatori inadempienti.
36	Recupero di base imponibile
36, co. 1	Assoggetta all' aliquota IVA ordinaria del 20 per cento, anziché all'aliquota agevolata del 10 per cento, alcuni prodotti alimentari (caramelle e cioccolato in confezione non di pregio), i servizi telefonici resi attraverso posti telefonici pubblici e telefoni a disposizione del pubblico, i francobolli da collezione e collezioni di francobolli. Viene inoltre stabilito che l'aliquota ridotta del 10 per cento si applica alla prestazioni di servizi relativi alla fornitura e distribuzione di calore-energia per uso domestico solo se derivante dall'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili .
36, co. 2	Stabilisce che, ai fini dell'applicazione dell'IVA, delle imposte sui redditi, dell'imposta di registro, dell'ICI, un' area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo.
36, co. 3 e 4	Rendono interamente imponibili, ai fini delle imposte sui redditi, tutti i redditi provenienti , anche indirettamente, da società residenti in Paesi o territori a regime fiscale privilegiato e non solo, come previsto dalla normativa previgente, gli utili corrisposti direttamente da tali società in relazione alla partecipazione al capitale o al patrimonio, ai titoli e ad altri strumenti finanziari. La norma si applica a decorrere dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del decreto.
36, co. 5 e 6	Escludono , ai fini delle imposte sui redditi, la possibilità di ammortamento anticipato nell'esercizio in cui i beni sono entrati in funzione e nei due successivi relativamente alle spese e alle altre componenti negative riferite all'acquisto di autoveicoli, autocaravan, ciclomotori e motocicli che non siano utilizzati esclusivamente come beni strumentali dell'impresa. La norma si applica a decorrere dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto anche per i beni acquistati nel corso dei precedenti periodi d'imposta.
36, co. 7 e 8	Stabiliscono che, al fine del calcolo delle quote di ammortamento deducibili, il costo dei fabbricati strumentali deve essere assunto al netto del costo della aree occupate dalla costruzione e di quelle che ne costituiscono pertinenza. Tale costo è individuato nella misura maggiore tra quello esposto in bilancio e quello corrispondente al 20 per cento del costo complessivo (ovvero al 30 per cento per i fabbricati industriali). La norma si applica a decorrere dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto anche per le quote di ammortamento relative ai fabbricati costruiti o acquistati nel corso di periodi d'imposta precedenti.

36, co. 9-11	Stabiliscono che, in caso di opzione per il regime fiscale di trasparenza , le perdite fiscali dei soci partecipanti relative agli esercizi anteriori all'inizio della tassazione per trasparenza non possono essere utilizzate per compensare i redditi imputati dalle società partecipate. La norma ha effetto dal periodo d'imposta dei soci in corso alla data di entrata in vigore del decreto, anche con riferimento ai redditi delle società partecipate relativi a periodi d'imposta chiusi a partire dalla predetta data.
36, co. 12-14	La lettera <i>a)</i> del co. 12 circoscrive all' avvio di nuove attività produttive l'applicazione delle disposizioni in materia di riporto in diminuzione del reddito complessivo delle perdite realizzate nei primi tre esercizi d'imposta. Per le perdite realizzate nei primi tre esercizi d'imposta e prive dei requisiti sopra richiamati, il co. 13 consente il riporto in diminuzione non oltre l'ottavo esercizio successivo. La lettera <i>b)</i> del co. 12 estende invece l' esclusione dal regime generale in materia di riporto delle perdite (che lo consente fino al quinto esercizio successivo) all'ipotesi in cui intervenga modifica dell'attività quando la società che riporta le perdite sia acquisita da società controllata dallo stesso soggetto ovvero dal soggetto che ne controlla il controllante. Il co. 14 stabilisce che la lettera <i>b)</i> del co. 12 si applica agli acquisti di partecipazioni a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto.
36, co. 15	Sopprime l' aliquota agevolata dell'1% per l' imposta di registro sui trasferimenti di beni immobili in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati . La norma si applica per gli atti pubblici e le scritture private autenticate a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto.
36, co. 16-17	Consentono l'opzione per la trasparenza fiscale anche alle società a responsabilità limitata a ristretta base proprietaria che detengono partecipazioni sottoposte a regime di esenzione parziale (<i>participation exemption</i> , come modificata dal decreto legge n. 203 del 2005) e stabiliscono che tali plusvalenze e i dividendi concorrono a formare la base imponibile IRES nella misura del 40 per cento. La norma si applica dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.
36, co. 18-19	Escludono la deducibilità delle minusvalenze se conseguenti all' assegnazione di beni a soci o alla destinazione a finalità estranee all'esercizio dell'impresa. La norma si applica dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.
36, co. 20-21	Sopprimono la possibilità di ridurre il valore delle rimanenze finali per rischio contrattuale ai fini della determinazione del reddito dell'impresa. La norma si applica dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.
36, co. 22	Esclude l'applicazione delle disposizioni in materia di deduzioni per oneri di famiglia e no-tax area ai redditi prodotti nel territorio dello Stato da soggetti non residenti in Italia.
36, co. 23	Sopprime la previsione dell'applicazione di un' aliquota IRPEF agevolata alle somme corrisposte in occasione della cessazione del rapporto di lavoro al fine di incentivare l'esodo dei lavoratori che abbiano superato l'età di 50 anni se donne e di 55 anni se uomini.

36, co. 24	Prevede l'applicazione della ritenuta alla fonte anche ai compensi per l'assunzione di obblighi di fare, non fare o permettere .
36, co. 25-26	Inserisce nella base imponibile IRPEF la differenza tra il valore delle azioni assegnate al dipendente (c.d. <i>stock option</i>) al momento dell'assegnazione e l'ammontare corrisposto dal dipendente stesso. La disposizione si applica alle azioni assegnate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto.
36, co. 27-28	Dispone che le perdite derivanti dall'esercizio di imprese minori in contabilità semplificata ovvero di arti e professioni non siano sottratte dal reddito complessivo, bensì dal relativo reddito d'impresa o di lavoro autonomo nel periodo d'imposta interessato e nei cinque successivi. La disposizione si applica ai redditi e alle perdite realizzati dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del decreto.
36, co. 29	Prevede che concorrano a determinare il reddito di lavoro autonomo le plusvalenze e le minusvalenze dei beni strumentali in caso di cessione a titolo oneroso, destinazione a finalità estranee all'attività di lavoro autonomo ovvero al consumo proprio o familiare, risarcimento, anche in forma assicurativa, per la loro perdita o danneggiamento. Concorrono altresì i corrispettivi per cessione della clientela e di altri elementi immateriali comunque riferibili all'attività artistica o professionale: questi ultimi redditi sono sottoposti a tassazione separata se percepiti in unica soluzione.
36, co. 30	Reca una norma d'interpretazione autentica volta a precisare che il prestatore di lavoro dipendente all'estero , per le imposte pagate all'estero, fruisce di un credito d'imposta non pieno, ma proporzionale alla misura in cui il reddito così prodotto, in quanto determinato convenzionalmente ai sensi dell'articolo 51, comma 8-bis, del TUIR, concorre alla formazione del reddito imponibile.
36, co. 31	Sopprime il regime fiscale speciale per il comune di Campione d'Italia .
36, co. 32-33	Prevede che i contributi deducibili dal reddito i cui termini di versamento siano sospesi a causa di calamità pubblica possano essere dedotti nel periodo d'imposta cui si riferiscono, ancorché sospesi, e non in quello nel quale sono effettivamente versati. In via transitoria è consentita la deduzione nel periodo d'imposta in cui sono versati, salvo che non siano già stati dedotti precedentemente. Sono quindi abrogate alcune disposizioni legislative in contrasto.
36, co. 34	Prevede che nella determinazione dell' acconto IRES per il periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto venga assunta quale imposta versata nel periodo precedente quella che si sarebbe determinata applicando le disposizioni del decreto medesimo . Eventuali conguagli sono versati con la seconda o unica rata.
37	Disposizioni in tema di accertamento, semplificazione e altre misure di carattere finanziario
37, co. 1	Inserisce i curatori fallimentari e i commissari liquidatori nell'elenco dei soggetti obbligati ad effettuare la ritenuta di acconto IRPEF sui redditi di lavoro dipendente.

37, co. 2-3	Abroga alcune limitazioni alla possibilità di effettuare l' accertamento in base agli studi di settore (decorrenza: redditi 2005, se l'esercizio coincide con l'anno solare) e, conseguentemente consente, per il solo periodo d'imposta per il quale non è ancora scaduto il termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi, l' adeguamento alle risultanze degli studi di settore entro il suddetto termine per la presentazione della dichiarazione .
37, co. 4-5	Impone alle banche , a Poste italiane Spa e ad ogni altro operatore finanziario di comunicare all' anagrafe tributaria l'esistenza di qualsiasi rapporto intrattenuto con la clientela , nonché la natura del rapporto e i dati anagrafici del titolare, compreso il codice fiscale. Tali informazioni possono essere utilizzate ai fini della riscossione mediante ruolo.
37, co. 6	Determina la sanzione per violazioni connesse agli obblighi di comunicazione e di trasmissione di documenti, dati e notizie da parte di banche, Poste italiane Spa e altri operatori finanziari.
37, co. 7	Consente all' anagrafe tributaria di richiedere notizie e dati a qualsiasi soggetto anche ai fini dell' accertamento di tributi e contributi e non più solamente ai fini della completa individuazione del soggetto.
37, co. 8-9	Obbliga il contribuente IVA a presentare annualmente un elenco dei soggetti nei cui confronti sono state emesse fatture (elenco dei clienti) e dei soggetti titolari di partita IVA dai quali sono stati effettuati acquisti rilevanti ai fini IVA (elenco dei fornitori). Per il periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, l'elenco dei clienti comprende soltanto i soggetti forniti di partita IVA.
37, co. 10	Riduce alcuni termini stabiliti per l'approvazione dei modelli da parte dell'amministrazione finanziaria, la presentazione e la trasmissione di dichiarazioni e altri dati, la consegna del CUD. Estende gli obblighi di presentazione delle dichiarazioni per via telematica . Elimina la possibilità di includere la dichiarazione dei sostituti d'imposta nella dichiarazione unificata (mod. Unico).
37, co. 11	Anticipa alcuni termini per il versamento a saldo delle imposte sui redditi e dell'IRAP .
37, co. 12	Anticipa alcuni termini in materia di assistenza fiscale prestata dai CAF, dai professionisti abilitati e dai sostituti d'imposta.
37, co. 13	Anticipa i termini per il versamento dell'ICI .
37, co. 14	Prevede che le disposizioni dei precedenti commi da 10 a 13 divengano efficaci dal 1° maggio 2007 .
37, co. 15-17	Inserisce nel D.P.R. n. 633 del 1972 un nuovo articolo 32- <i>bis</i> , relativo ad un particolare regime IVA per le persone fisiche che esercitano attività commerciali, agricole e professionali con volume di affari non superiore a 7.000 euro , denominati contribuenti minimi in franchigia . L'applicazione del regime di franchigia comporta l' esonero dal versamento dell'IVA e da tutti gli altri obblighi relativi a tale imposta, ad eccezione degli obblighi di numerazione e conservazione delle fatture di acquisto e delle bollette doganali e di certificazione e comunicazione telematica dei corrispettivi all'Agenzia delle entrate. La nuova normativa si applicherà a partire dal periodo di imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto.
37, co. 18-20	A partire dalle richieste effettuate dal 1° settembre 2006 , subordina l' attribuzione del numero di partita IVA all'esecuzione di verifiche sugli elementi di rischio (riscontri automatizzati e accessi nel luogo di esercizio dell'attività). La Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate debbono tuttavia programmare controlli anche prima della suddetta data.

37, co. 21-23	Prevede che le camere di commercio , industria, artigianato ed agricoltura comunicano all'Anagrafe tributaria i dati e le notizie contenuti nelle domande di iscrizione, variazione e cancellazione nei registri delle ditte e negli albi degli artigiani, nonché i dati dei bilanci di esercizio depositati.
37, co. 24	Raddoppia i termini per la notifica dell'avviso di accertamento in materia di imposte sui redditi , relativamente al periodo d'imposta interessato, nelle ipotesi in cui il contribuente abbia commesso una violazione che comporta l'obbligo di denuncia per uno dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto.
37, co. 25	Riproduce la disposizione del comma precedente per gli avvisi relativi alle rettifiche e agli accertamenti in materia di IVA .
37, co. 26	Stabilisce che i precedenti commi 24 e 25 si applichino per i periodi d'imposta per i quali sono ancora pendenti i termini per l'accertamento.
37, co. 27	Detta disposizioni in merito alla notifica di avvisi e atti in materia di imposte sui redditi .
37, co. 28	Dispone che le comunicazioni e notificazioni nell'ambito del processo tributario siano effettuate in modo tale che dal relativo plico non possa desumersi il contenuto dell'avviso o dell'atto.
37, co. 29-30	Punisce con sanzione amministrativa pecuniaria (da 258 a 2065 euro) la mancata restituzione , o la restituzione con risposte incomplete o non veritiere; di questionari inviati dalla Guardia di finanza. La stessa sanzione si applica nel caso di inottemperanza all'invito a comparire .
37, co. 31	Prescrive anche agli organi giurisdizionali penali, requirenti e giudicanti , e – previa autorizzazione – alla polizia giudiziaria di comunicare al comando della Guardia di finanza i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie , dei quali sono venuti a conoscenza a causa o nell'esercizio delle proprie funzioni.
37, co. 32	Estende i poteri dell'amministrazione finanziaria di inviare questionari, chiedere dati, notizie e documenti ai contribuenti.
37, co. 33	Obbliga i commercianti al minuto , gli esercenti attività assimilate e le imprese che operano nel settore della grande distribuzione a trasmettere telematicamente all'Agenzia delle entrate , distintamente per ciascun punto vendita , l'ammontare complessivo dei corrispettivi giornalieri delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi.
37, co. 34	Sostituisce al registro dei corrispettivi , tenuto dai commercianti al minuto e assimilati, la trasmissione telematica prevista dal precedente comma 33.
37, co. 35	Sopprime l'obbligo di emissione di ricevuta fiscale e scontrino fiscale per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi per le quali non è obbligatoria l'emissione di fattura.
37, co. 36	Punisce con sanzione amministrativa (da 1.000 a 4.000 euro) il mancato adempimento degli obblighi di cui al presente articolo (<i>recte</i> : di cui ai precedenti commi 33 e 34).
37, co. 37	Stabilisce che le disposizioni dei precedenti commi da 33 a 35 si applichino a decorrere dal 1° gennaio 2007 .
37, co. 38-39	Prevede l'imponibilità delle plusvalenze derivanti dalla cessione a titolo oneroso di immobili ricevuti per donazione , quando la cessione stessa è effettuata entro cinque anni dalla data di acquisto da parte del donante , e stabilisce che il valore iniziale degli immobili in questione è il prezzo di acquisto o costo di costruzione sostenuti dal donante.
37, co. 40-41	Interviene in materia di termini per la notifica delle cartella di pagamento .
37, co. 42	Interviene in materia di termini di iscrizione a ruolo delle somme dovute a seguito di controlli automatici .

37, co. 43	Stabilisce che non si effettua iscrizione a ruolo, né rimborso per gli importi a debito o a credito inferiori a 100 euro risultanti dalla riliquidazione delle imposte sui redditi soggetti a tassazione separata con riferimento alle indennità di fine rapporto , alle indennità a questa equipollenti e alle prestazioni pensionistiche complementari erogate in forma di capitale. Questa disposizione si applica alle somme corrisposte nel periodo dal 1° gennaio 2003 al 31 dicembre 2005 .
37, co. 44	Stabilisce il termine del 31 dicembre 2008 per la notifica delle cartelle di pagamento conseguenti alle iscrizioni a ruolo per mancato pagamento degli importi dovuti da parte dei soggetti che si sono avvalsi degli istituti definatori (varie tipologie di condono) di cui alla legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003).
37, co. 45-46	Interviene in materia di ammortamento dei beni immateriali , riducendo il periodo di ammortamento di opere dell'ingegno, brevetti e simili e aumentando il periodo di ammortamento del costo dei marchi d'impresa. La nuova disciplina si applica dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del decreto; tuttavia, per quanto riguarda i brevetti, non si applica a quelli registrati oltre cinque anni prima della medesima data.
37, co. 47-48	Viene estesa alle spese relative a studi e ricerche di sviluppo e alle spese relative ai contratti di locazione finanziaria la deducibilità , agli effetti delle imposte sui redditi, anche nel caso in cui non siano imputate al conto economico (c.d. disinquinamento del bilancio). La disposizione si applica alle spese sostenute dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto.
37, co. 49	A decorrere dal 1° ottobre 2006 , tutti i titolari di partita IVA debbono effettuare in via telematica , direttamente o per mezzo di intermediari, i versamenti per imposte, contributi e premi, nonché i versamenti in favore di enti e casse previdenziali.
37, co. 50	Stabilisce che le somme dovute a titolo di interessi per il rimborso di tributi non producono a loro volta interessi a titolo di anatocismo .
37, co. 51	Abroga la programmazione fiscale , disciplinata dall'articolo 1, commi 499-518, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006).
37, co. 52	Stabilisce in sei membri il numero dei componenti del comitato di gestione delle Agenzie fiscali .
37, co. 53	A decorrere dal 2007, sopprime l' obbligo di presentazione della dichiarazione ai fini ICI ovvero della comunicazione sostitutiva.
37, co. 54	Prescrive che la base dei dati catastali gestita dall' Agenzia del territorio sia resa fruibile entro il 31 dicembre 2006.
37, co. 55	Consente la liquidazione dell' ICI in sede di dichiarazione dei redditi e il versamento della stessa tramite il versamento unitario di cui al D.Lgs. n. 241/1997 (modello F24).
37, co. 56	Integra la disciplina relativa all'applicazione dei coefficienti di abbattimento per la determinazione del prezzo di vendita degli immobili residenziali, oggetto di cartolarizzazione , per i quali gli inquilini abbiano manifestato volontà di acquisto nel periodo settembre-ottobre 2001.
37, co. 57	Provvede alla copertura delle minori entrate derivanti dal recepimento della direttiva 2003/123/CE , concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi. Tale direttiva è contenuta nell'allegato B alla legge n. 26 del 2006 (legge comunitaria 2005).
38	Misure di contrasto del giuoco illegale:

38, co. 1	<p>Prevede l'emanazione, entro il 31 dicembre 2006, di regolamenti al fine di disciplinare:</p> <p>a) le scommesse a distanza a quota fissa con modalità di interazione diretta tra i singoli giocatori (c.d. scommesse <i>peer to peer</i>);</p> <p>b) i giochi di abilità a distanza con vincita in denaro, nei quali il risultato dipende, in misura prevalente rispetto all'elemento aleatorio, dall'abilità dei giocatori. L'aliquota d'imposta unica è stabilita in misura pari al 3% della somma giocata;</p> <p>c) le caratteristiche dei punti di vendita aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di giuoco pubblici.</p>
38, co. 2	<p>Sostituisce l'articolo 1, comma 287, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005) rimettendo a provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) la determinazione delle modalità di distribuzione del giuoco su eventi diversi dalle corse dei cavalli.</p>
38, co. 3	<p>Modifica, con decorrenza dal 1° gennaio 2007, le modalità di determinazione dell'aliquota d'imposta unica sulle scommesse sportive, che risulta inversamente correlata all'ammontare del movimento netto derivante dalle scommesse nei dodici mesi precedenti.</p>
38, co. 4	<p>Rimette a provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze – AAMS la determinazione delle nuove modalità di distribuzione del giuoco su base ippica.</p>
38, co. 5	<p>Attribuisce all'AAMS la competenza esclusiva nell'individuare il numero massimo di apparecchi da giuoco installabili presso pubblici esercizi o punti di raccolta di altri giochi autorizzati. Mantiene l'attuale regime di concertazione (concerto con il Ministero dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali) per gli altri punti.</p>
38, co. 6	<p>Prevede la decadenza dalle autorizzazioni o dagli incarichi riguardanti la raccolta di giochi, concorsi o scommesse in caso di reiterazione dei reati di produzione, importazione, distribuzione od offerta di apparecchi da giuoco irregolari o privi di autorizzazioni amministrative.</p>
38, co. 7	<p>Modifica il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. n. 110 del 1931, art. 110) eliminando l'obbligo di effettuare il pagamento delle vincite agli apparecchi da intrattenimento esclusivamente con monete metalliche, con conseguente introduzione di modalità di pagamento delle vincite e delle giocate in forma elettronica.</p>
38, co. 8	<p>Modifica i commi 530 e 531 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2006. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - differisce al 1° gennaio 2007 l'aumento del canone di concessione per la conduzione operativa della rete telematica dei giochi (dallo 0,3% allo 0,8% delle giocate); analogamente è rinviato al 1° gennaio 2007 il compenso (sino ad un massimo dello 0,5% delle giocate) che l'AAMS riconosce ai concessionari della rete telematica per gli investimenti effettuati; - rinvia dal 1° luglio 2006 al 1° gennaio 2007 la diminuzione dal 13,50% al 12% dell'aliquota del prelievo erariale unico sulle somme giocate con gli apparecchi da intrattenimento.

39	Viene sostituita la norma interpretativa contenuta nel D.L. n. 203 del 2005, relativamente all' esenzione dall'ICI disposta per gli immobili utilizzati dagli enti non commerciali , destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di religione o di culto: tale esenzione s'intende applicabile alle suddette attività a condizione che non abbiano esclusivamente natura commerciale .
----	--

Federalismo fiscale

Il documento di programmazione economico-finanziaria (p. 86) rileva che nel periodo 1990-2004 la **quota di entrate proprie delle amministrazioni locali** rispetto al PIL è più che raddoppiata (da un valore iniziale inferiore al 4 per cento si è passati ad un valore finale superiore all'8 per cento). Tale andamento è conseguenza dell'introduzione di tributi propri (ICI, istituita nel 1993, e IRAP, istituita nel 1997) e dell'assegnazione di tributi erariali, per intero, come nel caso delle tasse automobilistiche, attribuite alle regioni, o *pro quota*, come nel caso delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF.

La menzionata crescita delle entrate è correlata all'incremento delle **competenze amministrative**, attribuite alle regioni e agli enti locali, inizialmente, dalla legge n. 59 del 1997 (c.d. legge Bassanini) e, successivamente, dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha riformato il titolo V della parte seconda della Costituzione.

Si ricorda che la riforma operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nel conferire autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai **comuni**, alle **province**, alle **città metropolitane** e alle **regioni**, ha conferito ad essi risorse autonome, in aggiunta a compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, nonché il potere di stabilire e applicare **tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Nel corso degli ultimi anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è quindi sforzata di enucleare il significato delle nuove disposizioni e di precisarne la collocazione nel sistema giuridico.

Per quanto riguarda, in generale, l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione e l'**esplicazione della potestà legislativa regionale** relativamente all'istituzione di tributi propri, la Corte costituzionale ha segnalato l'urgenza di realizzare il sistema di finanza regionale ivi prefigurato, "al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni" e per prevenire "rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali" (sent. n. 370 del 2003, *Diritto*, 7).

La sentenza n. 37 del 2004 (*Diritto*, 5) ha indicato come **necessario presupposto** per l'attuazione del disegno costituzionale "l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine

di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali". Per quanto riguarda in particolare i **tributi locali**, la riserva di legge stabilita dall'articolo 23 della Costituzione comporta la necessità di definire l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti sub-regionali, sforniti di poteri legislativi, e il rapporto fra quest'ultima e la legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario. La Corte ha quindi concluso che "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale **legislazione di coordinamento** dettata dal Parlamento nazionale". Questa conclusione è stata confermata nella sentenze n. 241 del 2004 (sulla delega per la riforma del sistema fiscale statale) e n. 261 del 2004 (sulla determinazione delle basi di calcolo dei sovracanon per la produzione di energia idroelettrica).

Si segnala inoltre che nel corso della XIV legislatura non sono state adottate le misure legislative necessarie per l'attuazione del federalismo fiscale. Per lo svolgimento delle attività conoscitive a ciò richieste, l'articolo 3, comma 1, lettera *b*) della legge finanziaria per il 2003 ha istituito un'**Alta Commissione di studio** con il compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sulla base di un accordo da raggiungersi nella Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. La Commissione ha predisposto una relazione sull'attività da essa svolta, segnalando tuttavia come il mancato raggiungimento dell'accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale presso la Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali avesse impedito di informare le ipotesi delineate a criteri definiti in quella sede politica. Il termine per la conclusione dei lavori della Commissione è stato da ultimo prorogato al 30 settembre 2006 dall'articolo 4-ter del D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51.

Il Governo, nell'illustrare le proprie strategie (pp. 142-145), prendendo atto dei compiti essenziali svolti dai governi locali in campo economico e sociale, dichiara che **una forma compiuta di federalismo fiscale** è divenuta **condizione necessaria** affinché i governi locali possano **svolgere appieno le proprie funzioni** e il sistema dei conti pubblici sia **in equilibrio**. Il documento prosegue osservando come le diverse e continue modifiche alla disciplina del Patto di stabilità interno abbiano privato gli amministratori locali di un quadro di riferimento stabile, rendendo difficile una gestione oculata dei bilanci pubblici.

Il Governo si propone pertanto di definire un **nuovo quadro di riferimento** della materia, con caratteristiche di **stabilità, coerenza** tra decentramento delle funzioni e responsabilità finanziarie, **conformità ai parametri europei** e **rispetto dell'autonomia gestionale degli enti locali**.

Per quanto riguarda più specificamente l'aspetto fiscale, viene segnalata la necessità che gli spazi di effettiva autonomia tributaria a livello locale garantiscano **margini di manovra** sufficienti a far fronte ad eventuali **eccedenze di spesa** per le **prestazioni essenziali** (garantite anche attraverso meccanismi nazionali di perequazione), ferma restando la possibilità di esercitare uno sforzo fiscale aggiuntivo per il finanziamento di prestazioni addizionali.

Cuneo fiscale

Il Governo ritiene che il rilancio della crescita richieda, tra gli altri elementi, un aumento del tasso di occupazione e che attualmente l'aumento della domanda di lavoro sia frenato dall'entità del cosiddetto **cuneo fiscale e contributivo** esistente in Italia (pp. 125-128)⁵.

Tale cuneo, che è costituito dalla differenza tra il costo del lavoro sostenuto dal datore di lavoro e la retribuzione netta percepita dal lavoratore, al netto degli oneri fiscali e contributivi, risulta essere in Italia più alto che nella media dei paesi sviluppati, anche se in linea con Francia e Germania. La riduzione del cuneo consentirà pertanto di riavvicinare la situazione italiana a quella di paesi concorrenti.

La seguente tabella mette a confronto il cuneo fiscale e contributivo in diversi paesi europei ed extraeuropei.

Cuneo fiscale e contributivo* - Anno 2005

(valori percentuali sul costo del lavoro)

Paese	Cuneo fiscale e contributivo	Paese	Cuneo fiscale e contributivo
Belgio	55,4%	Olanda	38,6%
Germania	51,8%	Portogallo	36,2%
Francia	50,1%	Lussemburgo	35,3%
Austria	47,4%	Irlanda	25,7%
Italia	45,4%		
Finlandia	44,6%	Inghilterra	33,5%
Spagna	39,0%	Stati Uniti	29,1%
Grecia	38,8%	Giappone	27,7%

* Operaio medio celibe senza figli dell'industria manifatturiera
Fonte: Ocse – Taxing Wages marzo 2006
(dati tratti da INAIL – Rapporto annuale 2005)

⁵ Si confronti altresì a questo riguardo, *infra*, nel capitolo "Politiche sociali e del lavoro", il paragrafo "Lavoro e previdenza sociale".

Per quanto riguarda l'aspetto tributario, si ricorda che il reddito di lavoro dipendente concorre alla formazione del reddito complessivo del lavoratore. Tale reddito è sottoposto all'**imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)**, con le seguenti aliquote [articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917]:

- a) fino a 26.000 euro, 23 per cento;
- b) oltre 26.000 euro e fino a 33.500 euro, 33 per cento;
- c) oltre 33.500 euro, 39 per cento.

Sullo stesso reddito gravano inoltre le **addizionali IRPEF** spettanti a regioni ed enti locali. Le imposte sono **trattenute** direttamente dal datore di lavoro, nella veste di sostituto d'imposta, a titolo di acconto.

Per quanto riguarda il datore di lavoro, il costo del lavoro è deducibile dalla base imponibile ai fini delle **imposte sui redditi** (articolo 95 TUIR), mentre concorre alla formazione della base imponibile dell'**imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)**.

Il Governo dichiara che della riduzione del cuneo dovranno beneficiare sia i **datori di lavoro**, sia i **lavoratori**. L'intervento nei confronti dei datori di lavoro, riducendo il costo del lavoro, è diretto ad accrescere la competitività delle imprese italiane; i lavoratori, dal canto loro, potranno beneficiare di un maggior reddito disponibile.

Per quanto riguarda le **modalità attuative**, il Governo si limita ad indicare nel documento che il proprio intervento, il quale sarà contenuto nel disegno di legge finanziaria per il 2007, **non intaccherà le aliquote contributive destinate all'assicurazione generale obbligatoria** per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti. La riduzione potrà dunque riguardare sia l'aspetto fiscale, sia i contributi previdenziali e assistenziali diversi da quelli sopra ricordati.

Il Governo dichiara infine l'intenzione di intervenire in maniera selettiva, favorendo il **lavoro subordinato a tempo indeterminato**.

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea)

Politica fiscale

Lotta alla frode fiscale

Il 31 maggio 2006 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla **necessità di sviluppare una strategia coordinata al fine di migliorare la lotta alle frodi fiscali** (COM(2006)254).

La comunicazione, sottolineando la carenza di stime sull'ammontare delle imposte non percepite a causa della frode fiscale, mira a facilitare la cooperazione tra gli Stati

membri per garantire il funzionamento regolare del mercato interno e la tutela degli interessi finanziari della Comunità e punta a lanciare un dibattito tra le parti interessate nel quadro di una strategia antifrode a livello europeo.

Il documento pone in rilievo alcuni elementi di criticità relativi alla situazione attuale:

- in relazione alla **frode dell'IVA**, si sottolinea lo scarso utilizzo da parte degli Stati membri degli strumenti offerti dal Reg. CE n. 1798/2003 in tema di cooperazione amministrativa in materia di IVA;
- in materia di **accise**, si richiama l'eventualità di dovere adottare ulteriori misure, rispetto a quelle previste dalla disciplina vigente, soprattutto a fronte di ulteriori fenomeni di frode, quali il contrabbando e la contraffazione di alcool e tabacco;
- si evidenziano alcuni problemi di funzionamento nel campo della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri: (linguistici, di mancanza di risorse umane, ecc.);
- si rileva lo scarso utilizzo da parte degli Stati membri **delle strutture di sostegno e di assistenza operativa a livello comunitario**, in particolare delle risorse dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) che agisce come piattaforma di servizi per le unità operative degli Stati membri;
- si richiama l'attenzione sull'esigenza del rafforzamento della legislazione in materia di **assistenza alla riscossione** per migliorare il recupero delle tasse non versate allo Stato.

Il documento tratta poi la necessità di una maggiore cooperazione con i paesi terzi e le possibilità di modifica del sistema comune dell'IVA e dell'accise.

Il 7 giugno 2006 il Consiglio ECOFIN ha adottato conclusioni sulla citata comunicazione preannunciando di volere :

- *esaminare tutte le questioni sollevate dalla comunicazione in materia di frode, comprese le eventuali modifiche giuridiche al sistema IVA;*
- *proseguire più specificamente con l'ausilio della Commissione l'analisi del ricorso all'inversione contabile come meccanismo per affrontare la frode in materia di IVA;*
- *tornare sull'argomento per l'ultima sessione nel 2006 al fine di poter orientare gli ulteriori lavori della Commissione.*

La Presidenza di turno finlandese ha poi chiesto alla Commissione di presentare al più presto una proposta di direttiva che consenta agli Stati membri di optare per l'applicazione di un meccanismo di inversione contabile per le cessioni interne tra imprese quando l'importo della fattura supera i 5.000 EURO.

Semplificazione IVA

Il 29 ottobre 2004 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte (COM(2004)728) relativo alla semplificazione e all'ammodernamento del sistema IVA che comprende:

- una proposta di modifica della direttiva 77/388/CEE ("Sesta direttiva IVA") con lo scopo di **semplificare gli obblighi IVA**;

- una proposta di direttiva che disciplina il **rimborso dell'IVA**, già previsto dalla direttiva 777/388/CEE, per i soggetti di imposta che risiedono in un altro Stato membro;
- una proposta di modifica del regolamento (CE) 1798/20031, allo scopo di introdurre modalità **cooperazione** tra le **amministrazioni finanziarie nazionali** coerenti con l'introduzione dello **sportello unico** e con le modifiche al sistema di rimborso IVA.

Lo scopo principale del pacchetto di proposte è quello di **alleggerire l'onere amministrativo** a carico dei soggetti che, in ragione della propria attività economica, devono assolvere obblighi IVA in un Paese diverso da quello nel quale risiedono. A tal fine, la Commissione individua sei misure:

- l'introduzione di uno "**sportello unico**" per i soggetti di imposta non residenti;
- la modernizzazione della **procedura di rimborso IVA**;
- l'armonizzazione della gamma di beni e servizi per i quali gli Stati membri possono limitare il diritto alla deduzione dell'imposta;
- l'estensione del meccanismo del c.d. *reverse charge*, in base al quale l'imposta deve essere assolta dal cliente, se soggetto IVA nello Stato in cui avviene la transazione, anziché dal prestatore del servizio o dal cedente;
- una revisione della disciplina speciale per le piccole e medie imprese, per le quali la normativa vigente prevede numerose e specifiche deroghe;
- una semplificazione della disciplina sulle vendite a distanza.

Il pacchetto di proposte è stato esaminato dal Parlamento europeo in lettura unica il 7 settembre 2005, e ed è stato esaminato dal Consiglio il 5 e 7 giugno 2006 nell'ambito della procedura di consultazione

Il 16 marzo 2005 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva recante modifica della direttiva 77/388/CEE al fine di **semplificare la riscossione dell'IVA** e a **contrastare l'evasione e l'elusione** e abrogare di talune decisioni che autorizzano misure derogatorie (COM(2005)89).

Il 6 luglio 2006 il Parlamento europeo ha approvato, secondo la procedura di consultazione, il proprio parere sulla proposta prospettando alcuni emendamenti

POLITICHE DI RISANAMENTO DEI CONTI PUBBLICI

Il **risanamento dei conti pubblici** costituisce, accanto alla **promozione dello sviluppo** e all'**equità**, uno dei **tre fondamentali punti programmatici** affrontati nel DPEF 2007-11 (cfr. cap. IV.1, pag. 85). I tre fattori citati sono peraltro considerati fattori strettamente interconnessi.

L'aumento del saldo primario è considerato dal Governo una delle leve principali sulla quali agire per il risanamento dei conti (cfr. cap. IV.2, pag. 129).

Per la ricostituzione di un consistente avanzo primario il DPEF indica due indirizzi principali:

- un regime di tassazione più equo e scevro da evasione ed elusione fiscale;
- una decisa riduzione delle inefficienze dell'apparato delle amministrazioni pubbliche centrali, e locali, con conseguenti economie di spesa pubblica.

Il Governo osserva come i due indirizzi sopra citati siano stati seguiti anche nella manovra correttiva di finanza pubblica, attualmente all'esame delle Camere.

Il DPEF giudica operazione fondamentale per il risanamento dei conti, oltre agli interventi relativi al versante delle entrate (cfr. "Le politiche dell'entrata", pag. 33 del presente dossier), l'adozione di misure strutturali, dirette ad incidere sui quattro comparti fondamentali della spesa pubblica (cfr. cap. IV.2, pag. 130):

- apparato delle pubbliche amministrazioni: pubblico impiego (cfr. "Efficienza delle pubbliche amministrazioni", pag. 71 e "Lavoro e previdenza sociale" pag. 22 del presente dossier);
- sistema pensionistico, pubblico e complementare impiego (cfr. "Lavoro e previdenza sociale" pag. 22 del presente dossier);
- servizio sanitario nazionale (cfr. "Sanità" pag. 178 del presente dossier);
- finanza degli enti decentrati (cfr. "La riforma del patto di stabilità interno" pag. 68 del presente dossier).

Nel DPEF si segnala come per ognuno dei quattro comparti siano in corso studi e consultazioni, nell'ambito nell'ambito del Governo e in collaborazione con rappresentanti degli enti locali e delle parti sociali al fine di individuare le forme di intervento più appropriate. Il lavoro di preparazione di tale misure proseguirà infatti successivamente con la presentazione della Relazione previsionale e programmatica e del provvedimento di legge finanziaria.

La politica delle privatizzazioni e il debito pubblico

Il Governo evidenzia l'andamento decrescente del rapporto debito pubblico/PIL, il quale, dopo il massimo raggiunto nel 1994 (121,5 per cento), ha avuto un ridimensionamento fino al 2004. La tendenza al decremento è risultata

più accentuata negli anni '90, nei quali la flessione è stata pari a 12,3 punti percentuali rispetto al 1994.

A partire dal 2000, il passo di discesa è rallentato, pur conseguendo un ulteriore ridimensionamento pari a 5,2 punti percentuali nel periodo 2000-2004.

Tra i motivi del ridimensionamento del rapporto debito/PIL il Governo indica il programma di privatizzazioni intrapreso a partire dal 1994. I proventi delle dismissioni di partecipazioni azionarie dirette dello Stato confluiscono infatti nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e, attraverso i riacquisti di titoli sul mercato o il rimborso a scadenza degli stessi, contribuiscono alla riduzione del debito.

Tra il 1995 e il 2005, questo contributo è stato di 107,2 miliardi di euro. Un contributo indiretto, dato dal minor fabbisogno finanziario conseguente, è stato anche portato dalle operazioni di cartolarizzazione condotte a partire dal 1999, anche se il trattamento contabile delle stesse da parte di Eurostat ne ha limitato i benefici a circa 31,5 miliardi di euro, a fronte dei 44 miliardi circa di ricavi incassati (*cf.* cap. III.2).

Non di meno, il Governo osserva che oggi, nell'ambito del ventaglio di opzioni dirette al risanamento della finanza pubblica, inevitabilmente più contenuto è il contributo potenziale dei programmi di privatizzazione al processo di riduzione del debito. A differenza degli anni novanta, la spesa per interessi è destinata piuttosto a crescere che a diminuire, stanti le prospettive di aumento dei tassi di interesse su scala internazionale (*cf.* cap. IV.2, pag. 129).

Date queste considerazioni, il Governo, nel delineare il quadro programmatico 2007-2011 (*cf.* cap. IV.4) dichiara il proprio impegno al proseguimento della politica di privatizzazioni, ma non offre nel DPEF una esplicita quantificazione al riguardo, ritenendo prioritario procedere, in assenza di operazioni già pianificate dal precedente Governo, ad una valutazione delle opzioni strategiche relative alla dismissione del patrimonio residuo dello Stato.

Il DPEF prevede, nel quadro programmatico un obiettivo di rapporto tra debito pubblico e PIL pari al 99,7 per cento nel 2011, inferiore di 8 punti percentuali rispetto al valore stimato per il 2006. *Non vengono indicati gli strumenti per il raggiungimento di tale obiettivo.*

Rapporto debito/PIL

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Quadro tendenziale	107,7	108,5	109,5	110,0	110,2	110,5
Quadro programmatico	107,7	107,5	107,0	105,1	102,6	99,7

Le partecipazioni detenute dallo Stato

Nella successiva tavola sono indicate le **quote di partecipazione attualmente detenute dal Ministero dell'Economia**⁶.

Società per settore	Partecipazione del Ministero dell'Economia (%)
Assicurativo	
Consap - Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A.	100
SACE	100
Bancario e Servizi finanziari	
CDP S.p.A.	70
Patrimonio dello Stato S.p.A.	100
Difesa e Aerospazio	
Finmeccanica S.p.A.	32,98
Editoriale e culturale	
SEAT S.p.A.	0,1
ARCUS S.p.A.	100
Energetico	
ENEL S.p.A.	21,36
ENI S.p.A.	20,32
Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (GRTN S.p.A.)	100
Società Gestione Impianti Nucleari (SOGIN S.p.A.)	100
Holding di partecipazione	
Fintecna S.p.A.	100
RAI Holding S.p.A.	99,6
Cinecittà Holding S.p.A.	100
Mezzogiorno	
Italia Lavoro S.p.A.	100
SOGESID - Società per la Gestione degli Impianti Idrici S.p.A.	100
Sviluppo Italia S.p.A.	100
Postale	
Poste Italiane S.p.A.	65
Servizi vari	
Coni Servizi S.p.A.	100
Consip - Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A.	100
EUR S.p.A.	90
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	100
Sistemi di consulenza per il Tesoro (SICOT S.r.l.)	100
Trasporti	
Alitalia S.p.A.	49,9
ENAV S.p.A.	100
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100
ANAS S.p.A.	100

⁶ Fonte DPEF 2007-11, pag. 57.

Il progetto di revisione del processo di bilancio

Il Governo preannuncia l'iniziativa di un **progetto di riforma** volto a rivisitare la **struttura del bilancio**, a rafforzare il **monitoraggio** sui conti in corso d'anno, a garantire l'indipendenza dell'Istituto di statistica (cfr. cap. IV. 2, pag. 131).

A fondamento del progetto riformatore il DPEF rileva che il sistema dei conti pubblici soffre tre diversi ordini di problemi:

- **Trasparenza allocativa.** L'attuale struttura contabile non è significativa quanto al grado di decisione-comprensione delle politiche economiche adottate annualmente con la manovra finanziaria.
- **Delimitazione delle responsabilità.** L'attuale struttura documentale del bilancio non consente di individuare la responsabilità dei soggetti facenti parte delle Amministrazioni pubbliche. La decisione parlamentare riguarda solo il bilancio dello Stato, ma la ricostruzione del quadro aggregato delle politiche pubbliche e la disarticolazione degli obiettivi per sottosettori è decisiva per una migliore allocazione delle risorse e per la verifica della coerenza delle decisioni annuali rispetto agli obiettivi. Il consolidamento dei conti pubblici è inoltre reso difficile dall'utilizzo di diversi sistemi contabili tra Stato e altri enti, che non permettono un raccordo dei flussi finanziari che intercorrono tra il primo e i secondi e dunque una delimitazione dei diversi ambiti di responsabilità.
- **Trasposizione delle transazioni in termini di SEC 95.** L'attuale struttura del bilancio non consente una trasposizione immediata delle transazioni in termini di sistema europeo di contabilità (SEC95), in quanto: manca una classificazione economica omogeneamente applicata; i percorsi di spesa (o di entrata) non sono tracciati in modo da individuare il momento in cui si registra l'effetto finale sul sistema economico; è carente la classificazione delle operazioni in termini economici (operazioni finanziarie, garanzie dello Stato, etc.).

I passi in cui si articola il progetto di revisione del processo di bilancio promosso dal Ministro dell'economia e delle finanze sono così delineati:

- **riesame e modifica della struttura classificatoria del bilancio dello Stato**, per una migliore comprensione delle politiche sottese alla rappresentazione contabile delle autorizzazioni di spesa;
- **messa a fuoco del nesso tra funzioni e strutture amministrative responsabili**, attraverso l'istituzione di un raccordo chiaro tra gli aggregati utilizzati nei documenti di finanza pubblica e i sottosettori di contabilità nazionale (amministrazioni centrali, locali, enti di previdenza);
- **accentuazione della possibilità di gestire in modo flessibile le poste di bilancio**, da esercitarsi al fine del raggiungimento ottimale di specifici obiettivi autorizzati dal Parlamento;

- trasposizione delle transazioni in termini di SEC 95 da realizzare attraverso un raccordo chiaro e condiviso tra i dati di cassa e quelli di contabilità nazionale, nonché del raccordo tra flussi e stock;
- istituzione di incisivi strumenti di conoscenza e controllo in corso d'anno, basati su verifiche per comparti e per settori, periodicamente rese pubbliche e discusse con i soggetti interessati. Prioritario sarà il completamento del Sistema informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), con l'estensione operativa a tutti i soggetti coinvolti, e con una completa accessibilità anche ad altri soggetti pubblici quali il Parlamento e la Corte dei Conti, secondo modalità da definire.
- potenziamento (nei metodi e nelle risorse umane) delle analisi svolte dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in sede di verifica tecnica delle relazioni trasmesse dalle amministrazioni di settore sulla quantificazione degli elementi di spesa recati dai testi normativi.

Il progetto di riforma sarà inoltre accompagnato dalla promozione di conseguenti modifiche istituzionali concernenti i soggetti coinvolti nelle decisioni di finanza pubblica, ciò anche al fine di conseguire un maggiore controllo degli andamenti dei conti pubblici.

II SIOPE

Il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti pubblici (SIOPE) è istituito dalla legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289/2002 art. 28, co. 3), la quale prevede che tutte le operazioni di incasso e pagamento, nonché i dati di competenza economica rilevate dalle amministrazioni pubbliche debbono essere codificate con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale, al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dall'art. 104 TCE (procedura sui disavanzi eccessivi).

La legge finanziaria 2006, all'art. 1, comma 161 prevede l'obbligo di codificazione uniforme per tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, con esclusione degli organi costituzionali.

Il Ministero dell'Economia, nel marzo del 2003 ha affidato con apposita convenzione alla Banca d'Italia, nell'ambito del servizio di tesoreria statale, la gestione del SIOPE, che consiste sostanzialmente in un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoreri di tutte le amministrazioni pubbliche. Sono stati inoltre individuati i codici gestionali da inserire sui titoli di spesa da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato, in connessione alle classificazioni di contabilità nazionale previste dal Sistema europeo dei conti (SEC 95).

Per lo Stato, la codifica gestionale delle spese è già operativa dal 2003. Per ciò che concerne le modalità e i tempi per l'attuazione del SIOPE per le regioni, le province, i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e per le università l'obbligo di indicare i codici gestionali SIOPE sui titoli di entrata e di spesa decorre dal 1° gennaio

2006; per i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, le Comunità montane, le Unioni di Comuni e per gli altri enti locali tale obbligo decorre dal 1° gennaio 2007.

Si ricorda che il sistema di codificazione dovrebbe essere altresì rivolto a permettere un monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, anche con riferimento ai criteri di competenza economica che presiedono alla formazione del conto delle amministrazioni pubbliche

La riforma del patto di stabilità interno

Il DPEF indica un **aumento, tra il 2000 e il 2005, della spesa corrente primaria delle Amministrazioni locali** in termini reali al **tasso medio annuo del 3,9 per cento**.

Per il complesso delle pubbliche amministrazioni tale tasso è del 2,1. Durante lo stesso periodo, il PIL è cresciuto ad un tasso medio dello 0,6 %.

Sono indicati fattori contribuenti alla dinamica della spesa corrente locale sia il trasferimento di funzioni verso gli enti decentrati, sia un andamento troppo sostenuto della spesa a parità di funzioni (cfr. cap. IV. 2, pag. 142).

Il DPEF evidenzia gli essenziali compiti svolti dai governi locali in campo economico e sociale, ricordando che il 65,4 % della spesa in conto capitale è effettuato a livello locale e che una quota predominante della spesa ambientale e sociale non pensionistica (protezione sociale ed edilizia sovvenzionata) è erogata a livello locale.

Dati questi elementi, il DPEF considera la realizzazione di una forma compiuta di **federalismo fiscale** quale condizione per permettere ai governi locali di svolgere appieno le loro funzioni e per il raggiungimento dell'equilibrio nel sistema dei conti pubblici.

Il DPEF **prospetta** al riguardo **una riforma strutturale del Patto di stabilità interno**, che segni **l'abbandono del metodo dei tetti** su specifiche categorie di spese e **l'introduzione di vincoli per il saldo di bilancio e per la dinamica del debito**, al fine di dare attuazione al binomio autonomia – responsabilità degli enti locali.

In particolare, la **crescita del debito** delle Amministrazioni locali **deve essere ricondotta all'interno di dimensioni compatibili** con gli obiettivi nazionali e con le regole europee. La quantificazione di tale processo di rientro dovrà peraltro dipendere dagli obiettivi nazionali di risanamento finanziario, da discutersi con il sistema delle Autonomie. Il DPEF considera, al riguardo, le operazioni di dismissione quale fattore svolgente un ruolo positivo nel processo di risanamento.

Per i percorsi di rientro dal disavanzo praticabili da ciascuna amministrazione, il DPEF prospetta, in prima ipotesi, la possibilità di fissare gli **obiettivi in termini**

di saldo di bilancio medio pro-capite, modulati per classi di popolazione degli enti locali. Inoltre, valuta l'ipotesi di fare riferimento alla **media triennale dei saldi**, piuttosto che al dato annuale, così da mitigare gli inconvenienti dati dalla volatilità dei dati di cassa; nonché, consentire **accordi compensativi fra gruppi di enti**, a salvaguardia delle spese di investimento.

Il DPEF prospetta l'**introduzione di specifici meccanismi incentivanti**, grazie ai quali il patto si verrebbe a configurare anche come "patto per la crescita"

Inoltre, **per le Regioni**, le **voci relative alla sanità** sarebbero **escluse** e trattate con specifici strumenti.

Il DPEF si prefigge dunque una riforma del Patto di stabilità Interno coerente con il Patto di Stabilità e crescita dell'Unione europea e con l'art. 120 della Costituzione, recante la disciplina dei poteri sostitutivi dello Stato.

Ai fini di un funzionamento efficace del Patto, il DPEF considera essenziale la previsione di un **adeguato monitoraggio** e di **efficaci meccanismi sanzionatori da parte dello Stato**.

Sotto il primo aspetto, fondamentale rilievo è dato alla **piena realizzazione di un sistema informativo dei conti pubblici esteso alle amministrazioni locali**, il cui **fulcro** sarà dato dal **SIOPE** e da suoi **eventuali ampliamenti** (cfr. cap. "progetto di revisione del processo di bilancio", il riquadro relativo al SIOPE) .

Tale **progetto** è considerato **di primaria importanza**, in quanto solo **classificazioni e principi contabili uniformi** possono garantire la lettura integrata dei bilanci, il loro consolidamento e il controllo effettivo della dinamica della spesa. La redazione di stati patrimoniali completi secondo standard comuni sarà parte del sistema.

IL DPEF **considera** più in generale **con favore** l'istituzione di un **organismo di coordinamento e monitoraggio delle relazioni finanziarie tra livelli di governo**, anche in relazione all'attuazione dell'art. 119 Cost.

Per ciò che concerne l'**assetto delle relazioni finanziarie tra livelli di governo**, il DPEF delinea la necessità di disegnare un **percorso condiviso di definizione delle risorse destinabili alla spesa** per le prestazioni di responsabilità di regioni ed enti locali, alla luce del vincolo di bilancio. A tal fine, sarà necessario un **rafforzamento delle sedi di confronto** tra governo centrale e governi locali.

Dovranno inoltre essere previsti **meccanismi di perequazione** tali da **consentire il finanziamento integrale delle prestazioni essenziali** per tutti i governi locali. Gli spazi di **autonomia tributaria** a livello locale dovranno poi **garantire le eventuali eccedenze** di spesa per le prestazioni essenziali e consentire, esercitando un congruo sforzo fiscale aggiuntivo, il **finanziamento di eventuali prestazioni addizionali**.

POLITICHE RELATIVE ALL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Efficienza delle pubbliche amministrazioni

Nell'ambito del capitolo IV.1 (*Politiche per la crescita*), il Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 dedica un paragrafo ai temi della **qualità**, dell'**efficacia** e della **modernizzazione delle pubbliche amministrazioni**.

In esso si individuano quali fattori chiave per la competitività e lo sviluppo del Paese:

- la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni;
- la semplificazione dei processi e dell'organizzazione;
- il miglioramento della qualità della regolazione.

In particolare, la drastica **riduzione degli oneri burocratici** per le imprese e i cittadini, definita una priorità dell'azione del Governo, formerà l'oggetto di un apposito programma pluriennale da realizzare con la cooperazione fra Stato, Regioni e autonomie e la concertazione delle parti sociali; ciò in coerenza con le linee di azione comunitarie indicate nel **Piano Nazionale di Riforma** e nell'ambito dell'**Iniziativa 2010**.

Il **Consiglio europeo di Lisbona** del marzo 2000 ha definito una serie di azioni volte a far sì che entro il 2010 l'Unione europea consegua l'obiettivo di diventare **l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo**, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

Gli obiettivi della strategia sono stati rilanciati nella revisione intermedia della primavera 2005, che ha riorientato le priorità verso la crescita e l'occupazione. Con la **revisione intermedia** si è inteso anche coinvolgere tutte le forze interessate (Parlamenti, autorità locali, parti sociali e società civile) nella migliore realizzazione della strategia, che è stata orientata in un ciclo triennale.

Sulla base delle linee direttrici 2005-2008 proposte dalla Commissione e approvate dal Consiglio europeo di giugno 2005, gli Stati membri (inclusa l'Italia) hanno definito **programmi di riforma nazionali**, che sono stati oggetto di consultazione con le parti interessate e successivamente esaminati dalla Commissione europea.

Il **Consiglio europeo del 23 e 24 marzo 2006**, accogliendo favorevolmente la **relazione annuale** presentata dalla Commissione, ha definito:

- i **settori specifici** per azioni prioritarie da attuare entro la fine del 2007:
 - aumentare gli investimenti nella ricerca e nell'innovazione;
 - liberare il potenziale delle imprese, in particolare di quelle piccole e medie;
 - accrescere le opportunità di lavoro per le categorie prioritarie (giovani, donne, lavoratori anziani, immigrati legali e minoranze etniche);
- una **nuova politica energetica** per l'Europa;

- misure da assumere a tutti i livelli per mantenere lo slancio in tutti i pilastri del **partenariato per la crescita e l'occupazione**.

L'**Iniziativa 2010 (i2010)** è il nuovo quadro strategico della Commissione europea⁷ che, nell'ambito della revisione della strategia di Lisbona, definisce gli orientamenti strategici di massima per la società dell'informazione e le politiche in materia di audiovisivi. Affrontando i due temi in modo integrato, la strategia mira a coordinare le azioni degli Stati membri per facilitare la convergenza digitale e incoraggiare la conoscenza e l'innovazione al fine di sostenere la crescita, nonché la creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità. La Commissione propone tre obiettivi prioritari che le politiche europee della società dell'informazione e dei media devono conseguire entro il 2010: la realizzazione di uno **spazio unico europeo dell'informazione**; il rafforzamento dell'**innovazione** e degli **investimenti nella ricerca** sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC); la realizzazione di una **società dell'informazione e dei media basata sull'inclusione**.

A tal fine si prevede l'utilizzo integrato di strumenti quali la semplificazione amministrativa, la semplificazione e il riordino normativo, l'analisi di impatto della regolazione, l'innovazione organizzativa e di processo, la valutazione e il monitoraggio delle attività amministrative.

In tale quadro assume particolare rilievo l'innovazione tecnologica. Il DPEF segnala tra i nodi principali la realizzazione di una **infrastruttura di connettività** aperta ed affidabile, atta a consentire la condivisione dei dati e l'interoperatività tra i vari livelli della pubblica amministrazione e nei rapporti tra questa e i cittadini.

Altri aspetti di rilievo concernono la gestione dei registri pubblici e dei flussi documentali con **validità giuridica**, la diffusione e la semplificazione delle modalità di utilizzazione della **firma digitale** e della **posta certificata**, l'accessibilità dei **siti web** istituzionali.

Le tematiche della **semplificazione normativa ed amministrativa** e dell'**innovazione nelle pubbliche amministrazioni** hanno caratterizzato in misura rilevante la XIV legislatura. Tra i principali interventi normativi intervenuti in quest'ambito, si ricordano:

- le modifiche alla **disciplina generale dell'attività amministrativa** di cui alla L. 241/1990⁸, operate dalla L. 15/2005⁹ e, successivamente, dall'art. 3 del D.L. 35/2005¹⁰;

⁷ Cfr. la comunicazione della Commissione COM(2005) 229 def. del 1° giugno 2005 (*i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione*).

⁸ L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

⁹ L. 11 febbraio 2005, n. 15, *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*.

- le misure (di carattere finanziario ed ordinamentale) volte a sostenere il processo di sviluppo della “società dell’informazione” nella pubblica amministrazione e nel Paese, e tra queste i regolamenti concernenti la diffusione della **carta nazionale dei servizi** (D.P.R. 117/2004¹¹) la trasmissione di documenti informatici mediante **posta elettronica certificata**¹² e l'**Indice nazionale delle anagrafi**¹³, struttura di particolare importanza anche ai fini della realizzazione del progetto della **carta d’identità elettronica** e, infine, Ma l’intervento legislativo di maggiore ampiezza si è concretizzato il **Codice dell’amministrazione digitale** (D.Lgs. 82/2005¹⁴), che ha operato un riassetto sistematico delle disposizioni in materia di attività digitale delle pubbliche amministrazioni;
- le due **leggi di semplificazione e di riassetto normativo**, che hanno riorientato i processi di riassetto normativo e di semplificazione amministrativa avviati nella XIII legislatura
 - indirizzando il primo verso la **codificazione** per settori e il secondo verso la progressiva **riduzione dell’ambito delle funzioni amministrative**, l’eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori, la promozione di interventi di autoregolazione;
 - portando a regime l’esperienza dell’**analisi di impatto della regolamentazione (AIR)** ed introducendo il nuovo strumento della successiva **verifica di impatto della regolamentazione (VIR)**;
 - introducendo una particolare procedura volta ad una drastica riduzione e semplificazione del *corpus* legislativo (c.d. “**norma taglialeggi**”), che prevede, al termine di un processo di ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti, l’abrogazione generalizzata delle disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, salvo quelle ritenute indispensabili dal Governo con propri decreti legislativi.

Il discorso è ripreso e ampliato nel capitolo IV.2 (*Risanamento dei conti pubblici*), ove il paragrafo dedicato alle **funzioni dello Stato** e alla loro **organizzazione** nega che il contenimento della spesa pubblica destinata all’esercizio delle funzioni fondamentali dello Stato possa ridursi alla fissazione di tetti o a riduzioni del costo del personale. Il contenimento dev’essere invece **la risultante di una riforma del modo di esercizio** di tali funzioni: la riorganizzazione dei procedimenti e degli apparati amministrativi pubblici può infatti costituire il mezzo per migliorare l’esercizio delle funzioni, avvicinare lo

¹⁰ D.L. 14 marzo 2005, n. 35, *Disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*, conv. con mod. in L. 14 maggio 2005, n. 80.

¹¹ D.P.R. 2 marzo 2004, n. 117, *Regolamento concernente la diffusione della carta nazionale dei servizi, a norma dell’articolo 27, comma 8, lettera b), della legge 16 gennaio 2003, n. 3.*

¹² D.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68, *Regolamento recante disposizioni per l’utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell’articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.*

¹³ Decreto del ministro dell’interno 13 ottobre 2005, n. 240.

¹⁴ D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell’amministrazione digitale*. Disposizioni integrative e correttive sono state introdotte dal D.Lgs. 5 aprile 2006, n. 159.

Stato ai cittadini e alle imprese e realizzare, al contempo, importanti economie di risorse, contribuendo allo sviluppo e alla competitività del Paese.

Il DPEF pone al centro di tale progetto l'**attuazione dell'articolo 118 della Costituzione**. Il riferimento è principalmente da intendersi ai primi due commi dell'art. 118, i quali definiscono i criteri per l'**attribuzione delle competenze amministrative** ai diversi livelli territoriali di governo.

Ai sensi del primo comma le funzioni amministrative sono attribuite **ai Comuni** salvo che, per assicurarne l'**esercizio unitario**, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di **sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**.

Ai sensi del secondo comma i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative **proprie** e di quelle **conferite** con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Il processo di **decentramento delle funzioni amministrative** a partire dagli anni '90 è descritto da un apposito riquadro collocato nel capitolo III.2 del DPEF. Nel paragrafo dedicato a **governi locali e federalismo fiscale** (capitolo IV.2) si esplicita altresì l'obiettivo di "dare una forma compiuta al federalismo fiscale italiano [definendo] un nuovo quadro di riferimento con caratteristiche di stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti locali [...] in un quadro di coerenza tra decentramento delle funzioni e responsabilità finanziarie".

Il documento richiama inoltre l'esigenza, tra l'altro, di:

- valorizzare le risorse umane con interventi tesi alla **formazione** e (nell'ambito dei rinnovi contrattuali) a nuove e più efficaci forme di **riconoscimento del merito**;
- gestire il crescente *turn-over* dei prossimi anni per favorire l'ingresso di **nuove professionalità** nella pubblica amministrazione;
- riorganizzare i **processi produttivi** ampliando la mobilità e sfruttando gli investimenti volti alla modernizzazione tecnologica;
- sopprimere "quelle **microfunzioni non essenziali** che troppo spesso si traducono soltanto in un incremento dei costi";
- **accorpate o eliminare** quegli organismi, enti e strutture che costituiscono, di fatto, una duplicazione di attività già esistenti o lo svolgimento di attività non più necessarie.

Per gli aspetti relativi al pubblico impiego si veda anche, *infra*, nel capitolo "Politiche sociali e del lavoro", il paragrafo "Lavoro e previdenza sociale".

La razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi

Il programma di contenimento della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi delineato nel DPEF si fonda su tre fattori fondamentali:

- **presenza qualificata di centri di acquisto pubblici;**
- **programmazione dei fabbisogni** sulla base delle esigenze operative e degli obiettivi prioritari, in coerenza con le disponibilità finanziarie;
- potenziamento del **sistema di controllo dei consumi e delle prestazioni.**

La riorganizzazione dei centri di acquisto pubblici

Il Governo osserva (cfr. cap. IV.2, pag. 145 e 146) che il **progetto di razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi** della pubblica amministrazione con la creazione di una centrale di acquisti nazionale affidata alla Consip s.p.a, lanciato con la finanziaria del 2000, **è entrato in crisi**, soprattutto **a causa delle oscillazioni dell'orientamento politico, strategico e operativo** su di esso. In particolare, numerose sono state le modifiche normative che hanno visto il passaggio da una visione totalizzante dell'unica centrale pubblica di acquisto con conseguente obbligatorietà dell'adesione ad una visione della centrale di acquisto con prevalenti funzioni di *benchmark* con adesioni quasi del tutto facoltative.

Le novelle alla disciplina della Consip nel corso della XIV legislatura

Nel corso della XIV legislatura i compiti della CONSIP S.p.A.¹⁵, e in generale la disciplina relativa alle modalità di acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni è stata oggetto di numerosi interventi legislativi che si sono susseguiti, talvolta a distanza di pochi mesi, seguendo indirizzi talvolta ampliativi, talvolta restrittivi.

Oggetto di numerose novelle sono stati in particolare le norme recanti la disciplina dell'acquisto di beni e servizi da parte di amministrazioni statali, centrali e periferiche.

In sintesi, in un primo tempo, con gli interventi contenuti nella **legge finanziaria per 2003, è stato confermato ed esteso l'obbligo di adesione alle convenzioni quadro** stipulate dalla CONSIP per le pubbliche amministrazioni e sono state altresì poste garanzie volte al rispetto dell'obbligo, quali la previsione, *ex lege*, della nullità dei contratti stipulati in violazione dello stesso obbligo e la conseguente responsabilità amministrativa del dipendente sottoscrittore.

Successivamente, con la **legge finanziaria per 2004**, è stato radicalmente **modificato il precedente indirizzo** legislativo, il quale aveva inteso fare delle convenzioni elaborate e stipulate dalla CONSIP lo strumento principale per l'effettuazione di acquisti di beni e servizi da parte del complesso delle pubbliche amministrazioni, sia per motivi di economia procedurale sia per conseguire risparmi di spesa connessi all'ampliamento dei volumi di acquisto.

La legge finanziaria 2004 ha previsto, infatti, la **facoltà, in luogo dell'obbligo**, per le amministrazioni pubbliche, di ricorrere alle convenzioni stipulate dalla CONSIP S.p.A., nonché la facoltà per le stesse di **utilizzare i parametri di qualità e di prezzo** fissati nelle convenzioni CONSIP per le forniture di beni e servizi comparabili.

L'ambito di obbligatorietà del ricorso alle convenzioni CONSIP era stato peraltro già attenuato, prima della legge finanziaria per il 2004, con il decreto-legge n. 143/2003¹⁶.

¹⁵ Nel corso della XIII legislatura, nel quadro della riforma del Ministero dell'economia e finanze, il D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 414 e il D. M 22 dicembre 1997 hanno previsto l'attribuzione delle attività informatiche riservate allo Stato in materia di finanza e contabilità pubblica alla CONSIP S.p.A., società con capitale interamente posseduto dal Ministero dell'economia e finanze, e operante secondo gli indirizzi strategici stabiliti da quest'ultimo.

Le competenze della CONSIP sono state successivamente ampliate in virtù di due interventi normativi, qualificati come funzionali ad un disegno generale di razionalizzazione delle modalità di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni allo scopo di conseguire significativi risparmi di spesa.

In particolare, l'art. 26 della legge finanziaria per il 2000, nella sua formulazione originaria, ha previsto l'obbligo per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato all'acquisto dei beni e servizi necessari, avvalendosi di convenzioni stipulate, in forma centralizzata, dal Ministero del Tesoro con fornitori scelti mediante gare ad evidenza pubblica conformi alle norme comunitarie; la facoltà per le pubbliche amministrazioni diverse da quella statale di servirsi delle convenzioni e, in ogni caso, l'obbligo di utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per acquistare beni comparabili. Successivamente, gli articoli 58 e 59 della legge finanziaria per il 2001 hanno introdotto ulteriori norme rafforzative alla disciplina delle convenzioni centralizzate e relative all'acquisto di beni e servizi da parte degli enti decentrati di spesa.

¹⁶ Con il Decreto -legge n. 143 ha eliminato l'obbligo per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e per gli enti pubblici diversi dagli enti locali di acquisti in forma centralizzata, tranne

In un terzo tempo, il decreto-legge n. 168 del 12 luglio 2004¹⁷ ha corretto in parte l'indirizzo di poco precedente, adottato con le disposizioni della legge finanziaria 2004: da un lato, infatti, **è stata mantenuta la facoltà del ricorso alle convenzioni CONSIP** per le amministrazioni pubbliche; dall'altro, **è stato introdotto l'obbligo**, per quelle che non intendono avvalersi delle suddette convenzioni, **di attenersi ai parametri prezzo-qualità** fissati nelle convenzioni stesse, **rafforzando**, contestualmente **le procedure di controllo**. In caso di **acquisti** di beni e servizi effettuati **in modo autonomo** dalle amministrazioni pubbliche si prevede infatti che **i relativi provvedimenti siano trasmessi agli uffici preposti al controllo di gestione**.

La **legge finanziaria per il 2006**, infine, rispetto alla normativa vigente, ha fatto registrare un'ulteriore parziale inversione di tendenza, **rendendo obbligatorio** per le amministrazioni pubbliche non territoriali e per gli enti del servizio sanitario nazionale **l'utilizzo delle convenzioni** stipulate dalla CONSIP S.p.A. in forma centralizzata, ovvero **l'adozione dei parametri** di qualità e di prezzo in esse stabiliti, disponendo peraltro una **riduzione del 20 per cento** dei suddetti parametri, qualora il monitoraggio delle spese per beni e servizi della P.A. evidenziasse, a decorrere dal secondo bimestre dell'anno 2006, un andamento tale da potere **pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi indicati nel patto di stabilità e crescita**.

Rimane la natura facoltativa dell'adesione alle convenzioni da parte di comuni, province, comunità montane e consorzi di enti locali, nel caso di acquisiti di beni e servizi di rilevanza nazionale, contenuta nella legge finanziaria per il 2002¹⁸, all'art. 24, comma 6, come modificato dall'art. 3, comma 169 della legge finanziaria 2004.

Per il rilancio del programma di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi il DPEF indica come prioritaria la **creazione di un 'sistema a rete' coordinato tra i diversi livelli di governo**.

Per ciò che specificamente concerne **il sistema di acquisto di beni e servizi** da parte della pubblica amministrazione, **il DPEF evidenzia la necessità** di:

- **identificare con precisione il ruolo della centrale statale di acquisto di beni e servizi;**
- **creare centrali regionali di acquisto.**

Nel contesto così delineato, la CONSIP è destinata a sviluppare la propria missione in più direzioni, e in particolare al fine di:

- **gestire la centrale di acquisto per le pubbliche amministrazioni dello Stato con azioni mirate su settori di spesa specifica;**

che per l'approvvigionamento di servizi pubblici caratterizzati da alta qualità tecnologica e bassa intensità di lavoro.

¹⁷ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. n. 191 del 30 luglio 2004.

¹⁸ Legge 28 dicembre 2001, n. 448.

- facilitare lo sviluppo delle centrali regionali, con il trasferimento di *know-how* e metodologie e la creazione di un osservatorio nazionale che consenta la condivisione di migliori pratiche;
- promuovere tecnologie e procedure innovative di *public procurement*;
- essere responsabile di progetti per comuni piattaforme informatiche per l'acquisto di beni e servizi, specie con riferimento al mercato elettronico.

La programmazione dei fabbisogni

Per ciò che concerne la **programmazione dei fabbisogni**, essa **deve svilupparsi all'interno delle singole amministrazioni** e basarsi su contenuti sempre più specifici, così da **abbandonare il criterio del consolidamento della spesa storica**.

Il controllo sui consumi e sulle prestazioni

Per ciò che concerne il **controllo dei consumi**, esso deve essere rientrare pienamente nei canoni di un efficace controllo di gestione, **affidato alla Ragioneria generale dello Stato**, in quanto organo dotato di specifiche capacità ispettive e di verifica oggettiva. A tale proposito **il DPEF prospetta la necessità di rinnovare le funzioni e le metodologie della Ragioneria**, proprio a partire dal settore degli acquisti, con il superamento delle logiche di controllo formale e burocratico.

La revisione dell'intero processo degli approvvigionamenti pubblici annunciato nel DPEF, è visto dunque in un'ottica che anticipa la profonda revisione del ciclo del bilancio (per una più approfondita analisi, cfr. "Il progetto di revisione del processo di bilancio", pag. 66 del presente dossier).

Legalità e sicurezza

Più d'un riferimento s'incontra, infine, nel DPEF al ruolo chiave nell'agevolare i processi di sviluppo, esercitato dagli interventi dello Stato volti a favorire l'efficace **tutela dei diritti**, la **legalità** e la **sicurezza** dei cittadini e delle imprese.

Tale concetto è particolarmente sottolineato nel capitolo V, dedicato a *Sviluppo e competitività del Mezzogiorno e politica regionale*, ove si osserva che "la **precaria situazione** della legalità e della sicurezza in molte regioni meridionali continua a costituire un grave ostacolo allo sviluppo economico e sociale".

Premesso che "le condizioni di vita dei cittadini e l'accessibilità dei servizi condizionano la capacità di attrazione e il potenziale competitivo di un'area", il documento conclude sul punto ribadendo l'indispensabilità di "**azioni** che,

soprattutto in alcune regioni del Mezzogiorno, **contrastino e prevengano i fenomeni criminali**, ripristinando condizioni di adeguata sicurezza”. Tali azioni “andranno condotte con un forte impegno sulla **qualità delle risorse umane** coinvolte e con un legame alle **iniziative territoriali**, che è finora mancato”.

Politiche per la giustizia

Nel contenuto del documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2007-2011, l'indicazione delle linee guida che dovrebbero informare l'azione del Governo nel settore della giustizia, non è contenuta in uno specifico capitolo, ma è inserita nell'ambito del **capitolo IV.3** concernente le **Politiche per l'equità**.

Tra le **azioni principali da realizzare nel corso della legislatura**, infatti, viene dedicata una particolare attenzione all'esigenza di *potenziare gli strumenti e le norme per la tutela dell'infanzia sia nell'ambito della Giustizia che delle adozioni, nazionali ed internazionali*. A tale proposito viene sottolineata l'opportunità:

- di **reformare le competenze dei tribunali ordinari e dei tribunali dei minori** in modo da realizzare un coordinamento effettivo in tema di rapporti tra famiglia e giustizia, nonché di provvedere **all'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza**.

Va ricordato che, nel corso della XIV legislatura, sono stati esaminati da questo ramo del Parlamento due disegni di legge di iniziativa governativa, l'A.C. 2501 (*Modifiche alla composizione ed alle competenze del Tribunale penale per i minorenni*) e l'A.C. 2517 (*Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori*). caratterizzati da alcuni punti qualificanti:

1. trasferimento di tutte le competenze civili in materia di famiglia e minori ad una sezione specializzata «per la famiglia e per i minori» presso il Tribunale ordinario;
2. mantenimento delle sole competenze penali minorili in capo al Tribunale per i minorenni;
3. azzeramento negli affari civili dell'attuale componente onoraria; dimezzamento (da due ad uno) della componente onoraria con riferimento agli affari penali;
4. ridimensionamento del ruolo dei servizi sociali del territorio nel procedimento civile minorile; ripristino in materia civile della competenza dei servizi sociali del Dipartimento della Giustizia minorile;
5. inasprimento dell'intervento penale sui minori.

La necessità di avviare i progetti di riforma è scaturita dalla finalità di voler superare in campo civile le disfunzioni che traggono origine dalla estrema parcellizzazione delle competenze e dal *deficit* di specializzazione, nonché di vedere assicurato interamente alla magistratura professionale il momento del giudizio che le è istituzionalmente

proprio. In ambito penale si è ravvisata la necessità di fornire risposte alle diffuse critiche di progressivo allontanamento dalla giurisdizione e di garantire una costante prevalenza del profilo giurisdizionale dell'organo giudicante la cui maggioranza deve in ogni caso rispecchiare una specializzazione di carattere giuridico, pur riconoscendo l'opportunità di non privarlo del tutto dell'apporto di discipline specialistiche (assicurato con il ricorso ai giudici onorari), atteso un più accentuato profilo di specificità del settore penale minorile. L'esame dei due provvedimenti non si è tuttavia concluso. Su questi temi si è soffermata anche l'attenzione della Commissione parlamentare per l'infanzia presso la quale si sono svolte alcune audizioni.

La Commissione citata ha dedicato attenzione anche al tema dell'istituzione di un Garante per l'infanzia e l'adolescenza, ossia di una figura istituzionale unitaria in grado di vigilare sul pieno rispetto ed attuazione dei diritti dei minori. Su questo argomento sono state presentate numerose proposte di legge nel corso della XIV legislatura (assegnate alla I e d alla XII Commissione), delle quali, tuttavia, non è stato avviato l'esame. La Commissione per l'infanzia, in particolare, il 9 luglio 2003 ha dedicato al tema la giornata di studio «Verso un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - Confronto con alcune esperienze europee», al fine di conoscere direttamente le esperienze dei Paesi nei quali sono già operanti garanti. Al convegno, hanno partecipato nove rappresentanti di organismi di garanzia dei diritti dell'infanzia di Paesi europei (Stiria - Austria, Danimarca, Francia, Norvegia, Polonia, Svezia, Catalogna - Spagna, Comunità autonoma di Madrid - Spagna, Ungheria), nonché esponenti del Governo, componenti della Commissione parlamentare per l'infanzia e giuristi.

La giornata di studio ha consentito di mettere a fuoco alcune caratteristiche strutturali e funzionali degli organismi istituiti nei diversi Paesi europei. In particolare, per quanto riguarda la struttura, vi sono Paesi in cui vi sono Garanti nazionali (Francia, Danimarca, Portogallo, Polonia, Islanda, Lituania, Norvegia), altri in cui operano Garanti regionali (Spagna, Germania, Belgio, Regno Unito, Russia) ed altri ancora nei quali coesistono gli uni e gli altri (Austria).

▪ **di semplificare le procedure in materia di adozione e affidamento.**

A tale proposito va ricordato che, nel corso della XIV legislatura, la Commissione giustizia della Camera ha avviato l'esame in sede referente di alcune proposte di legge (A.C. 1324 ed abb.) in tema di adozione, dirette ad intervenire in vario modo sulla legge 4 maggio 1983, n. 184, (Diritto del minore ad una famiglia), come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, introducendo ulteriori modelli di adozione, semplificando il relativo procedimento o modificando i requisiti degli adottanti.

Inoltre sulla materia delle adozioni è stata anche deliberata e svolta un'indagine conoscitiva da parte della Commissione parlamentare per l'infanzia allo scopo di evidenziare le lacune emerse nell'applicazione della normativa in vigore, anche sull'aspetto delle adozioni internazionali.

- di **riorganizzare e rafforzare l'attuale Osservatorio contro la pedofilia** allo scopo di contrastare ogni forma di tratta, abuso e sfruttamento sessuale dei minori.

L'articolo 20 della legge 6 febbraio 2006, n. 38 (*Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo INTERNET*) ha istituzionalizzato l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, già attivo presso il Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio, con compiti di monitoraggio in merito all'attività svolta da tutte le pubbliche amministrazioni per la prevenzione e repressione dei fenomeni di pedofilia. Viene prevista anche la messa a punto di una banca dati e demandata ad un decreto ministeriale la definizione ed organizzazione di quest'ultima e dell'Osservatorio.

Inoltre un riferimento alle difficoltà organizzative del settore giustizia ed un'indicazione di possibili soluzioni in proposito è contenuta, nell'ambito del **capitolo IV.2** concernente il **risanamento dei conti pubblici**, nel **paragrafo** riguardante le **funzioni dello Stato e loro organizzazione**.

Viene infatti evidenziato che i problemi della giustizia in Italia sono in gran parte di natura organizzativa e gestionale e che *l'utilizzo efficiente delle risorse è la chiave di volta di un processo che va svolto sia attraverso la revisione degli assetti organizzativi degli apparati centrali e periferici del Ministero ed il coordinamento delle sedi giudiziarie sia attraverso intese e accordi con gli enti territoriali e con le regioni, che valorizzino la sinergia tra risorse statali e risorse espresse dal territorio*.

Infine, nell'ambito del **capitolo IV.1**, relativo alle **politiche per la crescita** (nel paragrafo *Perché promuovere la concorrenza? L'interesse dei consumatori*), viene sottolineata la necessità di incrementare la **concorrenza**, fra l'altro, anche nel settore delle libere professioni. In tal senso vengono richiamate le misure già adottate dal Governo in tema di tutela della concorrenza nei servizi professionali contenute nel decreto legge n. 223 del 4 luglio 2006, attualmente all'esame del Senato (S. 741).

POLITICHE DELLE INFRASTRUTTURE E DELL'AMBIENTE

Ambiente

Nel presupposto della rilevanza della tutela dell'ambiente nel quadro di una strategia volta a rafforzare la competitività del nostro Paese e della necessità di integrarla nelle politiche di settore, il Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 prevede:

- interventi volti a introdurre ulteriori **indicatori ambientali** (accanto ai tradizionali indicatori macroeconomici) al fine di monitorare i progressi in questo campo;
- la possibilità di adottare anche un **sistema di contabilità ambientale**, nell'ambito del bilancio dello Stato e degli enti territoriali.

Si segnala che, dagli anni ottanta, la materia della contabilità ambientale è regolarmente oggetto di programmi di lavori di istituti di statistica dei principali organismi internazionali (ONU, OCSE, UE) e nazionali (in Italia l'ISTAT).

Negli ultimi anni sono state avviate inoltre numerose sperimentazioni negli enti locali¹⁹ nell'ambito dell'attuazione dell'Agenda 21 e in quello del programma CLEAR²⁰.

Si rammenta, infine, che l'Assemblea del Consiglio d'Europa ha approvato, il 2 marzo 2004, una Raccomandazione agli Stati membri per l'adozione, a tutti i livelli di governo, di strumenti di contabilità ambientale, e in particolare di bilanci "verdi" per perseguire uno sviluppo più sostenibile.

Vengono inoltre delineate le seguenti direttrici dell'azione del Governo:

- **l'affermazione della Valutazione ambientale Strategica (VAS)**, contemplata dalla direttiva 2001/42/CE e introdotta nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. codice ambientale).

La parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006, oltre ad aver raccolto le disposizioni in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e Autorizzazione Ambientale Integrata (AIA), ha disciplinato la VAS in attuazione della direttiva 2001/42 CE²¹. Tale procedura non riguarda, come la VIA, singole opere, ma piani e programmi di intervento sul territorio ed è preordinata a garantire che gli effetti sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani o programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione. Si segnala che l'articolo 1-*septies* del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173 (convertito, con modificazioni,

¹⁹ L'art. 21 della legge n. 93/2001 aveva istituito un apposito fondo presso il Ministero dell'ambiente per gli anni 2001-2002, destinato, tra l'altro, a finanziare "azioni di sperimentazione della contabilità ambientale territoriale".

²⁰ *City and Local Environmental Accounting and Reporting* (cfr. il sito www.clear-life.it)

²¹ Si segnala che alcune regioni avevano già provveduto a dare attuazione alla direttiva VAS.

dalla legge 12 luglio 2006, n. 228) proroga al 31 gennaio 2007 l'entrata in vigore della suddetta parte seconda del codice ambientale;

- **una corretta gestione delle acque e del suolo**, attraverso in particolare una "corretta e piena applicazione della direttiva 2000/60".

Si ricorda, in proposito, che il recepimento della direttiva 2000/60/CE rappresenta una delle principali novità in materia di difesa del suolo prevista dalle disposizioni contenute nella Parte Terza del citato decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (artt. 53-176), unitamente alla riorganizzazione dell'assetto amministrativo disegnato dalla legge n. 183 del 1989 sui bacini idrografici.

Viene, inoltre, sottolineata l'esigenza di un coinvolgimento degli enti locali e dei privati su progetti comuni finalizzati alla difesa del suolo, nonché l'obiettivo comune, per le azioni ed interventi in difesa del suolo e per una corretta gestione delle acque, di contribuire a contrastare il processo di desertificazione in atto nelle regioni Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Campania, in linea con gli impegni assunti in sede internazionale.

- **la prosecuzione e l'ampliamento delle azioni per la tutela della natura** (coerentemente con l'adesione dell'Italia alla Convenzione internazionale sulla biodiversità), in particolare estendendo le azioni di conservazione al di là delle aree protette e inserendole in una visione d'insieme del territorio.
- **il rafforzamento degli interventi per il ripristino dei siti inquinati e la gestione dei rifiuti.**

Con particolare riferimento al profilo della **bonifica dei siti**, il Governo segnala la necessità di garantire l'effettivo ripristino ambientale dei luoghi.

In materia, si ricorda che con l'art. 18 della legge 31 luglio 2002, n. 179, e con i commi 434-437 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266), si è dato avvio ad una nuova fase in cui l'obiettivo – completato quello della definizione di un piano nazionale di bonifica - è rivolto a sostenere le esigenze finanziarie per la realizzazione del Programma nazionale di bonifica. Ciò attraverso l'introduzione di nuovi meccanismi finanziari che rendano meno onerosa, per la parte pubblica, l'effettuazione degli interventi di bonifica, nonché di una disciplina speciale riguardante i siti di interesse nazionale sottoposti a procedure fallimentari.

Con riferimento invece al profilo della **gestione dei rifiuti**, il Governo sottolinea l'esigenza di rafforzare gli interventi tesi ad incrementare la raccolta differenziata e a contenere la produzione e la pericolosità dei rifiuti stessi, nonché di superare l'attuale fase di commissariamento nazionale che grava su ben cinque regioni con l'obiettivo di ricondurre la gestione del ciclo dei rifiuti nell'ambito ordinario della normalità.

In materia si ricorda da ultimo il decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, che ha introdotto ulteriori disposizioni per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti in Campania, tra cui la risoluzione dei contratti stipulati dal Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania con le società affidatarie del servizio di smaltimento dei rifiuti e misure dirette a promuovere la raccolta riciclata; tale decreto inoltre ha disposto la proroga fino al 31 maggio 2006 (termine ulteriormente differito al 31 gennaio 2007²²) dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti e delle bonifiche nelle regioni Campania, Calabria, Lazio, Puglia e Sicilia e l'istituzione della Consulta regionale per la gestione dei rifiuti nella Regione Campania.

- **il rafforzamento delle azione di tutela e gestione del mare**, in attuazione in particolare degli impegni presi in sede internazionale, volti soprattutto a diminuire gli impatti ambientali derivanti dal traffico di sostanze pericolose e da alcune modalità di pesca. Il documento sottolinea inoltre l'importanza della salvaguardia della fascia costiera, in considerazione delle gravi forme di erosione cui è esposto il Paese, nonché di una più efficace gestione delle aree marittime protette.

Protocollo di Kyoto

Un apposito paragrafo è infine dedicato all'aggiornamento degli **adempimenti derivanti dal Protocollo di Kyoto**.

Preliminarmente, si ricorda che l'articolo 3, comma 2-*ter* del decreto-legge 12 novembre 2004, n. 273²³ prevedeva l'inserimento annuale nel Documento di programmazione economico-finanziaria di un aggiornamento "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".

Si segnala, inoltre, che il parere approvato dalla Commissione ambiente sul DPEF 2006-2009 nella seduta del 21 luglio 2005 indicava, nell'ambito di una condizione relativa alla realizzazione di misure volte a implementare le politiche ambientali, la necessità del rispetto del citato articolo 3, comma 2-*ter*, "che richiede al Governo di inserire nel DPEF un aggiornamento sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e sui relativi indirizzi, indicando in particolare le proposte di modifica e di integrazione del Piano nazionale ai fini dell'assegnazione delle quote di emissioni".

²² Proroga disposta con alcuni decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati in data 1 e 9 giugno 2006 (G.U. n. 129 e 136 del 2006).

²³ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 316.

Il decreto-legge n. 273/2004 è stato successivamente integralmente abrogato dall'articolo 25 del decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 216, che ne ha inglobato la disciplina, senza tuttavia riprodurre la disposizione contenuta nel citato articolo 3, comma 2-ter.

Il paragrafo contenuto nel DPEF 2007-2011 – sia pure ispirato alla finalità di costante informazione al Parlamento che caratterizzava anche la disposizione sopra citata – si limita in realtà alla **ricostruzione della normativa successiva alla ratifica del Protocollo di Kyoto** (avvenuta con legge 1 giugno 2002, n. 120).

In proposito si ricorda che la **legge 1° giugno 2002, n. 120**, che ha ratificato il Protocollo di Kyoto, ha anche introdotto disposizioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra (tra le quali hanno un peso determinante le emissioni di CO₂).

Al fine di realizzare l'obiettivo previsto dal protocollo di Kyoto di riduzione delle emissioni di gas serra del 6,5% entro il 2008-2012, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - in attuazione dell'art. 2, comma 1, della legge da ultimo citata - ha elaborato il **Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra: 2003-2010**, nonché la **proposta di revisione della delibera CIPE n. 137** del 19 novembre 1998, recante le "linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas serra". Tali documenti, approvati con la delibera CIPE 19 dicembre 2002, n. 123²⁴, individuano le politiche e le misure finalizzate al contenimento ed alla riduzione delle emissioni di gas serra.

Tra gli strumenti diretti a realizzare gli obiettivi indicati, il Protocollo di Kyoto, contempla il **meccanismo dell'emission trading**, di cui è prevista l'entrata in vigore a livello internazionale nel 2008.

Si segnala che, a livello europeo, è già operante dal 2005 un meccanismo analogo, operante sulla base della **direttiva 2003/87/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003.

Tale provvedimento ha istituito un sistema per lo **scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità** - denominato *Emission Trading System* (ETS) – finalizzato a promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di efficacia dei costi ed efficienza economica. In base a tale meccanismo, ogni impianto che emette nell'atmosfera gas serra deve possedere un permesso all'emissione nonché rendere alla fine dell'anno un numero di quote (o diritti) d'emissione pari alle emissioni di gas serra rilasciate durante l'anno²⁵.

²⁴ Pubblicata in G.U. n. 68 del 22 marzo 2003.

²⁵ In base all'articolo 3, lettera a) della direttiva, per "quota di emissioni" si intende "il diritto di emettere una tonnellata di biossido di carbonio equivalente per un periodo determinato, valido unicamente per rispettare le disposizioni della presente direttiva e cedibile conformemente alla medesima". In base all'articolo 16, la mancata resa di una quota d'emissione comporta una sanzione pecuniaria di 40 Euro nel periodo 2005-2007 e di 100 Euro nei periodi successivi; le emissioni oggetto di sanzione non sono esonerate dall'obbligo di resa di quote.

Nelle more del recepimento della direttiva 2003/87/CE, il Governo ha provveduto all'emanazione di un provvedimento d'urgenza (il citato decreto-legge n. 273 del 2004) al fine di consentire l'avvio a partire già dal 2005 del sistema previsto dalla direttiva stessa, nonché all'elaborazione - che ha richiesto diversi mesi - del **Piano Nazionale di Assegnazione delle quote di emissione di anidride carbonica**. Sulla base del Piano è stato successivamente emanato il **D.M. ambiente e tutela del territorio 23 febbraio 2006**²⁶ che ha provveduto all'assegnazione e rilascio delle quote di CO₂ per il periodo 2005-2007.

L'apparato normativo per la riduzione delle emissioni è stato recentemente completato con l'emanazione del citato **decreto legislativo n. 216 del 2006**, che ha recepito nell'ordinamento nazionale le direttive 2003/87/CE e 2004/101/CE (che ha modificato la precedente) e ha inoltre inglobato la disciplina dettata dal citato D.L. n. 273/2004, al fine di predisporre un quadro normativo unitario.

Per quanto riguarda le **politiche future**, il Governo preannuncia esclusivamente l'obiettivo di "riprendere il processo di **aggiornamento e revisione del «Piano nazionale** per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra", al fine di:

- verificare l'**effettivo stato del percorso di avvicinamento agli obiettivi del Protocollo**;
- individuare quelle **misure che consentano di minimizzare i costi complessivi** di adempimento agli obblighi del Trattato, tenendo conto delle esigenze di massimizzazione dei benefici indotti sull'economia nazionale.

Si segnala, infine, che il documento, nell'affermare la costante attenzione prestata dall'Italia agli strumenti e agli obiettivi di riduzione delle emissioni, avverte del **possibile aumento dei costi di approvvigionamento dell'energia** con riflessi negativi sui prezzi finali, derivante dal rispetto degli obblighi derivanti dal Protocollo di Kyoto e dalla direttiva *emission trading*.

Lavori pubblici

Preliminarmente, il Governo evidenzia che la quota sul PIL di investimenti pubblici fissi per infrastrutture materiali e immateriali è in linea con la media europea, nonostante il **divario** creatosi in questi anni **nella qualità dei servizi collettivi**.

Da ciò deriva la necessità di una riqualificazione e di una migliore programmazione della spesa per investimenti infrastrutturali, posto che "una politica di semplice avviamento delle opere in assenza di un processo valutativo

²⁶ Pubblicato nella G.U. n. 57 del 9 marzo 2006 - Suppl. Ordinario n. 56.

e di una seria programmazione finanziaria disperde le già scarse risorse disponibili e mette a rischio l'equilibrio dei conti pubblici”.

In linea generale, il perseguimento di tale obiettivo presuppone la **definizione di chiare priorità** sulla base, da un lato di un'**attenta valutazione delle risorse disponibili**, dall'altro di **piani settoriali** ai quali ricondurre le singole opere.

In tale prospettiva, il Governo evidenzia l'esistenza di nodi infrastrutturali il cui tardato ammodernamento o potenziamento mette il Paese dinanzi al rischio di saturazioni e strozzature e ritiene che, nella definizione delle priorità, debbano essere presi in considerazione:

- le risorse date o ragionevolmente disponibili;
- il grado di avanzamento di tali opere.

È stato presentato, in osservanza dell'obbligo prescritto dall'articolo 1 della legge n. 443 del 2001 (cd. legge obiettivo), l'**aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche (PIS)**, contenente l'indicazione delle opere pubbliche infrastrutturali.

In proposito, si ricorda che, **in sede di prima applicazione** della legge, il programma delle infrastrutture strategiche (PIS) è stato approvato con la **delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121**, e, **per gli anni successivi**, l'elenco delle opere è stato integrato ed aggiornato per mezzo di un **apposito allegato al DPEF**.

L'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001 prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate predisponga un programma destinato ad essere inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata, nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), con l'indicazione dei relativi stanziamenti. Pertanto, lo stesso Parlamento si pronuncia sul programma in sede di esame del DPEF.

Il successivo comma 1-*bis* (aggiunto dall'art. 13, comma 4, della legge n. 166/2002 “Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti”) prevede che il programma contenga le seguenti indicazioni:

- a) l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare;
- b) i costi stimati per ciascuno degli interventi;
- c) le risorse disponibili e relative fonti di finanziamento;
- d) lo stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati;
- e) il quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi.

Il DPEF individua i seguenti aspetti, su cui il Governo ritiene di dovere intervenire, al fine di un rilancio del settore infrastrutturale:

- la **revisione del sistema delle concessioni**, mediante “una riforma, le cui misure dovranno risultare più strettamente correlate con la **tempistica, intensità ed effettività della realizzazione degli investimenti** cui i concessionari sono tenuti”;
- la previsione di meccanismi che incidano sul rapporto tra prospettiva e pratica dei **piani di investimento dei concessionari**.
- uno specifico intervento relativo al **ricorso alla via ordinaria per la valutazione di impatto ambientale** per la linea ferroviaria Torino-Lione - **Tav in Val di Susa**;

Si ricorda che la VIA “speciale” per le grandi opere è disciplinata dal decreto legislativo n. 190 del 2002, nel quale, in conformità alle previsioni della legge delega n. 443 del 2001 (cd. legge-obiettivo) è previsto uno snellimento delle procedure di autorizzazione che precedono la realizzazione di un'opera.

La VIA “ordinaria” è ora disciplinata dal Titolo III della Parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cd. codice ambientale). Essa si caratterizza per un più ampio coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nella fase introduttiva del procedimento, e per una maggiore concertazione, anche attraverso la conferenza di servizi.

- il **ruolo e la funzione del concessionario autostradale ANAS S.p.a.**, con particolare riferimento al profilo, che, secondo il Governo non risulta più coerente ed attuale, “di sostanziale cumulo dei compiti di attore del sistema realizzativo delle infrastrutture viarie e di quelli di vigilante sul sistema medesimo”;
- interventi correttivi del **sistema giuridico degli appalti pubblici**, attraverso una revisione dell'intero impianto del cd. “codice appalti” (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163)²⁷, da operare in attuazione della delega esistente attraverso appositi provvedimenti delegati.

Trasporti

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 sottolinea che - in relazione ad interventi infrastrutturali - l'assenza di un processo valutativo e di una **seria programmazione finanziaria** “disperde le già scarse risorse disponibili e mette a rischio l'equilibrio dei conti pubblici”. Da tale assunto si fa discendere l'importanza della definizione di chiare priorità in relazione sia ad una attenta valutazione delle **risorse finanziarie disponibili** sia a piani settoriali,

²⁷ Il decreto legislativo n. 163/2006 ha operato una revisione strutturale della normativa italiana in tema di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, attraverso l'attuazione delle norme comunitarie che hanno definito la normativa quadro di settore (direttive 2004/17/CE, in materia di appalti degli enti erogatori di acqua ed energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali e direttiva 2004/18/CE, in materia di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi).

quali quelli dei trasporti, ai quali ricondurre le singole opere, siano esse nel comparto ferroviario, stradale, portuale e marittimo.

Il Documento evidenzia l'esigenza del riconoscimento **condiviso** da parte dei diversi livelli di governo interessati, della priorità dell'intervento su **nodi e segmenti infrastrutturali** che rivestono un'importanza strategica per il Paese, atteso che il ritardo nell'ammodernamento e nel potenziamento degli stessi metterebbe il Paese dinanzi al **rischio di saturazioni e strozzature**. Analoga rilevanza viene riconosciuta alla necessità di **collegare** le **infrastrutture** e le **reti TEN europee** e di garantire i **collegamenti orizzontali e verticali** tra le diverse aree dell'Italia. Si tratta di elementi finalizzati a migliorare la **mobilità dei fattori produttivi** e a ridurre i **sovraccosti** che il sistema industriale sconta in alcune aree per la scarsa efficienza della logistica e per la ridotta accessibilità delle stesse aree.

Al fine di coniugare il rispetto delle priorità sopra indicate con la programmazione delle risorse che alimentano la spesa in conto capitale, occorre prendere in considerazione - quali criteri di selezione - gli aspetti legati all'**efficienza della spesa** e alla **tempistica di realizzazione** degli interventi infrastrutturali. In tale ottica, occorrerà ottimizzare il co-finanziamento privato e adeguare le tariffe, in modo da anticipare la realizzazione delle priorità individuate o aumentare le priorità stesse.

Il documento programmatico chiarisce che il Governo intende quindi affrontare il tema della realizzazione delle grandi opere considerando le risorse date ovvero ragionevolmente disponibili e il grado di avanzamento delle opere medesime. Sono individuate - nell'apposito allegato costituito dal Programma delle infrastrutture strategiche - le opere da realizzare secondo il seguente "**ordine logico e pratico**":

- 1) opere per le quali i cantieri sono già stati aperti;
- 2) opere in relazione alle quali i contratti di appalto sono stati già stipulati;
- 3) opere per le quali le procedure di gara ai fini dell'affidamento dei lavori non sono ancora pervenute ad aggiudicazione.

Nel documento del Ministero delle infrastrutture saranno, comunque, indicate le ulteriori opere cui potrà procedersi successivamente, in una **visione necessariamente prospettica**: nel documento particolare attenzione sarà poi riservata al **sistema infrastrutturale di Roma capitale**.

Il documento di programmazione economico finanziario precisa inoltre come il **rilancio del settore infrastrutturale** discenderà anche dalla **revisione del sistema delle concessioni**. Attraverso tale revisione il Governo intende introdurre misure che dovranno risultare più strettamente correlate con la tempistica, l'intensità e l'effettività della realizzazione degli investimenti dei concessionari e intende, altresì, intervenire sui meccanismi necessari per

rendere **più coerente e fedele** il rapporto tra prospettiva e pratica dei piani di investimento di ciascun concessionario.

In un'ottica correttiva dovranno collocarsi – secondo il documento programmatico – sia l'intervento relativo al **ricorso alla via ordinaria** per la **valutazione dell'impatto ambientale del TAV in Val di Susa** sia gli interventi incidenti sul **ruolo** e sulla **funzione** del **concessionario autostradale ANAS S.p.a.**, rispetto al quale il “sostanziale **cumulo** dei compiti di **attore** del sistema realizzativo delle infrastrutture viarie e dei compiti di **vigilante** sul sistema medesimo non risulta “**più coerente e attuale**”

Comunicazioni

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 sottolinea **l'importanza della diffusione a livello di massa delle nuove tecnologie digitali** per la modernizzazione del Paese e per incrementare la produttività.

In tale quadro il Governo preannuncia **misure** volte a **promuovere lo sviluppo delle connessioni in banda larga** e contrastare il *digital divide*.

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea)

Ambiente

Cambiamento climatico

Sulla base della comunicazione “**Vincere la battaglia contro i cambiamenti climatici**” (COM(2005)35, del 9 febbraio 2005), nonché delle indicazioni fornite dal Consiglio ambiente del marzo 2005 e dal Consiglio europeo del 22-23 marzo 2005, il 24 ottobre 2005 la Commissione ha avviato la **seconda fase del programma europeo per il cambiamento climatico (ECCPII)**²⁸, volto a definire la politica comunitaria in materia per il **periodo successivo al 2012**.

Nell'ambito del programma, strumento principale della strategia europea per l'attuazione del Protocollo di Kyoto, la Commissione intende valutare la possibilità di intraprendere nuove azioni per sfruttare le soluzioni economicamente efficaci disponibili per l'abbattimento delle emissioni, in sinergia con la strategia di Lisbona²⁹: in questo

²⁸ Il programma europeo per il cambiamento climatico (ECCP), strumento principale della strategia europea per l'attuazione del protocollo di Kyoto, è stato presentato dalla Commissione l'8 marzo 2000 (COM(2000)88. La Commissione ha presentato, nell'ottobre 2001 e nell'aprile 2003, due relazioni sull'attuazione di tale programma.

²⁹ Il Consiglio europeo straordinario di Lisbona (23-24 marzo 2000) ha concordato un obiettivo strategico per l'Unione del nuovo decennio: diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

contesto l'attenzione è rivolta all'efficienza energetica, alle fonti rinnovabili, ai trasporti e alla cattura e stoccaggio del carbonio.

In merito ai cambiamenti climatici il **Consiglio ambiente del 9 marzo 2006**, nelle sue conclusioni, ha sottolineato tra l'altro, l'esigenza di garantire coerenza tra le questioni relative all'energia e quelle relative al clima, sfruttando le sinergie tra promozione della sicurezza energetica, offerta di energia sostenibile, innovazione e riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

Sull'argomento si è espresso anche il **Consiglio europeo del 15 e 16 giugno 2006** che, nelle sue conclusioni, ha auspicato il raggiungimento di un accordo per il periodo successivo al 2012 coerente con l'obiettivo del Consiglio di un aumento mondiale massimo della temperatura di 2°C rispetto ai livelli dell'epoca preindustriale. Il Consiglio europeo ha inoltre esortato la Commissione a presentare senza indugio una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle esperienze acquisite attraverso l'attuazione della direttiva che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, che tenga conto della situazione delle piccole e medie imprese e sia corredata, se del caso, di proposte.

Scambio di quote di emissione

Dal 1° gennaio 2005 è in vigore il **sistema europeo di scambio delle quote di emissione**, disciplinato dalla direttiva 2003/87/CE. In base a tale sistema, gli Stati membri sono tenuti a presentare il piano nazionale relativo al periodo 2008-2012³⁰; la Commissione dovrà approvare i piani, eventualmente richiedendo delle modifiche se non sono conformi ai criteri convenuti.

Nell'ambito del riesame della direttiva 2003/87/CE la Commissione presenterà al Consiglio una relazione comprendente eventuali proposte per migliorare il funzionamento del sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE. Nel preparare il riesame la Commissione invita le parti interessate ad inviare i propri contributi su un ampio ventaglio di aspetti riguardanti il funzionamento e l'impatto del sistema UE di scambio delle quote di emissione.

Biodiversità

Il 22 maggio 2006 la Commissione ha adottato la comunicazione "Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 — e oltre. Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano" (COM (2006) 216) in cui l'approccio per interrompere la perdita di biodiversità entro il 2010 nell'Unione europea e per contribuire alla protezione della biodiversità planetaria entro lo stesso termine.

³⁰ La Commissione ha fissato la data del 30 giugno 2006 per la presentazione dei piani nazionali. Il ministro italiano per l'ambiente ha richiesto all'Unione europea altro tempo.

Nella comunicazione la Commissione propone un piano d'azione contenente misure concrete; definisce le responsabilità delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri; specifica indicatori per monitorare i progressi realizzati. La comunicazione identifica quattro aree prioritarie e i relativi obiettivi:

- **la biodiversità nell'UE** (salvaguardare gli habitat e le specie più importanti; conservare e ristabilire la biodiversità nelle campagne e nell'ambiente marino; conciliare sviluppo territoriale e biodiversità; ridurre gli effetti delle specie allojene invasive);
- **l'UE e la biodiversità globale** (rafforzare l'efficacia della *governance* internazionale in materia di biodiversità ed ecosistemi; potenziare il sostegno alla biodiversità nell'ambito dell'assistenza esterna dell'UE; ridurre l'impatto del commercio internazionale);
- **biodiversità e cambiamenti climatici** (sostenere l'adattamento della biodiversità ai cambiamenti climatici);
- **conoscenze** (rafforzare le conoscenze in materia di conservazione e uso sostenibile della biodiversità).

Quattro sono le misure principali proposte dalla Commissione per raggiungere gli obiettivi indicati: assicurare **finanziamenti adeguati**; rafforzare il **processo decisionale** nell'UE; istituire **partenariati tra i gruppi interessati** alla conservazione della biodiversità e i vari settori della società che hanno un impatto su di essa; favorire la **sensibilizzazione dell'opinione pubblica** e incoraggiarne la partecipazione ad un uso sostenibile della biodiversità.

Rifiuti

Nel quadro del sesto programma d'azione per l'ambiente, il 21 dicembre 2005 la Commissione ha presentato la **strategia per la prevenzione e il riciclo di rifiuti**, che si compone di una **comunicazione** e di una **proposta di direttiva** per modernizzare la direttiva quadro sui rifiuti 75/442/CEE.

La strategia individua un obiettivo a lungo termine che mira a fare dell'Europa una società che ricicla, che cerca di contenere la produzione di rifiuti e che trasforma in risorsa i rifiuti che non possono essere evitati. L'accento è posto sul concetto di ciclo di vita³¹ nella politica di gestione dei rifiuti. La strategia prevede l'obbligo per gli Stati membri di predisporre programmi nazionali per la prevenzione dei rifiuti.

Il Consiglio ambiente del 27 giugno 2006 ha approvato la strategia. La proposta di direttiva verrà esaminata secondo la procedura di codecisione.

³¹ La comunicazione sottolinea che va tenuto in considerazione, da un punto di vista ambientale, l'intero ciclo vitale delle risorse, essendo ormai riconosciuto che l'impatto ambientale di molte risorse è spesso connesso alla fase del loro utilizzo e non soltanto alla fase iniziale e finale del loro ciclo di vita.

Mare

Il 7 giugno 2006 la Commissione ha presentato il Libro verde “**Verso una politica marittima dell’Unione: una visione europea degli oceani e dei mari**” inteso ad avviare un dibattito sulla futura politica marittima comunitaria, definita attraverso una nuova prospettiva d’insieme e la ricerca di strategie che coordinino in modo sistematico le politiche concernenti tutti i settori che hanno un impatto su mari e oceani.

Finora le politiche europee concernenti tutti i settori collegati al mare, ritenuto elemento fondamentale della prosperità dell’Europa, sono state sviluppate seguendo strategie differenti. Il Libro verde si propone di istituire un nuovo approccio integrato che sia in grado di liberare il potenziale non ancora valorizzato in termini di crescita e occupazione, rafforzando la protezione dell’ambiente marino.

Il Libro verde intende aprire un ampio processo di consultazione nel corso di un periodo che scadrà a fine giugno 2007, al termine del quale la Commissione, sulla base dei risultati riscontrati, deciderà se avanzare o meno proposte legislative.

Nel quadro del sesto programma d’azione per l’ambiente, il 24 ottobre 2005 ha presentato la Commissione la strategia tematica per la protezione e la conservazione dell’**ambiente marino** (COM(2005)504) e una **proposta di direttiva** che istituisce un quadro per l’azione comunitaria nel campo della politica per l’ambiente marino (COM(2005) 505).

Obiettivo finale della strategia è quello di raggiungere un buono livello ecologico dell’ambiente marino entro il 2021 e per proteggere tale risorsa dalla quale dipendono attività economiche e sociali rilevanti. La proposta di direttiva istituisce, tra l’altro, sulla base di criteri geografici e ambientali, le regioni marine europee. Ciascuno Stato membro, in stretta collaborazione con gli altri Stati membri e con i paesi terzi della medesima regione marina, sarà chiamato a sviluppare strategie marine per le proprie acque.

La strategia è in attesa di essere esaminata dal Consiglio e dal Parlamento europeo. La proposta di direttiva verrà esaminata secondo la procedura di codecisione.

Gestione delle acque e difesa del suolo

La Commissione ha presentato, il 18 gennaio 2006, una **proposta di direttiva** sulla valutazione e la **gestione delle inondazioni** (COM(2006)15).

La proposta prospetta al riguarda una **procedura in tre tempi**: valutazione preliminare, da parte degli Stati membri, dei rischi di inondazione dei bacini idrografici e delle zone costiere associati; elaborazione di carte dei rischi di inondazione per le zone in

cui esiste rischio reale di danni causati dalle inondazioni; definizione di piani di gestione dei rischi di inondazione per queste zone.

La proposta di direttiva, che segue la procedura di codecisione, è stata esaminata il 13 giugno 2006 in prima lettura dal Parlamento europeo che ha approvato il testo con emendamenti. Il Consiglio ambiente del 27 giugno 2006 ha raggiunto l'accordo politico sulla proposta in vista della posizione comune in prima lettura che sarà adottata senza ulteriori discussioni in una prossima sessione del Consiglio e trasmessa al Parlamento europeo per la seconda lettura.

Telecomunicazioni

Tecnologia digitale e banda larga

La promozione della **televisione digitale** costituisce uno dei settori di intervento previsti dalla strategia di Lisbona in quanto considerata uno strumento efficace ai fini dell'accesso generalizzato a tutti i cittadini ai nuovi servizi e applicazioni della società dell'informazione.

Il 24 maggio 2005 la **Commissione** ha adottato una **comunicazione** relativa **all'accelerazione della transizione dalla radiodiffusione analogica a quella digitale** delle emissioni televisive (COM(2005)204).

Nel documento la Commissione auspica che tale transizione possa consolidarsi per il 2010 ed essere definitivamente completata su tutto il territorio dell'Unione europea entro il 2012.

Il 29 settembre 2005 la Commissione ha adottato una **comunicazione** concernente "**Priorità della politica dell'UE in materia di spettro radio per il passaggio al digitale nel contesto della prossima Conferenza regionale delle radiocomunicazioni dell'UIT del 2006 (RRC-06)**" (COM(2005)461).

I documenti in questione sono stati trasmessi al Parlamento europeo e al Consiglio che li ha esaminati congiuntamente il 1 dicembre 2005. Il Consiglio, in particolare, ha invitato gli Stati membri a completare il passaggio al digitale, nella misura del possibile, entro il 2012, e a pubblicare, ove non l'avessero ancora fatto, entro il 2006, le loro proposte di migrazione; ha poi invitato la Commissione a tenere aggiornate sul sito internet le informazioni sui piani nazionali e a sostenere lo sviluppo di distribuzioni nuove e innovative nonché le tecnologie senza filo attraverso i programmi UE di ricerca e sviluppo tecnologico.

Un'ulteriore **comunicazione sul riesame della situazione** relativa all'interoperabilità dei servizi di **televisione digitale interattiva** è stata adottata

dalla Commissione il 2 febbraio 2006 e trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo (COM(2006)37).

Tv senza frontiere

Il 13 dicembre 2005 la Commissione europea ha presentato una **proposta di direttiva che modifica la direttiva 89/552/CE (“TV senza frontiere”)** (COM(2005)646), allo scopo di adeguarla allo sviluppo tecnologico e agli sviluppi del mercato nel settore audiovisivo in Europa. Tale modernizzazione rientra nella strategia “**i-2010**: una società dell’informazione per la crescita e l’occupazione” (COM(2005)229), adottata dalla Commissione il 1° giugno 2005.

In particolare, la proposta mira a semplificare la normativa concernente le forniture di servizi televisivi e a renderne agevole il finanziamento con nuove forme di pubblicità, ad introdurre pari condizioni di concorrenza per tutte le società che forniscono servizi televisivi, indipendentemente dalla tecnologia usata per distribuirli (radiodiffusione, banda larga ad alta velocità, telefoni cellulari di terza generazione).

Il Parlamento europeo dovrebbe esaminare la proposta in prima lettura, secondo la procedura di codecisione, nell’ambito della sessione del 29 novembre 2006.

Banda larga

Il 20 marzo 2006 la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo “**Colmare il divario nella banda larga**” (COM(2006)129).

Il documento sottolinea che l’Europa ha assoluto bisogno di un’ampia copertura di banda larga per promuovere la crescita e l’occupazione. A questo scopo, secondo la Commissione, occorre nel pieno rispetto delle norme in materia di Stato la legislazione dell’UE in materia di telecomunicazioni e i suoi strumenti di politica strutturale e rurale sia volta a permettere a tutti i cittadini europei in particolare nelle regioni meno sviluppate dell’Unione di accedere a internet a banda larga e ad alta velocità.

La comunicazione è stata trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo.

POLITICHE PER LA PRODUZIONE E LA COMPETITIVITÀ

Tendenze e problemi strutturali del sistema produttivo nazionale

Nel Capitolo III del Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011, relativo ai problemi strutturali, si sottolinea come il processo di convergenza europea, l'entrata nell'Unione Monetaria e l'introduzione dell'euro hanno contribuito positivamente alla stabilità finanziaria del nostro Paese, ponendo le premesse per una crescita sostenibile dell'economia. Pur tuttavia, restano, aperte numerose e rilevanti questioni legate al rilancio dello sviluppo economico e al completamento del risanamento della finanza pubblica.

Nell'evidenziare la **caduta del tasso di produttività** che ha coinvolto negli ultimi dieci anni **tutti i settori dell'economia**, il DPEF sottolinea come soprattutto i **settori tradizionali**, traino dell'economia nei decenni passati, abbiano registrato un'inversione di tendenza nella dinamica della produttività.

Nel **settore tessile**, ad esempio, il prodotto per addetto, caratterizzato mediamente da una crescita pari al 3,5% negli anni novanta, è diminuito del 3,3% nei primi anni 2000.

Per quanto riguarda i **servizi privati**, come il commercio al dettaglio, i servizi alberghieri e quelli della ristorazione, il DPEF sottolinea come le ridotte dimensioni degli esercizi e la relativa frammentazione hanno pesato sull'efficienza e sull'adozione di nuove tecnologie.

In relazione a tale andamento negativo, registrato nei suddetti comparti, il DPEF osserva che la deludente *performance* non è stata compensata dai tassi di sviluppo più elevati che hanno caratterizzato i servizi a più alta intensità di utilizzo di ITC o quelli interessati da liberalizzazioni e privatizzazioni (ad es. poste e telecomunicazioni).

Nel documento in esame la riduzione del tasso di produttività viene imputata a **fattori sia di carattere strutturale che congiunturale**.

Sul **versante strutturale** le cause del ridotto dinamismo industriale vengono individuate nei limiti dell'attuale sistema produttivo del nostro Paese caratterizzato da **imprese di medie e piccole dimensioni**, con un numero medio di addetti per impresa manifatturiera, nel 2003, pari a 8,7 (circa la metà di quello rilevato in Francia e un terzo di quello registrato in Germania).

La questione relativa alla dimensione limitata delle aziende italiane è stata affrontata sia con misure di carattere fiscale finalizzate a favorire l'aggregazione tra imprese, contenute nel **D.L. n. 35/2005** e nel **D.L. n. 106/2005**, sia con un intervento, contenuto nella **legge finanziaria 2006** e destinato peraltro ad essere inizialmente applicato in via

sperimentale ad alcune realtà campione, in materia di distretti produttivi; tale intervento è finalizzato a valorizzare le specificità del sistema produttivo italiano, conferendo una sorta di soggettività giuridica al modello organizzativo dei distretti, allo scopo di trasformarli in piattaforme di sviluppo organizzate secondo il concetto della filiera produttiva, in grado sia di surrogare l'assenza di grandi industrie, sia di promuovere una più intensa internazionalizzazione dell'economia italiana.

Infine, tra i **fattori di carattere congiunturale** il Documento cita le politiche di consolidamento di bilancio adottate nella seconda metà degli anni novanta per rispettare nei tempi stabiliti gli obiettivi del processo di convergenza europeo e il forte incremento del prezzo del petrolio e l'apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro.

Il Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione

Il **Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione (PICO)** è stato definitivamente approvato dal Governo, nella riunione del 14 ottobre 2005, nel quadro del **rilancio della strategia di Lisbona**, deciso dal **Consiglio europeo del 22 e 23 marzo**, le cui modalità di intervento sono state precisate dal **Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005**.

Il Piano indica le riforme, le misure e gli interventi nazionali programmabili per perseguire gli obiettivi dell'Accordo di Lisbona del 2000, individuando **cinque obiettivi prioritari**:

- l'ampliamento dell'area di **libera scelta dei cittadini e delle imprese**;
- l'incentivazione della **ricerca scientifica e tecnologica**;
- il rafforzamento dell'**istruzione** e della **formazione**;
- l'adeguamento delle **infrastrutture** materiali e immateriali;
- la **tutela dell'ambiente**.

In quest'ambito, **due** sono le **categorie di interventi** delineate dal Piano:

- **provvedimenti di carattere generale** per il sistema economico, tra i quali i più significativi riguardano:
 - una più ampia liberalizzazione dell'offerta nel settore dei servizi, in linea con gli orientamenti europei;
 - una più libera espressione del mercato – nei settori indicati dall'Autorità garante della concorrenza e dalle altre Autorità – e dei prezzi;
 - una più efficace legislazione per prevenire le frodi in materia comunitaria e per contrastare le contraffazioni, in modo da ridurre le distorsioni che esse generano nel funzionamento dei mercati;
 - miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione e un contenimento dei suoi costi;

- creazione di un contesto normativo propizio agli investimenti, all'innovazione e allo sviluppo tramite una riduzione, semplificazione e miglioramento qualitativo della legislazione esistente;
- miglioramento della normativa concernente le piccole imprese ed i distretti produttivi;
- più efficace organizzazione del sistema di istruzione e della formazione professionale;
- creazione o completamento di reti infrastrutturali per i collegamenti interni, intraeuropei e internazionali;
- piena attuazione della "politica di coesione europea", volta a ridurre le disparità economiche tra aree interne all'Unione, con particolare attenzione al Mezzogiorno;
- una maggiore attenzione nei processi produttivi alla domanda di protezione ambientale.
- **progetti specifici** con effetti positivi sulla produttività e competitività dell'economia italiana, tra cui si ricordano:
 - il completamento del progetto Galileo per la creazione di una rete satellitare europea;
 - la partecipazione alla realizzazione dei progetti europei Egnos e Sesame per la gestione del traffico aereo;
 - la realizzazione di piattaforme informatiche per la tutela della salute, lo sviluppo del turismo, l'infomobilità, la gestione delle banche dati pubbliche e territoriali;
 - l'attuazione di 12 programmi strategici di ricerca nei settori della salute, farmaceutico e bio-medicale, dei sistemi di manifattura, della motoristica, della cantieristica navale e aeronautica, della ceramica, delle telecomunicazioni, dell'agroalimentare, dei trasporti e della logistica avanzata, dell' ICT e componentistica elettronica e della microgenerazione energetica;
 - la creazione di 12 laboratori di collaborazione pubblico-privata per lo sviluppo della ricerca nel Mezzogiorno nei settori della diagnostica medica, dell'energia solare, dei sistemi avanzati di produzione, dell'e-business, delle bio-tecnologie, della genomica, dei materiali per usi elettronici, della bioinformatica applicata alla genomica, dei nuovi materiali per la mobilità, dell'efficacia dei farmaci, dell'*open source* del *software*, dell'analisi della crosta terrestre;
 - lo sviluppo di 24 distretti tecnologici, che estendono l'esperienza dei distretti industriali italiani a settori ad alto contenuto tecnologico e potenziale innovativo;
 - l'ampliamento e l'uso razionale delle infrastrutture nel settore energetico e idrico;

- settori di rilevanza strategica aventi ricadute tecnologiche nei processi produttivi e nel benessere dei cittadini e in condizione di garantire una migliore tutela ambientale, con particolare attenzione alle fonti energetiche alternative.

In base alle stime effettuate dal Governo, l'attuazione del Piano dovrebbe determinare:

- un **aumento delle spese in ricerca e sviluppo**, in modo tale che esse si avvicinino all'obiettivo del 3% del PIL suggerito dalla Commissione;
- un impatto macroeconomico in termini di **innalzamento del reddito potenziale** attuale nell'ordine dell'1%, con effetti disinflazionistici strutturali stimati in 30 centesimi di punto e conseguente rafforzamento del potere di acquisto salariale;
- un **incremento dell'occupazione**, valutato in circa 200 mila posti di lavoro.

Le risorse per il Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione

Per quanto riguarda l'individuazione delle **risorse finanziarie** assegnate in via generale al Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione - secondo le indicazioni del Piano e quelle fornite dal Ministro per le politiche comunitarie³² - si è proceduto ad una ricognizione degli interventi già previsti a livello legislativo riferibili ai cinque obiettivi prioritari del Piano medesimo. Risultano al momento stanziati per questi **interventi, precedenti all'approvazione del piano** medesimo, **33,7 miliardi di euro**, riferiti a risorse iscritte nel **bilancio statale** o da **dotazioni aggiuntive per la politica di coesione comunitaria** (*si presume di provenienza comunitaria*), di cui 29,9 relativi agli anni fino al 2005 e 3,8 miliardi di euro relativi al triennio 2006-2008.

Le risorse, secondo le indicazioni del Governo, sono imputabili ad interventi in materia di infrastrutture per 26,1 miliardi di euro (di cui 2,5 riferiti al triennio 2006-2008), di ricerca e sviluppo per 5,2 miliardi di euro (di cui 0,9 riferiti al triennio 2006-2008), di istruzione e formazione per 1,2 miliardi di euro (di cui 0,2 riferiti al triennio 2006-2008), di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese per 0,8 miliardi di euro (di cui 0,2 riferiti al triennio 2006-2008), di ambiente per 0,4 miliardi di euro (interamente riferiti al periodo precedente al 2006).

Per quanto riguarda lo **stanziamento di nuove risorse**, sono ritenuti necessari per il triennio 2006-2008 circa 13 miliardi di euro - di cui **3 miliardi di**

³² Cfr. audizione del ministro sul piano italiano per la crescita e lo sviluppo (PICO), svolta il 13 ottobre 2005 davanti alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati.

euro nel 2006, 4 miliardi nel 2007, 7 miliardi nel 2008 - provenienti dalla cessione di attività reali dello Stato.

L'acquisizione delle predette risorse è peraltro **subordinata al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica**.

Le risorse dovrebbero essere destinate, per l'intero triennio, ad interventi in materia di infrastrutture per 5,2 miliardi di euro, di ricerca e sviluppo per 4,1 miliardi di euro, di istruzione e formazione per 0,4 miliardi di euro, di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese per 1,3 miliardi di euro e di ambiente per 1,7 miliardi di euro.

La legge finanziaria 2006

La **legge finanziaria per il 2006** (legge 23 dicembre 2005, n. 266), all'articolo 1, commi 357-360, ha istituito il **Fondo per l'innovazione, la crescita e l'occupazione**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri finalizzato a finanziare:

- i progetti individuati dal **Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione**;
- interventi di **adeguamento tecnologico nel settore sanitario**, proposti dal Ministro della salute.

Il fondo è **ripartito con delibere del CIPE**, che stabilisce i criteri e le modalità di attuazione dei progetti sulla base delle risorse affluite al fondo medesimo, riservando il **15% dell'importo agli interventi di adeguamento tecnologico nel settore sanitario (comma 359)**.

Le risorse assegnate dal CIPE costituiscono limiti massimi di spesa ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 6-bis³³, della legge 5 agosto 1978, n. 468 (**comma 360**).

L'articolo 11-ter, comma 6-bis, della legge n. 468/1978 prevede che le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i **limiti della spesa** espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data.

Il **comma 358** stabilisce che gli interventi e i progetti previsti dal Fondo possono essere realizzati solo previo reperimento delle risorse finanziarie necessarie da parte di appositi provvedimenti legislativi nonché previa identificazione di ulteriori coperture finanziarie, concordate con la Commissione

³³ Comma aggiunto dal comma 1 dell'art. 1, D.L. 6 settembre 2002, n. 194, come sostituito dalla relativa legge di conversione.

europea, ai fini della compatibilità con gli impegni comunitari in sede di valutazione del programma italiano di stabilità e crescita. La realizzazione degli interventi è, comunque, subordinata al perseguimento degli obiettivi posti dall'articolo 1, comma 5, della medesima legge finanziaria in materia di riduzione del debito pubblico.

Al riguardo, si ricorda che, nel **testo originario del disegno di legge finanziaria**, il fondo era finanziato nel 2006 con l'introito dei proventi da operazioni di dismissione o alienazione di beni dello Stato ulteriori rispetto a quelle previsti dal bilancio per il 2006, nel limite massimo di 3 miliardi di euro.

A seguito delle successive modifiche parlamentari, i maggiori proventi da dismissioni immobiliari sono stati invece destinati alla riduzione del debito pubblico, ai sensi del citato articolo 1, comma 5.

Le politiche per la crescita

Le linee guida della politica economica

Nel documento si individuano **tre linee di intervento** nelle quali si articolerà l'azione del Governo.

- La **prima linea** sarà rivolta al miglioramento delle forniture di beni pubblici, con particolare riferimento alle **infrastrutture materiali e immateriali**, nonché a un quadro di **regolazione** in grado di favorire una maggiore concorrenza sui mercati, necessaria all'innalzamento del tasso di crescita potenziale della nostra economia.
- La **seconda linea** d'azione del Governo sarà volta alla riqualificazione del sistema produttivo sotto il profilo organizzativo, della diffusione delle nuove tecnologie e dell'accelerazione del processo di internazionalizzazione. Il nuovo modello di politica industriale prevede il coinvolgimento sia del Governo centrale che delle Regioni, una articolazione per obiettivi e un'azione da svolgere secondo modalità di progetto. In tal modo si renderà possibile sia un'azione complementare tra le diverse amministrazioni pubbliche centrali e territoriali, sia l'avanzamento del metodo della collaborazione fra pubblico e privato, analogamente a quanto già avviene nelle esperienze più avanzate degli altri paesi europei. Rilevanti, a tale proposito, saranno anche **la riforma del sistema di incentivi** a livello universitario e, compatibilmente con il quadro di finanza pubblica, **il sostegno alle attività di ricerca e sviluppo**, alla **collaborazione tra imprese e università e centri di ricerca**, alla **promozione dei processi innovativi**.
- La **terza linea riguarda gli interventi** di natura fiscale ed automatica destinati alle imprese per favorire un recupero immediato di competitività attraverso una riduzione dei costi di produzione.

La politica per la concorrenza

La politica per la concorrenza e la difesa del consumatore sono poste al centro dell'agenda del Governo per il conseguimento dei seguenti obiettivi tra loro interdipendenti:

- apertura di tutti i mercati dove la concorrenza è possibile;
- interventi di regolamentazione nei settori privi di un'autorità indipendente;
- rafforzamento della posizione del consumatore e tutela del rapporto d'utenza.

Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi il Governo, nell'ambito delle competenze assegnate in via esclusiva allo Stato in questo campo, intende procedere alla definizione di strutture, strumenti e metodi di lavoro, collegiali e interdisciplinari, che consentano al nostro Paese di dotarsi di una **politica per la concorrenza organica e strutturale**. Si prevede, altresì, la costituzione di una **unità di valutazione delle indagini e delle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**, utile anche a fini istruttori per le eventuali e conseguenti decisioni da assumere.

Stabilendo un ordine di priorità, il Governo sottolinea la necessità di intervenire dapprima in quei settori che maggiormente beneficiano delle politiche di apertura dei mercati, laddove il mercato italiano risulti non in linea rispetto alle direttive europee, e che sono stati oggetto di analisi ed indicazioni da parte dell'Antitrust. Seguiranno i comparti nei quali sono in corso indagini conoscitive presso la stessa Autorità, a partire da quella relativa alla mobilità dei clienti dei servizi di intermediazione finanziaria.

Investimenti in ricerca, sviluppo e capitale umano

Secondo il DPEF la ripresa economica dell'Italia necessita di maggiori investimenti, più innovazione, più ricerca e sviluppo. Attualmente gli investimenti in ricerca e sviluppo si collocano nel nostro Paese su livelli significativamente inferiori a quelli degli altri paesi industrializzati.

Secondo il DPEF, la scarsa propensione all'investimento riscontata nel settore privato va ricollegata alla scarsità dell'offerta di capitale umano e alla particolare struttura, sia sotto il profilo dimensionale che settoriale, delle imprese italiane, che incidono negativamente sulla dinamica della produttività totale dei fattori e sulla capacità di pieno utilizzo delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie.

Come **strumenti atti a favorire** - anche attraverso un sistema di crediti di imposta - **l'investimento privato in ricerca e sviluppo**, senza costi aggiuntivi

per il bilancio, il DPEF in esame indica la **semplificazione e il riordino del sistema di incentivi** .

Dimensione e internazionalizzazione delle imprese

L'apparato produttivo italiano è caratterizzato da una rilevante presenza di imprese di piccole dimensioni, la cui produttività relativa risulta, peraltro, minore rispetto a quella registrata da imprese di analoghe dimensioni in altri paesi industrializzati.

Secondo i dati forniti dal DPEF in esame, le micro imprese – con meno di 10 addetti – rappresentano quasi il 24% degli occupati e solo il 10% della produzione. La loro produttività relativa rispetto al sistema delle imprese nel suo complesso risulta di poco superiore al 40% a fronte di un 48% dell'Unione Europea nel suo complesso.

Il Documento rileva, inoltre, che tra le piccole imprese italiane sono troppo poche quelle che crescono gradualmente fino a raggiungere medie e grandi dimensioni.

Delle imprese più piccole, con meno di 6 addetti nel 1987, solo il 12% aveva superato la soglia dei 10 addetti nel 2001, e poco più del 7% di quelle tra i 6 e i 9 addetti avevano registrato un incremento fino a raggiungere la soglia dei 20 addetti, sempre con riferimento allo stesso arco temporale.

Nel Documento si sottolinea come tradizionalmente la politica economica seguita abbia favorito le piccole imprese – in precedenza punto di forza dell'economia italiana – attraverso l'adozione di misure fiscali, amministrative e finanziarie, le quali, tuttavia, hanno finito per creare un sistema di soglie che ha scoraggiato la crescita dimensionale del sistema produttivo.

Tenendo presente come l'integrazione dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale e la rivoluzione tecnologica nel campo dell'informatica e delle comunicazioni abbia radicalmente modificato il quadro in cui opera tale sistema, il Governo sostiene la necessità di favorire le imprese che scelgono di svilupparsi, evitando che gli incentivi esistenti vengano meno proprio in conseguenza della crescita.

Oltre alla riforma degli incentivi, il Governo ritiene essenziale:

- la **riduzione degli adempimenti burocratici** attualmente previsti per l'ampliamento degli impianti (attualmente più gravosi rispetto a quelli previsti nel caso di creazione di nuovi impianti);

- lo **sviluppo di strumenti finanziari innovativi**;
- il **sostegno al processo di internazionalizzazione, alla creazione di reti d'impresa** (per esempio attraverso la creazione di consorzi di servizi per l'internazionalizzazione delle piccole imprese) e **alla revisione e al potenziamento degli strumenti a sostegno delle imprese.**

Politica dell'energia

Come emerge dal Documento in esame, il Governo intende proseguire sulla strada della liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, avviata nel corso della XIII legislatura e proseguita in questi anni in un contesto che ha registrato un aumento della domanda di energia superiore a quello dell'offerta e un ritardo nell'adeguamento delle infrastrutture e delle politiche di contenimento della domanda.

Per quanto riguarda il **settore elettrico**, pur sottolineando come l'apertura del mercato abbia dato impulso ad un importante ciclo di investimenti, il DPEF sottolinea la persistente insufficienza del grado di concorrenza interna del settore, peraltro correlata ad un elevato livello di concentrazione nell'offerta.

Con riferimento al settore del **gas naturale** nel Documento si evidenziano, oltre al mantenimento da parte dell'operatore principale del controllo delle infrastrutture di importazione e di stoccaggio, i minori progressi nella diversificazione dell'offerta e nell'adeguamento delle infrastrutture.

Il potenziamento delle reti e la realizzazione di nuove infrastrutture di produzione e di importazione e stoccaggio costituiscono pertanto, elementi indispensabili atti a favorire l'effettivo ingresso di nuovi operatori di mercato e a garantire, altresì, la sicurezza del sistema, adeguandolo ai nuovi fabbisogni.

Quanto alla **sicurezza delle forniture** nel DPEF si punta alla **promozione e alla diversificazione delle fonti primarie**, cui si accompagnerà la **realizzazione di nuove infrastrutture di approvvigionamento** di gas naturale (i terminali di GNL, gasdotti, stoccaggi in sotterraneo). A tal fine, nei confronti delle comunità locali destinate ad accogliere nuove infrastrutture nel loro territorio - a favore delle quali sono peraltro previsti incentivi economici di compensazione - saranno promosse **azioni di comunicazione** sulle caratteristiche degli interventi previsti e sul loro impatto nel territorio.

Ulteriori obiettivi nel settore energetico riguardano:

- **la neutralità dell'accesso alle reti**, attraverso forme di separazione societaria, organizzativa e decisionale, previste dalle direttive comunitarie e, ove necessario, anche con forme di separazione proprietaria e limiti alla partecipazione azionaria nelle società proprietarie delle reti nazionali di trasmissione di energia elettrica e di trasporto e stoccaggio di gas naturale;
- **la definizione di un quadro regolatorio** capace di garantire condizioni di accesso non discriminatorio, oltre che alle reti di trasporto e alle infrastrutture di approvvigionamento, anche all'attività di misura dell'energia elettrica, in vista della completa apertura del mercato dal 1° luglio 2007;
- la possibile introduzione di **meccanismi transitori** volti ad ottimizzare l'uso degli stoccaggi a tutela della sicurezza delle forniture per i clienti civili, con riferimento al **solo settore del gas** .

Per quanto riguarda lo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, la chiusura del ciclo del combustibile e le attività connesse e conseguenti, il Documento prevede che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas adotti metodologie di regolamentazione in linea con quelle in uso per gli altri settori dell'energia prevedendo, in particolare, un'equa remunerazione del capitale investito.

Nella settore della **distribuzione energetica**, il Documento prevede la promozione di **operazioni di aggregazione territoriale** delle reti e delle *utilities* locali, a vantaggio della riduzione dei costi del servizio.

Per quanto riguarda, poi, **la riduzione della dipendenza estera**, il Governo ritiene necessario intervenire con decisione sul mix energetico, valorizzando le risorse interne, promuovendo le fonti rinnovabili in maniera efficiente e secondo logiche di filiera industriale, puntando sulle tecnologie avanzate a basso costo e a basso impatto ambientale e sostenendo forme di produzione distribuita. Particolarmente rilevante viene considerato lo sviluppo delle "Agro-energie", che sarà ottenuto rafforzando la potenzialità della L. 81/2006.

Si ricorda, in proposito che la legge 81/2006, di conversione, con modificazioni, del D.L. 2/2006 (*"Interventi urgenti per i settori dell' agricoltura, dell' agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa "*) all'art. 2-*quater*, comma 1, incentiva la promozione e la commercializzazione di bioetanolo per un periodo di sei anni a decorrere dal 1° gennaio 2008, mentre il comma 2 prevede l'immissione al consumo di biocarburante di origine agricola in misura pari all'1% del totale, a decorrere dal 1luglio 2007.

Tra gli obiettivi dell'azione governativa in campo energetico rientra anche la **riduzione del tasso di crescita della domanda di energia e delle emissioni**, cui il Governo si propone di provvedere aumentando l'efficienza energetica e ambientale del ciclo dell'energia, potenziando gli strumenti di mercato (titoli di efficienza energetica) e dando segnali economici di orientamento della domanda, anche con una revisione in tal senso della fiscalità energetica sui trasporti, a parità di gettito complessivo.

Infine il Governo, intende adottare e proporre al Parlamento – confrontandosi a tal fine con le Regioni - nuovi principi generali e strumenti volti alla promozione della concorrenza nella **distribuzione dei carburanti**.

Beni culturali

Secondo il documento, il Governo considera **l'investimento nella cultura** tra i **compiti prioritari** della propria azione, poiché riguarda un fattore principale dell'identità nazionale nonché un elemento significativo per la crescita economica.

Il governo intende quindi **ripristinare** gradualmente le **risorse finanziarie** occorrenti, da una parte **rafforzando il contributo dei privati alla tutela e valorizzazione del patrimonio**, con forme rinnovate di incentivazione; dall'altra, provvedendo al rifinanziamento del FUS (Fondo unico per lo spettacolo, previsto dalla legge 30 aprile 1985, n. 163³⁴). In tale contesto, si prospettano interventi volti a rendere più efficienti le spese di gestione e di investimento accompagnati da una **riforma dei criteri di finanziamento del cinema e dello spettacolo dal vivo**. Al riguardo, il documento dà conto dell'istituzione di una **commissione tecnica** tra MIBAC e MEF per studiare e proporre strumenti volti al reperimento di nuove risorse per il settore.

Si ricorda che nel corso della XIV legislatura gli stanziamenti attribuiti al Ministero per i beni e le attività culturali con le leggi di bilancio si sono mantenuti costanti, in una cifra compresa tra i 2,1 e i 2,2 miliardi di euro, fino al 2005, per poi subire una sensibile riduzione (340,7 milioni di euro, pari al 15,5%) con l'ultima legge di bilancio. In particolare

³⁴ Il sostegno dello Stato a favore dello spettacolo trova il suo fondamento nel titolo II della legge n. 800 del 1967. Successivamente, la legge 30 aprile 1985, n. 163, nell'intento di porre fine alla frammentazione dell'intervento statale e alla conseguente pressoché annuale approvazione di apposite leggi di finanziamento, creava uno strumento nuovo, il Fondo unico per lo spettacolo (FUS), da ripartire annualmente tra i diversi settori (cinema, musica, teatro, danza, circhi e spettacolo viaggiante) con decreto dell'autorità di governo competente in materia di spettacolo. L'importo del FUS è stabilito annualmente in tabella C della legge finanziaria. La legge 15 novembre 2005, n. 239, in linea con quanto previsto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2004, ha introdotto l'intesa con la Conferenza unificata nella procedura di adozione dei decreti ministeriali concernenti i criteri e le modalità di erogazione dei contributi del FUS alle attività dello spettacolo ed ha eliminato la cadenza annuale per l'adozione dei citati decreti.

l'ultima legge finanziaria (legge n. 266 del 2005) ha sensibilmente ridotto l'ammontare del FUS (Fondo unico per lo spettacolo) che, con una dotazione di 377,3 milioni di euro, ha subito una riduzione di 87,3 milioni di euro rispetto al 2005 e di 122,7 milioni di euro rispetto al 2004, e del Fondo unico investimenti³⁵, passato da 316,6 a 188,7 milioni di euro, con un decremento quindi di quasi 128 milioni di euro.

Il **decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223**³⁶, (articolo 18, comma 3) ha integrato la dotazione del Fondo unico per lo spettacolo (FUS) di **50 milioni di euro** annui per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008.

Turismo

Nel settore del **turismo** il Governo intende garantire nel tempo un **indirizzo strategico** nei riguardi di un settore economico esposto fortemente alla competizione internazionale, mediante un più efficace raccordo con le regioni nel rispetto delle prerogative di ciascun ente, nell'osservanza della giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha chiarito gli ambiti di competenza, inclusa l'ineludibile responsabilità dello Stato.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 riconosce quindi il ruolo centrale del turismo, quale fattore di crescita economica e di stabilità, che necessita di essere sostenuto, dal punto di vista culturale ed economico, da una maggiore e più diffusa consapevolezza della sua importanza.

Sul lato della **domanda turistica** è, considerata, pertanto, prioritaria la "riconquista" del mercato nazionale, incentivando la crescita di viaggi e soggiorni nel nostro territorio.

Si segnala che, ai fini della promozione sulla rete *Internet* del "marchio Italia" nel settore del turismo, in data 16 marzo 2004 il Comitato dei Ministri della Società dell'informazione ha approvato il progetto "Scegli Italia", con l'obiettivo di incrementare i flussi turistici nazionali ed internazionali mediante l'uso di tecnologie digitali. Successivamente il progetto è stato disciplinato dall'articolo 12 del D.L. "competitività" n. 35/2005 (Legge di conversione 80/2005).

³⁵ La legge finanziaria 2002 (legge n. 448/2001) ha disposto l'istituzione, nello stato di previsione della spesa di ciascun Ministero, di un fondo per gli investimenti per ogni comparto omogeneo di spesa. Nel fondo confluiscono le risorse relative ad autorizzazioni di spesa per nuovi investimenti, nonché gli stanziamenti disposti in bilancio relativamente ad investimenti già autorizzati. I singoli ministeri presentano annualmente al Parlamento, per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni, una relazione nella quale siano individuate le destinazioni delle disponibilità di ciascun fondo, con successivo trasferimento delle risorse ai capitoli di spesa relativi ai singoli interventi.

³⁶ *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, in corso di conversione.

Sul lato **dell'offerta** dovranno essere studiati interventi per favorire l'aumento della dimensione media degli operatori, anche incentivandone la cooperazione e l'aggregazione.

Occorre, inoltre, che il sistema Italia si doti di:

- strategie di prodotto, per verificare i percorsi più appropriati per l'industria turistica italiana;
- politiche coordinate, intervenendo compiutamente nei molti settori connessi allo sviluppo del turismo;
- politiche di sostegno alle scelte da parte degli imprenditori e degli operatori privati.

Il DPEF, rileva, da ultimo che la competitività del settore turistico presuppone una serie di attività (analisi dei mercati, innovazione e qualità nell'offerta, formazione continua degli addetti raggiungimento di migliori livelli di servizio, politiche di promozione mirata) che dovranno essere sostenute da adeguate **dotazioni finanziarie a beneficio dei più significativi strumenti legislativi attualmente in vigore** [L. 488/1992 (aree depresse); L. 135/2001 (legge quadro sul turismo); L. 80/2005 citata].

Viene segnalata inoltre l'intenzione di **promuovere la qualificazione dell'offerta sotto il profilo culturale**, con una particolare attenzione ai **piccoli comuni e agli itinerari storico-culturali-religiosi**.

Al riguardo si segnala che è all'esame delle commissioni riunite Bilancio e Ambiente la proposta di legge recante **Misure a sostegno dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti** nonché dei comuni compresi nelle aree protette (A.C. 15), volta alla promozione delle attività economiche, sociali, ambientali e culturali; alla **tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, rurale e storico-culturale**; all'adozione di misure in favore dei cittadini residenti e delle attività economiche, con particolare riferimento al sistema di servizi territoriali; nella valorizzazione e riqualificazione delle aree protette attraverso misure per favorire interventi di recupero dei centri storici e dei nuclei abitati rurali in esse compresi. In particolare, per quanto qui interessa, l'articolo 3, comma 10, della pdl prevede che tutti i comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti, ai fini della salvaguardia e del recupero dei beni culturali, storici, artistici e librari delle parrocchie, possano stipulare convenzioni con le diocesi cattoliche ovvero con le rappresentanze delle altre confessioni religiose che abbiano stipulato intese con lo Stato italiano. Il successivo comma 15 prevede che i piani paesaggistici, previsti dall'articolo 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nell'individuare gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione ai principi dello sviluppo sostenibile,

prestino particolare attenzione al territorio dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti.

Politiche culturali

Il Documento di programmazione economica e finanziaria 2007-2011 reca una serie di richiami specifici alle politiche nei settori dell'**istruzione e della formazione**, dell'**università** e della **ricerca**, nonché dei **beni culturali**, le cui politiche di valorizzazione vengono trattate in stretta connessione con quelle del **turismo** (v. sopra).

In linea generale, il documento evidenzia la necessità di porre mano ad una **riqualificazione della spesa pubblica** per poter destinare più risorse, tra l'altro, alla **ricerca** e alla valorizzazione della **cultura**; viene inoltre sottolineato che i previsti interventi strutturali sulle principali voci di spesa del sistema pubblico non intendono impoverire la fornitura di beni primari, nell'ambito dei quali il documento colloca **l'istruzione**; al contrario, secondo quanto emerge dal documento, solo nel contesto di una finanza pubblica sana lo Stato e i poteri locali possono assicurare – in maniera finanziariamente sostenibile nel tempo – la loro funzione economica e sociale.

Istruzione, università e ricerca

Tra gli **obiettivi** delle **politiche rivolte alla crescita**, e coerentemente con la strategia europea fissata nel marzo 2000 dall'**agenda di Lisbona**, il documento indica in primo luogo, il **sostegno all'investimento in capitale umano** attraverso:

- una migliore formazione e organizzazione professionale e universitaria;
- un incremento delle spese destinate alla ricerca e sviluppo;
- un utilizzo diffuso di tecnologie della informazione e della comunicazione.

Si ricorda che il **Consiglio europeo di Lisbona** del 23-24 marzo 2000, fissando obiettivo di far divenire l'Europa **l'economia più competitiva e dinamica del mondo**, ha rilevato poi l'esigenza di sfruttare tempestivamente le opportunità offerte dalla nuova economia e in particolare da Internet. L'accordo di Lisbona ha inoltre posto le basi fondamentali per il **rilancio dei sistemi di istruzione e formazione** indicando alcune priorità: sviluppare l'apprendimento durante tutto l'arco della vita, con particolare attenzione alle fasce più deboli; aumentare gli investimenti *pro capite* in risorse umane; elevare il livello di istruzione per tutti i giovani ed offrire un'ampia gamma di opportunità formative; definire nuove competenze di base; aumentare la mobilità, anche tramite incentivi appropriati; migliorare l'occupabilità dei giovani, attraverso sistemi di alternanza diffusi, nonché degli adulti, con il sostegno alla formazione continua.

In tale ambito il Consiglio europeo, nella riunione del 5-6 maggio 2003, ha indicato alcuni **parametri** di riferimento per l'istruzione e la formazione da conseguire entro il 2010. Tra questi figurano: la riduzione degli abbandoni scolastici entro la media del 10%; il completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore dall'85% della popolazione giovanile; lo sviluppo dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

In occasione della revisione intermedia della primavera 2005, che ha riorientato le priorità verso la crescita e l'occupazione, sono stati definiti i seguenti **obiettivi strategici**:

- migliorare le politiche in materia di società dell'informazione e di ricerca e sviluppo tecnologico;
- modernizzare il modello sociale europeo;
- promuovere un contesto economico sano e prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche;
- integrare pienamente la dimensione ambientale nelle politiche per lo sviluppo.

Nel settore dell'**innovazione** e della **ricerca**, la politica del governo, secondo quanto emerge dal documento, sarà finalizzata a sostenere la riqualificazione del sistema produttivo in termini di miglioramento degli assetti organizzativi, diffusione delle nuove tecnologie e accelerazione del processo di internazionalizzazione. In tale ambito, tra gli interventi previsti, il documento indica la **riforma del sistema di incentivi a livello universitario** e, compatibilmente con il quadro di finanza pubblica, il **sostegno alle attività di ricerca e sviluppo**, alla **collaborazione tra imprese e università e centri di ricerca**, alla **promozione dei processi innovativi**.

In tal senso, nell'ambito del **decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223**³⁷, il documento segnala due interventi già realizzati a favore degli investimenti in nuove tecnologie, dello sviluppo e della ricerca delle imprese:

- maggiore deducibilità delle quote di ammortamento sul costo dei **brevetti industriali**, del **know-how** e dell'**utilizzazione delle opere dell'ingegno**;
- **trattamento fiscale più favorevole** per le **spese relative a studi e ricerche** di sviluppo (articolo 37, commi 45-48).

In particolare, il **comma 45 dell'articolo 37 del DL 223/2006** modifica il comma 1, dell'articolo 103 ("Ammortamento dei beni immateriali") del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917³⁸, aumentando da un terzo alla metà le quote di ammortamento del costo di alcuni

³⁷ *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, in corso di conversione.

³⁸ "Testo unico delle imposte sui redditi" (c.d. Tuir). L'ammortamento, dal punto di vista fiscale, consiste nel procedimento tecnico-contabile attraverso il quale si effettua la ripartizione in più esercizi del costo di acquisizione di un bene avente utilità pluriennale. Il menzionato articolo 103 del Tuir detta una specifica disciplina in materia di ammortamento dei beni immateriali (quali, a titolo esemplificativo, brevetti industriali, marchi, utilizzazione di opere dell'ingegno, avviamento).

beni immateriali che possono essere portate in deduzione dalla base imponibile determinata ai fini del calcolo dell'imposta sul reddito delle società (Ires). I beni immateriali in questione sono i diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno³⁹, dei brevetti industriali⁴⁰, dei processi, formule e informazioni relative ad esperienze acquisite in campo industriale, commerciale o scientifico.

Il **comma 47** integra la lettera *b*) del comma 4 dell'articolo 109 ("Norme generali sui componenti del reddito d'impresa") del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917⁴¹, stabilendo che anche le spese relative a studi e ricerche di sviluppo⁴² potranno essere oggetto della deduzione c.d. extracontabile.

Il documento chiarisce poi che le **politiche del Governo per l'università e la ricerca** non sono rivolte esclusivamente ad individuare maggiori risorse dal bilancio pubblico, che pure si considera auspicabile reperire, ma anche a **migliorare la qualità della spesa**. Quest'ultima dovrebbe essere resa più produttiva attraverso un **rafforzamento della competizione fra sedi universitarie** e l'introduzione di una **gestione del sistema universitario che premi maggiormente il merito dei docenti e la ricerca di qualità**. La semplificazione e il riordino del sistema di incentivi costituiscono uno strumento per favorire, anche attraverso un sistema di **crediti di imposta, l'investimento privato** in ricerca e sviluppo, senza costi aggiuntivi per il bilancio.

Si ricorda che il **sistema universitario** è stato oggetto, nella passata legislatura, di una ridefinizione ad opera della **legge 4 novembre 2005, n. 230** recante **nuove disposizioni** concernenti i **professori e i ricercatori** universitari e **delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari**.

In particolare, per quanto qui interessa, si segnala che la norma, con l'obiettivo di favorire l'interazione fra le università ed altri soggetti pubblici o privati ha introdotto **forme di convenzionamento per la realizzazione di programmi di ricerca**, che prevedono anche **l'istituzione temporanea di posti di professore** ordinario a tempo determinato finanziati con risorse dei soggetti terzi che partecipano alla convenzione (art. 1, comma 8). Il provvedimento reca inoltre **forme di convenzionamento con imprese o fondazioni**, con oneri finanziari posti a carico delle medesime, per realizzare programmi di ricerca affidati a professori universitari, con la possibilità di prevedere compensi aggiuntivi per questi ultimi (art. 1, comma 13).

³⁹ I diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno sono costituiti dai diritti d'autore. A differenza dei brevetti, non devono presentare alcuna caratteristica intrinseca particolare (come la novità), se non l'originalità della forma espressiva. Infatti, la protezione giuridica è fondata sulla tutela delle manifestazioni di pensiero in quanto tali, a prescindere dall'utilità pratica (economico-patrimoniale).

⁴⁰ I brevetti, secondo il principio contabile nazionale n. 24, sono costituiti dalle <<creazioni industriali>> soggette a tutela giuridica.

⁴¹ "Testo unico delle imposte sui redditi" (c.d. Tuir).

⁴² La cui disciplina di dettaglio è contenuta nell'articolo 108, comma 1, del Tuir.

Occorre poi ricordare che l'**articolo 1-ter del D.L. n. 7 del 2005**, convertito dalla legge n. 43 del 2005, ha dettato nuove norme per la **programmazione e valutazione del sistema universitario a partire dal 2006**. La nuova disciplina prescrive che le **università** predispongano annualmente (entro il 30 giugno) **piani triennali** recanti i corsi di studio da attivare, nel rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali ed umane; il programma di sviluppo della ricerca scientifica; le azioni per il sostegno dei servizi e degli interventi a favore degli studenti; i programmi di internazionalizzazione; il fabbisogno di personale docente e non docente, ivi compreso il ricorso alla mobilità. **Dei programmi delle università** - che vengono sottoposti alla valutazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - **si tiene conto nella ripartizione del fondo per il finanziamento ordinario delle università**.

Quanto all'**istruzione e formazione**, secondo quanto emerge dal documento, va assicurato fin dai primi livelli del processo educativo lo **sviluppo del capitale umano**.

Nonostante **investimenti in istruzione, formazione e ricerca universitaria** – nel periodo 1994/2003 – pari al **4,8 per cento** del PIL, un ammontare annuo di ore dedicate all'istruzione tra i più elevati in Europa, e costi complessivi (spesa per studente, rapporto studenti/docenti) altrettanto elevati, il confronto con gli altri Paesi dell'area UE vede **l'Italia** in una **posizione di svantaggio** per quanto riguarda la conoscenza e la professionalità acquisita dagli studenti alla fine della scuola obbligatoria (indicatore PISA).

Il **processo di riforma degli ordinamenti scolastici** intende colmare questo divario e soprattutto consentire anche a coloro che non intraprendono studi superiori di acquisire una preparazione tecnica e generale adeguata. L'azione del governo sarà quindi volta al **potenziamento del diritto allo studio**, attraverso:

- **l'estensione dell'obbligo scolastico**;
- il miglioramento delle funzionalità e delle **autonomie scolastiche**;
- la **messa a norma del patrimonio edilizio** e l'incentivazione **all'utilizzo pomeridiano degli edifici**.

In tale contesto, il governo intende altresì affrontare il problema dei **precari**: al riguardo, il documento, che non individua alcuna misura specifica d'intervento, riporta alcuni dati quantitativi: rispetto al totale del **personale con contratto flessibile** nel pubblico impiego, i precari del settore **scuola** rappresentano il **33,6 per cento**, quelli del **settore università** il **3,3 per cento** e quelli degli **enti di ricerca** lo **0,5 per cento**⁴³.

Si ricorda che nella XIV legislatura è intervenuta la **legge 28 marzo 2003, n. 53** (c.d.

⁴³ DPEF, figura III.16 – distribuzione del personale a tempo indeterminato nei comparti al 31 dicembre 2004 (pag. 69).

“legge Moratti”), che ha delineato una **disciplina generale dell’istruzione e della formazione professionale** rimettendone l’attuazione a decreti legislativi ed ha contestualmente dettato alcune disposizioni immediatamente applicative concernenti l’iscrizione anticipata alla scuola dell’infanzia e alla scuola primaria e la valutazione dei titoli dei docenti scolastici. Le deleghe conferite al governo riguardano in particolare la definizione del sistema educativo di istruzione e formazione articolato in due cicli; la valutazione del sistema educativo; la formazione iniziale dei docenti; l’alternanza scuola-lavoro. in **attuazione** delle deleghe citate sono stati realizzati il riordino della scuola dell’infanzia e del primo ciclo dell’istruzione (D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59) ed il riordino del secondo ciclo (D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 226); è stato ridefinito il diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età (D.Lgs. 15 aprile 2005, n. 76); è stata disciplinata l’alternanza scuola-lavoro come modalità di formazione nel secondo ciclo sia nei licei sia nel sistema dell’istruzione e della formazione professionale (D.Lgs. 15 aprile 2005, n. 77); è stato riordinato il servizio nazionale di valutazione del sistema educativo (D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 286); sono state modificate la formazione iniziale per l’accesso alla docenza, nonché le relative procedure concorsuali per la copertura del 50 per cento dei posti in organico (D.Lgs. 17 ottobre 2005 n. 227).

Si segnala da ultimo che gli interventi sopra descritti sono ricondotti nel quadro delle politiche inerenti lo “**spazio comune europeo della ricerca e della formazione superiore**”.

Si ricorda che i Ministri dell’istruzione superiore dei Paesi europei – anche di Paesi che non partecipano all’Unione europea – si sono impegnati nella realizzazione di uno **spazio europeo dell’istruzione superiore, integrato con quello della ricerca**. Il progetto è stato avviato nel giugno **1999**, quando i Ministri dell’istruzione superiore di 29 Paesi europei hanno sottoscritto a **Bologna** la prima dichiarazione congiunta per la costruzione di uno “**spazio europeo dell’istruzione superiore**”, da attuarsi entro il 2010. Il cosiddetto “Processo di Bologna” non si propone l’armonizzazione dei sistemi di istruzione europei, ma persegue il mantenimento della loro specificità all’interno di una cornice comune; esso ha come obiettivo la realizzazione di un sistema universitario fondato su due cicli di studio, di primo e secondo livello, sul trasferimento dei crediti didattici, sulla mobilità dei docenti e degli studenti, su titoli di semplice leggibilità e immediata comparabilità e sulla valutazione della qualità. Dopo il primo incontro a Bologna nel 1999, i Ministri si sono riuniti a Praga nel 2001, a Berlino nel 2003 e a Bergen nel 2005. Il prossimo incontro si terrà a Londra nel 2007. Attualmente aderiscono al processo di Bologna 45 Paesi europei.

Il **Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa**⁴⁴ (articolo III-248), ha quindi introdotto la costituzione di uno **spazio europeo della ricerca** nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente al fine di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche.

In tale contesto, la Commissione europea ha adottato, l'11 marzo 2005, una raccomandazione (2005/251/CE) riguardante la **Carta europea del ricercatore** e un **Codice di condotta** per la loro assunzione.

Tra le azioni principali da realizzare nell'ambito delle **politiche per l'equità**, il documento indica tra l'altro, al punto 5), il **rilancio della politica abitativa** a sostegno dei **giovani studenti fuori sede**, da realizzarsi mediante interventi di edilizia residenziale pubblica finalizzati ad una locazione agevolata volta a promuovere la mobilità sul territorio degli studenti universitari.

Si ricorda che la **legge n. 266 del 2005** (legge finanziaria 2006, art. 1, commi 554-556) ha istituito in via sperimentale, e finanziato con 25 milioni di euro per il 2006, un **Fondo per le spese sostenute dalle famiglie per le esigenze abitative degli studenti universitari**.

Con riguardo, infine, alle politiche per il **Mezzogiorno**, il governo intende destinare le risorse addizionali disponibili, anche attraverso i canali comunitari, al **miglioramento della qualità dello studio e dell'insegnamento**, per il tramite di progetti che coinvolgano tutte le parti, gli studenti, gli insegnanti e il sistema produttivo locale.

Pur riconoscendo i progressi conseguiti in tema di **minore dispersione scolastica**, il documento segnala come i livelli di competenza degli studenti, indipendentemente dalle condizioni economico-sociali della famiglia, siano molto più bassi che nelle altre aree territoriali e individua la **necessità di sostenere la ricerca**, da parte sia dell'operatore pubblico sia di quello privato.

Tra le strategie per la competitività e il riequilibrio territoriale, il documento individua lo **sviluppo dei circuiti della conoscenza**, da realizzare mediante interventi per la **qualificazione delle risorse umane e delle competenze**. Si delinea un aumento dell'impegno finanziario in tema di istruzione rispetto a quello destinato negli anni 2000-2006 al **Programma nazionale sulla scuola**, nonché degli **interventi di formazione finalizzati all'apprendimento lungo l'arco della vita**.

⁴⁴ Firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e ratificato da 14 Stati membri tra cui l'Italia (legge n. 57 del 7 aprile 2005, recante *Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Roma il 29 ottobre 2004*).

Il **Programma Operativo Nazionale "La Scuola per lo Sviluppo"** è uno dei 7 programmi operativi nazionali previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) finanziati dai Fondi Strutturali Obiettivo 1. La titolarità di questo programma è del Ministero dell'Istruzione - Direzione Generale per gli Affari Internazionali dell'Istruzione Scolastica - Ufficio V, che funge da Autorità di Gestione. Il PON Scuola si avvale di due Fondi il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed ha come ambito di riferimento territoriale le scuole pubbliche di 6 Regioni del Mezzogiorno, ossia: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. Il piano finanziario, inizialmente previsto per un importo pari a 718,557 Meuro, ha beneficiato di un incremento di 111 Meuro a decorrere dal 2004, a seguito del raggiungimento di tutti gli indicatori previsti per la riserva di premialità comunitaria e nazionale, ed ammonta oggi complessivamente a 830 Meuro. Gli obiettivi del Piano sono:

- la riduzione del fenomeno della dispersione scolastica;
- lo sviluppo della società della conoscenza e dell'informazione;
- l'ampliamento delle competenze di base;
- il sostegno alla mobilità dei giovani e lo sviluppo degli strumenti per garantirla;
- l'integrazione con il mondo del lavoro (stage, accreditamento competenze, certificazione);
- lo sviluppo dell'istruzione permanente;
- la formazione dei docenti e del personale scolastico;
- il rafforzamento delle pari opportunità di genere;
- lo sviluppo di una cultura ambientale⁴⁵.

Le risorse nel campo della **ricerca** e dell'innovazione saranno indirizzate, con criteri meritocratici a tre linee di intervento:

- **finanziamento di centri d'eccellenza** di *standard* internazionale presenti **nel territorio meridionale**;
- meccanismi di "**mediazione**" tra **ricerca e mondo imprenditoriale** in grado di valorizzare in termini di innovazione e di produttività i progressi della ricerca nazionale;
- **trasformazione della conoscenza in applicazioni produttive**, anche valorizzando il ruolo delle **tecnologie dell'informazione** come fattore essenziale di innovazione.

Diritto societario

Il documento di programmazione economico-finanziaria dedica alcuni passaggi alla funzione che il diritto societario può svolgere per una politica di **rilancio della crescita**. In particolare, si sottolinea (p. 105) come, nel campo delle infrastrutture immateriali, la chiarezza e la flessibilità del diritto societario,

⁴⁵ Notizie tratte dal sito <http://www.istruzione.it/fondistrutturali/pon/pon.shtml>.

insieme a quello fallimentare, siano condizioni indispensabili per il pieno e produttivo operare dell'attività imprenditoriale (p. 105 del documento).

Inoltre, con specifico riferimento al settore dell'industria turistica e dei beni culturali, si prevedono interventi per favorire l'**aumento della dimensione media degli operatori**, anche incentivando la cooperazione e l'aggregazione.

In questo senso, gli eventuali interventi normativi nel settore del diritto societario si collocano nell'ambito delle misure di "sistema" che si ritiene possano agevolare una maggiore **competitività** dell'economia nazionale. In passato, come il documento ricorda (pp. 69-71), una funzione analoga è stata svolta dalla politica di privatizzazioni, alla quale si sono accompagnati provvedimenti volti a sviluppare il mercato dei capitali (quali il testo unico della finanza, emanato con il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58) e a realizzare riforme complementari in materia di regolazione dei mercati finanziari, istituzioni economiche, diritto societario e governo delle imprese.

Il settore del diritto societario è già stato interessato da un processo di **riforma**, attuato nel corso della XIV legislatura. In particolare, la legge 3 ottobre 2001, n. 366, ha conferito al Governo la delega legislativa per la riforma organica della disciplina delle società di capitali nonché degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali.

La riforma della disciplina delle società è stata attuata con il **decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6**. In quest'ambito la legge di delega indicava come principi e criteri direttivi la semplificazione normativa, l'ampliamento dello spazio dell'autonomia statutaria, la previsione di modelli societari adeguati alle esigenze delle imprese. Con riferimento alle **società per azioni**, la riforma ha previsto, circa la struttura di tali società, accanto al modello tradizionale, i nuovi modelli dualistico (consiglio di gestione e consiglio di sorveglianza eletto dall'assemblea) e monistico (consiglio di amministrazione avente al proprio interno un comitato per il controllo sulla gestione, composto in maggioranza da amministratori indipendenti non esecutivi). È stata poi prevista la possibilità di emettere strumenti finanziari (che possono essere destinati anche ai dipendenti) forniti di diritti patrimoniali ovvero anche amministrativi, escluso il voto nell'assemblea generale. È stata altresì estesa l'autonomia statutaria, anche nella configurazione di differenti diritti conferiti alle categorie di azioni. Con riferimento ai processi di trasformazione, fusione e scissione, è stata inoltre estesa alle società sottoposte a procedure concorsuali la possibilità di partecipare alla fusione. Misure innovative sono state adottate anche relativamente alle **società a responsabilità limitata**, ammesse fra l'altro all'emissione e al collocamento di titoli di debito presso operatori qualificati.

Per le **società cooperative** (esclusi i consorzi agrari, le banche popolari, le banche di credito cooperativo e gli istituti di cooperazione bancaria) la riforma ha individuato la cooperazione costituzionalmente riconosciuta in base alla prevalenza quantitativa dell'attività mutualistica con i soci e riservando a quest'ipotesi le agevolazioni tributarie.

L'emissione di strumenti finanziari è stata consentita a tutte le cooperative, con la previsione di un limite al totale dei voti attribuibili ai soci finanziatori.

La delega relativa alla riforma della **disciplina degli illeciti penali e amministrativi** riguardanti le società commerciali è stata esercitata con il decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61. In particolare, la riforma si è posta l'obiettivo di evitare l'intervento penale ogniqualvolta fosse ritenuto sufficiente il ricorso ad altre tecniche di tutela. La responsabilità amministrativa delle società (già prevista dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231) è stata poi estesa alle ipotesi in cui il reato sia commesso, nell'interesse della società, da amministratori, direttori generali o liquidatori o da persone sottoposte alla vigilanza di questi ultimi. Con particolare riferimento al reato di **false comunicazioni sociali**, si sono distinte due fattispecie di reato, a seconda che la condotta illecita abbia o meno cagionato un danno patrimoniale ai soci o ai creditori: nel primo caso si configura un delitto, punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, ovvero da uno a quattro anni in caso di società quotata (l'articolo 30 della legge n. 262 del 2005 ha poi introdotto l'aggravante del grave nocumento ai risparmiatori, prevedendo in tal caso la reclusione da due a sei anni); nel secondo caso si ha invece una contravvenzione, punita con l'arresto fino ad un anno e sei mesi (elevato a due anni dalla legge n. 262 del 2005).

Accanto alle innovazioni introdotte per iniziativa del legislatore nazionale, merita richiamare che l'8 ottobre 2004 è entrato in vigore il regolamento (CE) n. 2157/2001, relativo alla **società per azioni europea** (*Societas Europaea* o SE).

La società europea attinge la sua disciplina oltre che dalla normativa di fonte comunitaria, anche dalla normativa nazionale dello Stato in cui la società europea colloca la sua sede sociale unitamente all'amministrazione centrale. La SE è una società azionaria dotata di personalità giuridica, transnazionale in quanto prende origine dall'intento di raggruppare due o più imprese costituite secondo la legge di almeno due Stati membri. Il regolamento comunitario fissa requisiti per quel che attiene al capitale minimo, alla sede della società, alla sua iscrizione in un apposito registro, al coinvolgimento dei lavoratori (per il quale debbono essere osservate le disposizioni della direttiva 2001/86/CE).

Una disciplina sostanzialmente analoga è stata prevista per la società cooperativa europea dal regolamento (CE) n. 1435/2003, che entrerà in vigore il 18 agosto 2006.

Sul diritto societario ha avuto influenza anche il recepimento dei **principi contabili internazionali** (IAS/IFRS), adottati dall'International Accounting Standards Board (IASB) e omologati dal regolamento della Commissione n. 1725/2003, con il fine di migliorare la confrontabilità dei bilanci societari e di accrescere l'efficienza e l'integrazione dei mercati finanziari europei. Per l'avvicinamento tra le normative nazionali era stata adottata dapprima la direttiva 2001/65/CE, che aveva introdotto nella disciplina dei bilanci societari la nozione di valore equo ("*fair value*") per la valutazione degli strumenti finanziari, che comporta la loro iscrizione al "valore di mercato" invece che sulla base del costo storico, ritenuto più adatto a esprimere continuità ma meno efficace nel segnalare, esercizio per

esercizio, la reale consistenza dell'impresa e i suoi risultati. Tale direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 394. Nel giugno 2003 è stata poi emanata la direttiva 2003/51/CE, che adegua la quarta e la settima direttiva in tema di contabilità, costituenti il quadro complessivo di riferimento per la contabilità europea. Essa armonizza il quadro normativo e tende a instaurare condizioni di sostanziale parità anche in favore delle imprese non direttamente obbligate all'uso dei principi contabili internazionali. Inoltre, consente agli Stati di autorizzare o prescrivere, per l'insieme delle società o per taluni tipi di società, che determinate categorie di attività diverse dagli strumenti finanziari siano valutate ad importi determinati facendo riferimento al valore equo. La delega legislativa per il recepimento di questa direttiva è contenuta nell'allegato B alla legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004).

Merita segnalare, infine, che il disegno di legge comunitaria per il 2006 (A.C. 1042) ha previsto, nell'allegato A, il recepimento della direttiva 2005/56/CE, recante la disciplina delle fusioni transfrontaliere delle società di capitali. La finalità della direttiva risulta essere quella di agevolare la realizzazione di fusioni transfrontaliere fra diversi tipi di società di capitali soggette a legislazioni di Stati membri diversi.

Agricoltura

I temi concernenti l'**agricoltura** trovano spazio nel Capitolo IV (Strategia 2007-2011: crescita, risanamento, equità) e nel Capitolo V (Sviluppo e competitività del mezzogiorno e politica regionale) del Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2001.

Per quanto concerne il **Capitolo IV**, nell'ambito delle **Politiche per la crescita (IV.1)**, il Documento dedica al **Sistema agroalimentare** un apposito paragrafo, ove, sottolineata l'importanza strategica del rafforzamento del comparto per uno sviluppo equilibrato del Paese, si evidenzia che la politica economica del Governo si propone il **duplice obiettivo** di:

- 1) favorire lo **sviluppo delle imprese**;
- 2) fornire la necessaria **tutela alle fasce più deboli** operanti nel settore agricolo.

Per quanto attiene allo **sviluppo delle imprese**, nel Documento si afferma che il rilancio della competitività richiede:

- interventi volti a **favorire le esportazioni**, anche attraverso la tutela dei marchi, nonché un più efficace supporto delle istituzioni di promozione e sostegno delle esportazioni;
- l'accrescimento delle **dimensioni delle imprese**, favorendo processi di concentrazione cooperativa e societaria e l'accorpamento fondiario, la promozione della nascita di nuove imprese e il ricambio generazionale;

▪ **la stabilità del sistema fiscale.**

Per quanto concerne le misure volte alla **promozione delle esportazioni** e alla **tutela dei marchi**, merita ricordare che negli ultimi anni l'Italia si è fortemente impegnata per il raggiungimento a livello comunitario di una posizione chiara e unitaria, nell'ambito dei negoziati in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), sulla difesa del sistema delle attestazioni di specificità europee e per il sostegno alla richiesta di introdurre una regolamentazione che conduca alla istituzione di un **registro internazionale obbligatorio delle denominazioni di origine**. Nonostante il fallimento del vertice di Cancun, uno dei principali obiettivi raggiunti in questo ambito è stato il riconoscimento, da parte degli organi arbitrali dell'OMC (attivati su ricorso di Australia e USA), della conformità del sistema europeo di protezione delle DOP e delle IGP (nel frattempo aperto a registrazioni di prodotti extra-UE con il Regolamento n. 892/2003) alle regole dell'OMC e alle esigenze dell'accordo TRIP's.

Sul versante nazionale è stata sviluppata una ampia politica volta a tutelare e promuovere il *made in Italy* agroalimentare nel suo complesso (in primo luogo con il rafforzamento delle "concertazioni" tra il Ministero delle politiche agricole e forestali e gli enti rappresentativi delle categorie interessate), alla quale si sono accompagnati anche provvedimenti riguardanti specifici prodotti. Tra le più significative iniziative promozionali si segnala l'istituzione nel 2003 della **società Buonitalia Spa**, strumento operativo del Ministero per l'attuazione delle politiche promozionali e di tutela dei marchi italiani a livello internazionale⁴⁶. Altra iniziativa di rilievo promossa dal Ministero delle politiche agricole e forestali è stata la creazione nel 2003 del **portale "Naturalmenteitaliano.it"**, affidato in gestione all'ISMEA, il quale fornisce informazioni sui prodotti di qualità, su itinerari

⁴⁶ La società per azioni Buonitalia, con sede legale a Roma, ha per oggetto la promozione e la valorizzazione della produzione agroalimentare italiana. Creata nel luglio 2003, ha avuto come soci il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, l'Ice (Istituto per il Commercio Estero), l'ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) e l'Unioncamere (Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura). I suoi interlocutori operativi primari sono il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero delle Attività Produttive, nonché le Regioni. Le finalità di Buonitalia sono state individuate dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 99 del 29 marzo 2004, e sono:

- promuovere, valorizzare e diffondere nel mondo la conoscenza del patrimonio agricolo ed agroalimentare italiano, attraverso la creazione di un sistema che permetta di coordinare le diverse attività promozionali;
- erogare servizi alle imprese del settore agroalimentare per favorire l'internazionalizzazione dei prodotti italiani;
- tutelare le produzioni italiane attraverso la registrazione e la difesa giuridica internazionale dei marchi associati alle produzioni nazionali di origine.

Successivamente è intervenuto l'articolo 10 del decreto-legge n. 35 del 2005, che ha esplicitamente assegnato al Ministero delle politiche agricole e forestali il compito di promuovere, avvalendosi della Buonitalia Spa, un programma per l'internazionalizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari italiani, in particolare curandone la penetrazione sui mercati extracomunitari. Le risorse riservate alla realizzazione di tale attività debbono essere contenute entro il limite di 50 milioni di euro, in un primo momento assegnati a Sviluppo Italia S.p.a. e successivamente trasferiti all'ISMEA. Le modalità e le procedure di attuazione, inclusa l'individuazione delle risorse effettivamente disponibili, è stata rimessa a un successivo decreto, che avrebbe dovuto essere adottato entro 60 giorni da parte del Mipaf di concerto con quello dell'economia.

enogastronomici, manifestazioni ed eventi, nonché servizi alle imprese quali guide all'esportazione, informazioni di mercato e strategie di *marketing*.

Tra gli altri interventi volti a favorire le esportazioni e l'internazionalizzazione delle imprese si ricorda, infine, la creazione degli **sportelli unici all'estero (c.d. Sportelli Italia)** (legge n. 56 del 2005, art. 1) e l'attivazione dei **consiglieri agricoli presso le ambasciate** italiane all'estero.

Per quanto concerne gli interventi volti a favorire l'**accrescimento delle dimensioni delle imprese**, la **promozione della forma societaria** e l'**accorpamento fondiario**, merita ricordare una serie di misure introdotte dal decreto legislativo n. 99 del 2004.

Sul tema della **conservazione dell'integrità fondiaria**, è stato introdotto il "**compendio unico**", ossia un'estensione di terreno idonea al raggiungimento dei livelli minimi di redditività aziendale previsti per l'erogazione del sostegno agli investimenti dai piani regionali di sviluppo rurale. La creazione e il mantenimento di compendi unici viene incentivata in vari modi. Innanzitutto, chi si impegna formalmente, con l'atto di acquisto, a costituire e condurre (in qualità di coltivatore diretto o IAP) un compendio unico per almeno 10 anni, beneficia di una serie di **agevolazioni fiscali** (esclusione delle imposte ipotecarie e catastali, esenzione dall'imposta di registro, riduzione a 1/6 degli oneri notarili). La divisione e il frazionamento del compendio unico sono disincentivati prevedendo il recupero delle imposte non pagate, oltre agli interessi e a una maggiorazione del 50% a titolo sanzionatorio, nel caso in cui vengano violati gli obblighi di conduzione e indivisibilità per 10 anni. Analoghe misure sono finalizzate alla conservazione del compendio nel caso di successione ereditaria con una pluralità di coeredi. Anche la **ricomposizione fondiaria** viene agevolata prevedendo una riduzione del 50 per cento delle imposte dovute per i gli atti che comportino un accorpamento dei fondi, nonché nella compravendita di beni suscettibili di utilizzazione agricola appartenenti al patrimonio immobiliare pubblico cartolarizzato. Analoghi meccanismi di agevolazione fiscale sono stati previsti anche per favorire la **ricomposizione aziendale**, a mezzo di contratto di affitto particellare e di società cooperativa.

Per quanto riguarda la promozione della forma societaria in agricoltura, alle **società agricole** qualificate come IAP⁴⁷ sono state innanzitutto estese le agevolazioni tributarie e

⁴⁷ La nuova figura dell'imprenditore agricolo professionale (IAP) introdotta dal decreto legislativo n. 99/2004, che sostituisce quella di imprenditore agricolo a titolo principale (IATP) introdotta dal decreto legislativo n. 228 del 2001 (adeguando in questo modo l'ordinamento interno alla nuova disciplina comunitaria in materia, definita dal regolamento CE n. 1257/1999), viene riconosciuta a chi, in possesso di specifiche conoscenze e competenze professionali, dedichi alle attività agricole almeno il 50% del proprio tempo di lavoro complessivo e ricavi da tali attività almeno il 50% del proprio reddito globale. Per i soggetti che operino nelle zone svantaggiate (come definite dalla normativa comunitaria) i requisiti suddetti sono ridotti al 25%. La qualifica di IAP può essere riconosciuta, a condizione che almeno un socio sia in possesso di tale qualifica, anche alle società che abbiano come unico oggetto sociale l'esercizio di attività agricole. Rispetto alla vecchia figura di IATP, con la nuova qualifica si è operato un "bilanciamento" tra la professionalità (intesa come appartenenza al mondo agricolo), per la quale si sono attenuati i parametri percentuali di tempo di lavoro e reddito ricavato, e la valorizzazione della specifica "sapienza tecnica" richiesta per lo svolgimento di un'attività agricola moderna, attenta alla qualità dei prodotti e al rispetto dell'ambiente. La competenza relativa all'accertamento del

creditizie previste per i coltivatori diretti. Le medesime agevolazioni sono riconosciute anche alle società agricole di persone in cui almeno un socio sia coltivatore diretto e alle società agricole di capitali e cooperative in cui almeno un socio sia coltivatore diretto. Nel caso in cui trattasi di società composte, almeno per metà, da soci che siano coltivatori diretti, si è prevista, inoltre, l'estensione alle società del diritto di prelazione e di riscatto di fondi riconosciuti, dalla normativa vigente, a favore di coltivatori diretti, mezzadri, coloni e compartecipanti in caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi dei fondi medesimi.

Quanto, infine, all'**imprenditoria agricola giovanile**, il decreto legislativo n. 99 del 2004 ha introdotto, entro il tetto di spesa di 10 milioni di euro annui, un **credito d'imposta**, per un importo massimo di 5.000 euro annui, in favore dei giovani imprenditori agricoli, anche organizzati in forma societaria, che accedono al premio di primo insediamento di cui all'articolo 8, par. 2, del Regolamento (CE) n. 1257/1999. L'operatività della misura, inizialmente riferita al quinquennio 2004-2008, è stata successivamente differita al periodo 2006-2010 (dal decreto-legge n. 266 del 2004). Il decreto legislativo n. 99 del 2004 ha previsto, inoltre, l'estensione a tutti i giovani imprenditori agricoli (ossia di età non superiore a 40 anni) delle misure incentivanti a favore dell'imprenditoria giovanile nel Mezzogiorno di cui alla legge n. 185 del 2000, nonché il pagamento in misura fissa dell'imposta di registrazione dei contratti d'affitto.

Con riferimento alla **stabilità del sistema fiscale**, si ricorda che il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (articolo 10, comma 1, lettera b)) ha definitivamente esteso ai produttori agricoli (con volume d'affari superiore a 20.658,28 euro) l'applicazione del **regime speciale forfetario IVA** (regime che era stato, peraltro, sempre prorogato dal 1998 fino a tutto il 2005), estendendolo anche alle attività connesse (nonché alle attività di fornitura di beni e servizi con risorse dell'azienda agricola), mentre è stata prorogata (da ultimo, al 31 dicembre 2006, dall'articolo 1, comma 118, della legge n. 266 del 2005 - "Legge finanziaria per il 2006") la riduzione dell'**aliquota transitoria dell'IRAP**.

Per quanto attiene alla **tutela sociale delle fasce più deboli** del settore agricolo, nel Documento si sottolinea l'importanza della stabilità della rete di protezione contro le **calamità naturali** e le **crisi di mercato**.

Nel corso della XIV legislatura si è sviluppata, essenzialmente lungo due linee direttrici, una organica politica di razionalizzazione dell'intervento pubblico per la gestione dei rischi in agricoltura, al fine di ricondurlo entro un quadro unitario e coerente. Gli

possesso dei requisiti richiesti ai fini del riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP) spetta alle regioni. All'imprenditore agricolo professionale (IAP), se iscritto nella gestione previdenziale e assistenziale, viene riconosciuto uno trattamento fiscale fortemente agevolato, con l'attribuzione delle medesime agevolazioni tributarie (per quanto attiene alle sole imposte indirette) e creditizie previste dalla normativa vigente a favore dei coltivatori diretti.

interventi normativi sono stati rivolti dapprima all'ammodernamento degli strumenti e delle forme di sostegno per i rischi connessi ad eventi atmosferici e calamitosi già previsti dalla normativa vigente, secondo un processo di sviluppo che ha trovato compiuta sistemazione con il decreto legislativo n. 102 del 2004. Successivamente, a fronte delle numerose crisi produttive che hanno colpito vari settori (soprattutto nel settore ortofrutticolo e nel meridione d'Italia, ove si sono registrate sensibili riduzioni dei prezzi all'origine) negli ultimi anni della legislatura, si è delineata una nuova forma di intervento pubblico, tesa a stabilizzare il reddito dei produttori in situazioni di "crisi di mercato".

La disciplina degli interventi per eventi calamitosi in agricoltura è stata tuttavia ampiamente rivista con il **decreto legislativo n. 102 del 2004**, adottato in attuazione della delega contenuta all'articolo 1 della legge n. 38/2003 (c.d. "collegato agricolo"), che ha abrogato interamente la normativa previgente in materia. Il provvedimento ridefinisce in primo luogo gli obiettivi del **Fondo di solidarietà nazionale** (di seguito: "Fondo"), destinato a far fronte ai danni alle produzioni agricole e zootecniche a seguito di calamità naturali o eventi eccezionali. A carico del Fondo sono finanziati interventi volti a incentivare la stipula di contratti assicurativi (interventi *ex ante*) e, per i rischi non inseriti nel Piano assicurativo agricolo annuale, interventi finalizzati alla ripresa economica e produttiva dell'impresa (interventi compensativi o *ex post*), nonché interventi di ripristino delle infrastrutture connesse all'attività agricola, tra cui quelle irrigue e di bonifica.

Per quanto concerne gli **interventi volti a incentivare la stipula di contratti assicurativi** (*ex ante*), il sostegno dello Stato, condizionato al fatto che il contratto assicurativo preveda, per ciascun prodotto, la copertura della produzione complessiva aziendale all'interno di uno stesso comune, è concesso fino all'80% qualora il danno raggiunga il 30% (ovvero il 20% nelle zone svantaggiate) e fino al 50% se ad essere assicurati sono i danni causati da avversità che non raggiungono la soglia di distruzione del 30% (o 20% nelle zone svantaggiate), o oggetto della assicurazione sono le perdite causate da epizootie o fitopatie. Si prevede, quindi, la possibilità per le imprese di assicurazione di costituirsi in consorzi di coassicurazione e coriassicurazione, fissando, tuttavia, in conformità alla disciplina comunitaria in materia, limiti alla concentrazione delle risorse nel relativo mercato (limiti peraltro non applicabili, per tre anni, nel caso di rischi coperti con polizze assicurative innovative). Il decreto introduce, poi, il **Piano assicurativo agricolo annuale** (di seguito: "Piano") attraverso il quale si procede, tenendo conto di una serie di parametri, alla individuazione dei rischi assicurabili e alla determinazione dell'entità del contributo pubblico sui premi assicurativi. Il Piano è elaborato sulla base dei dati rilevati dalla banca dati sui rischi agricoli e, previo parere di una Commissione tecnica istituita allo scopo e rappresentativa di tutti i soggetti istituzionali e le categorie interessate, è approvato, entro il 30 novembre di ogni anno, con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali.

Per quanto concerne gli **interventi finalizzati alla ripresa economica e produttiva dell'impresa** (interventi compensativi, indennizzatori o *ex post*) si prevede che possano beneficiarne le imprese che abbiano subito danni non inferiori al 30% della produzione lorda vendibile (20% qualora siano ubicate nelle aree svantaggiate). Le tipologie di aiuti

previste, concessi in forma singola o combinata nei limiti dell'entità del danno sono contributi in conto capitale fino all'80% del danno accertato, prestati ad ammortamento quinquennale, per esigenze di esercizio dell'anno dell'evento e per il successivo, da erogare a tasso agevolato (più favorevole per le imprese nelle aree svantaggiate), proroga delle operazioni di credito agrario e agevolazioni previdenziali.

Al fine di incentivare la stipula di polizze assicurative, il decreto ha stabilito che sono esclusi dagli interventi indennizzatori i danni alle produzioni ed alle strutture ammissibili alle assicurazione agevolata (**c.d. alternatività**). Peraltro, anche a seguito delle richieste formulate in sede parlamentare (risoluzione della Commissione agricoltura approvata il 30 giugno 2004) con il decreto-legge n. 157 del 2004 (articolo 2, co. 1-*quater*), prendendo atto delle difficoltà emerse nella stipula delle polizze registrate nei primi mesi successivi all'entrata in vigore del decreto, è stato deciso il rinvio al 2005 dell'alternatività tra interventi compensativi ed assicurativi. Sempre in sede parlamentare (risoluzione della Commissione agricoltura approvata il 30 giugno 2004) si è evidenziata, inoltre, l'esigenza di reperire risorse aggiuntive per garantire il concorso statale ai premi assicurativi, ciò che ha trovato risposta nella legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2005, articoli 83 e 84).

Altre misure volte a consentire alle imprese di fronteggiare i danni derivanti da calamità naturali recate dal decreto n. 102 del 2004 consistono nella proroga delle scadenze delle rate delle operazioni di credito agrario, in agevolazioni previdenziali e assistenziali (nella forma dell'esonero parziale del pagamento dei contributi) e nel sostegno dei consorzi di difesa.

La seconda linea direttrice delle politiche pubbliche in materia di rischi in agricoltura ha avuto ad oggetto le c.d. **crisi di mercato**.

Il crollo della remunerazione di alcune produzioni nell'estate del 2004 e la forte protesta che ne è scaturita hanno indotto il Governo a intervenire a sostegno delle imprese agricole con il **decreto legge n. 280 del 2004**. Il decreto-legge prevedeva che con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali fosse dichiarato lo stato di grave crisi di mercato per le produzioni per le quali il **prezzo medio unitario**, rilevato dall'ISMEA), fosse risultato inferiore del 30 per cento rispetto al prezzo medio unitario del triennio precedente. In conseguenza della dichiarazione della crisi di mercato, gli agricoltori colpiti potevano accedere ai benefici del Fondo di solidarietà nazionale, nonché alla sospensione del pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali.

Il decreto-legge n. 280 del 2004 decadeva per mancata conversione entro il termine costituzionalmente previsto. Le aspettative sorte tra gli operatori, tuttavia, hanno indotto il Governo ad intervenire nuovamente sulla materia con il **decreto-legge n. 22 del 2005** (convertito in legge, con modificazioni, dalla **legge n. 71 del 2005**), il quale ha ripreso in più parti, peraltro con taluni non trascurabili aggiustamenti, i contenuti del decreto-legge n. 280 del 2004.

Per quanto riguarda le **crisi di mercato verificatesi nel 2004**, il decreto ha previsto (con l'obiettivo primario di restituire liquidità alle imprese) che nei **territori** dove la

riduzione del reddito (e non già del prezzo medio unitario, come previsto nel DL n. 280/2004) sia stata **superiore al 30 per cento** rispetto alla media del triennio precedente (riduzione dichiarata con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali) venga riconosciuta agli operatori la sospensione, fino al 31 dicembre 2005, dei contributi previdenziali e assistenziali (propri e dei lavoratori dipendenti), nonché la possibilità di accendere mutui a lungo termine, assistiti da un contributo pubblico a carico del Fondo di solidarietà nazionale e della garanzia ISMEA, oppure, in alternativa, di ricevere contributi in conto capitale nei limiti *de minimis* (3000 euro in 3 anni).

Per quanto attiene alla **disciplina a regime**, nel caso in cui si verifichi, per **determinate produzioni agricole**, una riduzione del reddito in misura non inferiore al 30 per cento rispetto alla media del triennio precedente, il decreto ha previsto, subordinatamente all'autorizzazione comunitaria (la Commissione, peraltro, in una nota trasmessa al Governo italiano nei giorni immediatamente successivi alla conversione in legge del decreto esprimeva forti dubbi sulla compatibilità con il mercato comune di un intervento statale fondato sul mero presupposto di una riduzione del reddito: ciò ha di fatto precluso l'applicazione della norma), l'attivazione degli interventi compensativi a carico del **Fondo di solidarietà nazionale** (per il quale ha disposto lo stanziamento di risorse aggiuntive pari a 120 milioni di euro per il 2005) e il **rinvio dei pagamenti fiscali, previdenziali e delle cambiali agrarie in scadenza**. Il decreto, inoltre, ha ricondotto i rischi di mercato nell'ambito dei rischi assicurabili previsti dal Piano assicurativo agricolo annuale.

Successivamente, nella consapevolezza che il contenimento degli effetti negativi delle crisi di mercato deve essere perseguito, nell'ambito delle dinamiche di filiera, anche attraverso il supporto delle strutture organizzate della produzione, il **decreto legislativo n. 102 del 2005** (articolo 8) ha previsto la possibilità per le **organizzazioni di produttori** (OP) (e le loro forme associate) di attivare direttamente strumenti per il sostegno del reddito degli associati, sia non commercializzando (per determinati volumi e periodi) il prodotto conferito, sia corrispondendo loro una indennità di ritiro commisurata alle perdite di reddito. Il decreto, inoltre, ha previsto la possibilità per l'AGEA di stipulare convenzioni con le strutture organizzate della produzione al fine di riassorbire una temporanea sovracapacità produttiva e ristabilire l'equilibrio di mercato.

Da ultimo, il Governo è nuovamente tornato sulla materia con il **decreto-legge n. 182 del 2005**, il quale ha esteso al 2005, peraltro per il solo settore dell'uva, gli interventi che il decreto-legge n. 22 del 2005 aveva disposto per il 2004 (specificando, in particolare, che il limite *de minimis* vale per tutte le tipologie di interventi da quest'ultimo previste), ha demandato all'AGEA l'erogazione degli aiuti (fissandone contemporaneamente i parametri di erogazione) e ha previsto la possibilità per il Commissario ex Agensud di destinare parte delle proprie risorse a convenzioni con l'AGEA per interventi a sostegno di produzioni agricole colpite da crisi di mercato.

Sempre nell'ambito delle **Politiche per la crescita** (Capitolo IV.1), il Documento fa riferimento, nel paragrafo dedicato alle **Politiche per l'energia**,

alla necessità di ridurre la dipendenza estera, intervenendo con decisione sul mix energetico. Nel quadro della valorizzazione delle risorse interne e delle fonti rinnovabili (da promuovere in maniera efficiente e secondo logiche di filiera industriale, puntando su tecnologie avanzate a basso costo e a basso impatto ambientale), nel Documento si sottolinea la particolare rilevanza dello **sviluppo delle agroenergie**, da perseguire rafforzando le potenzialità della legge n. 81 del 2006.

Si ricorda che nel corso della XIV legislatura sono stati adottati alcuni significativi interventi nel settore agroenergetico, volti a promuovere la produzione e il consumo di **biomasse e biocarburanti di origine agricola**.

Sul versante comunitario, nell'ambito della riforma della Politica agricola comune (PAC) sono state previste misure volte a incentivare le produzioni agroenergetiche. In particolare, il regolamento n. 1782 del 2003 (articoli 55-56 e 88) ha escluso dall'obbligo di ritiro (*set aside*) i terreni utilizzati per le coltivazioni agroenergetiche e previsto, nel caso di colture pluriennali destinate alla produzione di biomasse, un **aiuto comunitario accoppiato** pari a 45 euro/ettaro. Per lo sviluppo della filiera del biodiesel la direttiva comunitaria n. 30 del 2003 ha invece previsto che una percentuale crescente di carburanti da autotrazione debba essere costituita da biocarburanti, al fine di realizzare una sostituzione, entro il 2020, pari al 20 per cento. La Commissione europea, inoltre, ha di recente adottato un **Piano d'azione per la biomassa** e definito una **Strategia dell'UE per i biocarburanti**.

Sul versante nazionale merita ricordare la legge **finanziaria per il 2006** (legge n. 266 del 2005, articolo 1, commi 422 e 423), che ha disposto il rinnovo delle **agevolazioni per il biodiesel** (esentato dall'accisa nei limiti di un contingente annuo prefissato, nell'ambito di un apposito programma) e previsto nuovi interventi di **promozione delle filiere agroenergetiche** (con lo stanziamento di nuove risorse per la ricerca nel campo bioenergetico e la costituzione presso il MIPAF di un Fondo per la promozione e lo sviluppo delle filiere).

Il provvedimento di maggiore rilievo, adottato sul finire della legislatura, è tuttavia il decreto-legge n. 2 del 2006, convertito in legge, con modificazioni, dalla **legge n. 81 del 2006**, che, nel quadro degli obiettivi indicativi nazionali stabiliti sulla base della normativa comunitaria, ha introdotto (articolo 2-*quater*) l'obbligo per i produttori di carburanti *diesel* e di benzina, a decorrere dal 1° luglio 2006, di immettere al consumo **biocarburanti di origine agricola**, nell'ambito di un'intesa di filiera, di un contratto quadro o di un contratto di programma agroenergetico (la cui disciplina è rimessa al CIPE), in una misura, crescente di un punto percentuale annuo fino al 2010, pari all'**1% dei carburanti immessi al consumo** nell'anno precedente. Inoltre, l'attività di produzione e di cessione di energia da fonti rinnovabili agroforestali è stata considerata attività agricola per connessione e il reddito derivante "reddito agricolo" (con i conseguenti vantaggi fiscali), è stata disposta l'equiparazione del biogas al gas naturale con la conseguente esclusione dall'assoggettamento ad accisa ed è stata prevista la precedenza nel dispacciamento

all'energia elettrica prodotta da biomasse o biogas nell'ambito di intese di filiera (fino a una quota annuale del 30%).

Sempre all'interno del capitolo dedicato alle **Politiche per la crescita** (Capitolo IV.1), infine, il Documento, nel paragrafo dedicato all'**Ambiente**, si occupa della **gestione delle acque** e, nel paragrafo relativo a **Turismo e beni culturali**, richiama il ruolo dell'**enogastronomia** quale essenziale strumento di promozione dell'afflusso turistico nel nostro Paese.

Per quanto concerne la **gestione delle acque** il Documento, preso atto dell'esiguità dei fondi disponibili, evidenzia in primo luogo l'importanza del coinvolgimento strategico e finanziario delle regioni, degli enti locali e dei privati su progetti condivisi. Ribadisce, quindi, l'importanza di una corretta e piena applicazione della Direttiva 2000/60 e la necessità di predisporre interventi in difesa del suolo e per una corretta gestione della acque al fine di combattere il processo di desertificazione in atto in alcune regioni del Meridione.

Si ricorda che la **direttiva 2000/60/CE** (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*) all'art. 3, impone agli Stati membri di individuare i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e di assegnarli a singoli distretti idrografici. Ove opportuno, è possibile accomunare in un unico distretto bacini idrografici di piccole dimensioni e bacini di dimensioni più grandi, oppure unificare bacini limitrofi. Qualora le acque sotterranee non rientrino interamente in un bacino idrografico preciso, esse vengono individuate e assegnate al distretto idrografico più vicino o più consono. Le acque costiere vengono individuate e assegnate al distretto idrografico o ai distretti idrografici più vicini o più consoni. Gli Stati membri provvedono a adottare le disposizioni amministrative adeguate, ivi compresa l'individuazione dell'autorità competente, per l'applicazione delle norme previste dalla direttiva all'interno di ciascun distretto idrografico presente nel loro territorio. Ai fini della direttiva, gli Stati membri possono individuare quale autorità competente un organismo nazionale o internazionale esistente. Successivamente alla delimitazione, la Direttiva prescrive che siano condotte per ogni distretto le seguenti operazioni preliminari: l'analisi delle caratteristiche del distretto (art. 5); l'esame dell'impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee (art. 5); l'analisi economica dell'utilizzo idrico (art. 5); l'istituzione del registro delle zone protette (art. 6). La direttiva stabilisce che per i singoli distretti idrografici un'autorità competente è designata entro il 22 dicembre 2003. Il distretto idrografico costituisce, pertanto, l'unità territoriale di riferimento per la gestione integrata del sistema delle acque superficiali e sotterranee e rispetto ad esso è predisposto e attuato il Piano di gestione per il conseguimento degli obiettivi posti dalla Direttiva. I criteri generali per l'identificazione dei distretti a partire dai bacini idrografici sono contenuti nella linea guida " *Identification of River Basin Districts in Member States - Overview, criteria and current state of play - 2002* ", redatta nell'ambito della Common

Implementation Strategy for the Water Framework Directive 2000/60/EC. I criteri generali suggeriti dalla linea guida prevedono, a partire dall'individuazione bacini idrografici, le seguenti scansioni: delimitazione degli acquiferi principali; accorpamento dei bacini di piccole dimensioni; attribuzione ai distretti degli acquiferi; attribuzione ai distretti delle acque costiere.

Merita ricordare, inoltre, che con Delibera CIPE n. 74 del 27 maggio 2005 (GU 18/1/2006) è stato adottato, ai sensi dell'articolo 4, commi 35 e 36, della legge n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004), il **Programma nazionale degli interventi nel settore idrico**, con cui sono state indicate le risorse finanziarie assegnate ai singoli interventi e l'ordine di priorità.

Per quanto concerne l'**enogastronomia**, merita ricordare che sul finire della legislatura, a conclusione di un esame assai prolungato ed approfondito (che è passato anche attraverso una indagine conoscitiva svolta tra i mesi di giugno e settembre 2002) il Parlamento ha approvato la **legge n. 96 del 2006**, che ha definito una **nuova disciplina dell'agriturismo**, abrogando la normativa previgente che risaliva al 1985 (legge n. 730 del 1985). La nuova legge, approvata in via definitiva dalla Commissione agricoltura delle Camere in sede legislativa l'8 febbraio 2006, è essenzialmente volta (pur nella ristrettezza delle risorse finanziarie stanziare, pari ad appena 0,9 milioni di euro annui) a configurare l'agriturismo come peculiare espressione di un'agricoltura multifunzionale, legata alla preservazione dell'ambiente, alla gestione del territorio e alla valorizzazione delle risorse naturali, storiche e gastronomiche dei territori. In primo luogo, la legge si preoccupa di valorizzare la qualità dell'offerta agrituristica e di conservarne le caratteristiche essenziali, riconducibili alla complementarietà dell'attività agrituristica rispetto all'attività agricola svolta dall'azienda e alla qualificazione professionale degli operatori. A questo fine rimette alle regioni il compito di definire, per le strutture dove il numero di ospiti sia superiore a dieci, i criteri per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche rispetto alle attività agricole, che devono rimanere prevalenti, con particolare riferimento al tempo di lavoro necessario al loro esercizio, nonché di disciplinare la somministrazione di pasti e bevande costituiti da prodotti agricoli propri o di aziende agricole della zona. Al fine di garantire omogeneità su tutto il territorio nazionale nella classificazione delle strutture, si prevede, inoltre, che il Ministero delle politiche agricole e forestali definisca criteri minimi uniformi. Quanto alla professionalità degli operatori, la legge prevede invece che le regioni disciplinino le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica, per il conseguimento del quale possono essere organizzati appositi corsi di formazione. La legge introduce quindi alcune importanti novità in materia di semplificazione amministrativa, prevedendo, in particolare, che l'esercizio possa essere avviato con la semplice comunicazione di inizio dell'attività al Comune, al quale competono i successivi controlli. Altra novità di grande portata è l'equiparazione alle attività agrituristiche di quelle esercitate dai pescatori che svolgano attività di ospitalità e somministrazione di pasti (come nel caso del pesca-turismo). La legge prevede, infine, la predisposizione da parte

del Ministro delle politiche agricole e forestali, d'intesa con le regioni, di un programma triennale, finalizzato alla promozione dell'agriturismo italiano sui mercati, nonché la costituzione di un Osservatorio nazionale dell'agriturismo, partecipato dai rappresentanti delle associazioni di settore, con il compito di raccogliere ed elaborare i dati provenienti dalle regioni, formulare proposte per lo sviluppo del settore e pubblicare un rapporto annuale sullo stato dell'agriturismo nazionale.

Per quanto attiene alla qualità degli alimenti, si ricorda che con il decreto legislativo n. 181 del 2003 è stata data attuazione alla direttiva n. 2000/13/CE, che ha profondamente innovato il quadro normativo comunitario in materia di **etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari**. Il decreto, in particolare, rende obbligatoria l'indicazione in etichetta delle quantità di alcuni ingredienti (caffeine, chinino, derivati della carne, sostanze alcoliche in misura superiore al 12 per cento) e aggiorna le norme in materia di scadenza e termine minimo di conservazione degli alimenti, nonché di presentazione dei prodotti sfusi.

Di grande rilevanza sono poi le norme introdotte con il decreto-legge n. 157 del 2004, che ha previsto, in particolare, l'obbligo di indicare in etichetta il luogo di origine o di provenienza, inteso come il Paese o la zona di produzione della materia prima agricola utilizzata prevalentemente nella preparazione o nella produzione di un alimento. Tali disposizioni, adottate nel corso di un dibattito particolarmente acceso (che ha visto la ferma opposizione della Federalimentare), sono state peraltro "respinte", poche settimane dopo la loro approvazione, dalla Commissione europea, la quale osservava (nota del 25 agosto 2004) che non erano state rispettate le procedure comunitarie sulla preventiva comunicazione della norma alla Commissione medesima (nel merito, peraltro, la norma contrastava con il principio consolidato a livello comunitario per cui un prodotto è originario del Paese in cui si fabbrica: nel caso della pasta, ad esempio, questa, se prodotta in Italia, può essere ritenuta italiana anche se il grano utilizzato è di provenienza ucraina).

Il decreto-legge n. 157 del 2004 ha inoltre recato disposizioni specifiche sull'etichettatura dell'**olio di oliva** (in base alle quali deve essere indicato il luogo di coltivazione e molitura delle olive) e sull'uso delle denominazioni di vendita "**latte fresco pastorizzato**" (esclusa per i tipi di latte prodotti con trattamenti ulteriori alla pastorizzazione, come ad esempio il "**microfiltrato**") e "**passata di pomodoro**" (riservata al prodotto ottenuto esclusivamente dalla spremitura diretta del pomodoro fresco, con la conseguenza di escludere i prodotti di importazione, in particolare cinesi).

Quanto agli interventi legislativi relativi a specifici settori produttivi, si ricordano la legge n. 292 del 2002 sulla tutela della **bufala mediterranea**, la legge n. 311 del 2004 (articolo 1, comma 87), in materia di **agricoltura biologica** e il decreto legislativo n. 178 del 2003, con cui è stata data attuazione alla direttiva 2000/36/CE relativa ai **prodotti di cacao e di cioccolato**. Quest'ultimo decreto reca, in particolare, una norma (articolo 6) che prevede l'utilizzo della denominazione "cioccolato puro" per il cioccolato lavorato esclusivamente con burro di cacao, in contrasto con la direttiva comunitaria che non contempla tale denominazione aggiuntiva. Al riguardo merita segnalare che il Parlamento

ha deciso di non dare corso alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione nei confronti del nostro Paese, mantenendo in vigore la norma italiana sulla denominazione di cioccolato puro (le Camere hanno soppresso l'articolo 20 del disegno di legge comunitaria per il 2005, AC 5767/B, che disponeva l'abrogazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 178 del 2003). Merita segnalare, inoltre, che sempre in tema di denominazione dei prodotti di cacao e cioccolato, la Corte di giustizia ha condannato l'Italia per aver previsto l'obbligo di utilizzare la denominazione "surrogato di cioccolato" per i prodotti, fabbricati in altri Stati membri, contenenti grassi vegetali diversi dal burro di cacao

Da ultimo, il decreto-legge n. 2 del 2006 ha introdotto disposizioni più rigorose sull'**indicazione di origine del miele** in etichetta e sull'utilizzo dell'olio da tavola nei pubblici esercizi (con la previsione del divieto di proporre al consumo, fatti salvi gli usi di cucina e di preparazione dei pasti, di olio d'oliva in contenitori non etichettati conformemente alla normativa vigente).

Per quanto concerne il **Capitolo V**, nell'ambito della **Strategia per la competitività e il riequilibrio territoriale (V.2)** il Documento fa riferimento, nel quadro di una politica volta a promuovere la competitività delle filiere produttive (Paragrafo 3: "Potenziare le filiere produttive, i servizi, la concorrenza"), alle peculiari **potenzialità della filiera agroalimentare**, la quale potrà avvalersi anche di interventi atti a rendere più accessibili i mercati di sbocco e a rafforzare la logistica.

Nel corso della XIV legislatura sono state svolte importanti politiche per la promozione, lo sviluppo, l'ammodernamento e il sostegno delle **filiera agroalimentari**.

I contratti di filiera sono riconducibili a quella particolare forma di regolamentazione concordata tra soggetti pubblici e privati introdotta, a livello generale, dall'articolo 2, comma 203, della legge n. 662 del 1996, la quale ha dettato una prima disciplina organica della c.d. **programmazione negoziata**. Successivamente, l'articolo 10, comma 1, del D.Lgs. n. 173 del 1998, ha rimesso al CIPE il compito di determinare "limiti, criteri e modalità di applicazione anche alle imprese agricole, della pesca marittima e in acque salmastre e dell'acquacoltura" degli interventi (patti territoriali, contratti di programma e contratti d'area) regolati dall'articolo 2, comma 203, della legge n. 662 del 1996. In attuazione dell'articolo 10, comma 1, della legge n. 173 del 1998 il CIPE ha adottato la delibera 11 novembre 1998, n. 127, la quale ha disposto l'**estensione all'agricoltura e alla pesca degli strumenti della programmazione negoziata**, integrando a tal fine le proprie precedenti delibere 25 febbraio 1994 (di disciplina dei contratti di programma) e 21 marzo 1997 (di disciplina della programmazione negoziata).

Sul piano legislativo i **contratti di filiera nel settore agroalimentare** sono stati introdotti dalla legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003, articolo 66, commi 1 e 2), che ha assegnato al Ministro delle politiche agricole e forestali il compito di promuovere la definizione di contratti di filiera attingendo alle risorse destinate alle

cosiddette “aree sottoutilizzate” (coincidenti territorialmente con le aree depresse). Le finalità da perseguire sono quelle di favorire l’integrazione dei diversi soggetti partecipanti ad una medesima filiera del sistema agroalimentare e di rafforzare i **distretti agroalimentari**. Per la conclusione dei contratti di filiera è richiesto che sia rispettata la programmazione regionale, che i contratti abbiano una rilevanza nazionale, che abbiano carattere interprofessionale (prevedano cioè la partecipazione dei rappresentanti di due o più categorie professionali - produttori, trasformatori, distributori - di una medesima filiera produttiva), che siano coerenti con gli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato in agricoltura e che rientrino nel limite finanziario complessivo che sarà fissato con delibera del CIPE in sede di ripartizione del Fondo per le aree sottoutilizzate (istituito dall’articolo 61 della medesima legge n. 289 del 2002). In attuazione dell’articolo 66 della legge n. 289 del 2002 è stato adottato dal Ministro delle politiche agricole e forestali il D.M. 1° agosto 2003, che ha dettato i criteri per l’attuazione dei contratti di filiera.

Un forte impulso all’organizzazione delle filiere e al loro sostegno è derivato dalle norme (articoli 9 e ss.) approvate con il decreto legislativo n. 102 del 2005 (adottato in attuazione della legge n. 38 del 2003, c.d. collegato agricolo), che ha profondamente innovato il sistema degli strumenti per la **regolazione dei mercati agroalimentari**.

Nel sistema delineato dal decreto n. 102, l’**intesa di filiera** (che sostanzialmente sostituisce i vecchi accordi interprofessionali) costituisce il quadro di riferimento di una catena “pattizia” che, attraverso passaggi successivi e conseguenti, si sviluppa attraverso contratti quadro, contratti-tipo e contratti di conferimento tra singoli agricoltori e primi acquirenti.

Le intese di filiera, aventi lo scopo (secondo la definizione normativa) di “favorire l’intesa di filiera e la valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari, tenendo conto degli interessi della filiera e dei consumatori”, sono volte a definire azioni per migliorare la conoscenza e la trasparenza della produzione e del mercato e il coordinamento dell’immissione dei prodotti sul mercato; a definire modelli contrattuali compatibili con la normativa comunitaria da utilizzare nella stipula dei contratti di coltivazione, allevamento e fornitura; ad individuare modalità di valorizzazione e tutela delle denominazioni di origine, indicazioni geografiche e marchi di qualità, nonché criteri per la valorizzazione del legame delle produzioni al territorio di provenienza; a delineare azioni volte a perseguire condizioni di equilibrio e stabilità del mercato attraverso informazioni e ricerche per l’orientamento della produzione agricola alla domanda e alle esigenze dei consumatori, nonché metodi di produzione rispettosi dell’ambiente.

Le intese di filiera possono essere stipulate, nell’ambito del **Tavolo agroalimentare**, dagli organismi maggiormente rappresentativi a livello nazionale dei settori della produzione, trasformazione, commercio e distribuzione dei prodotti agricoli, nonché dalle organizzazioni interprofessionali riconosciute. Le intese sono approvate, previa verifica della compatibilità con la normativa nazionale e comunitaria, con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali. La definizione delle modalità per la stipula delle filiere, nonché per la costituzione e il funzionamento dei tavoli di filiera, sono state definite con il DPCM 5 agosto 2005 (tale provvedimento è stato oggetto di una segnalazione

dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato relativamente alle disposizioni che consentono al Ministro delle politiche agricole di approvare intese di filiera restrittive della concorrenza, in quanto finalizzate a una "programmazione revisionale e coordinata della produzione in funzione degli sbocchi di mercato").

Nella cornice definita dalle intese di filiera si inseriscono i **contratti-quadro** sottoscritti dai rappresentanti delle organizzazioni dei produttori (OP) e delle imprese di trasformazione, distribuzione e commercializzazione dei prodotti agricoli in relazione a singoli prodotti ed aree geografiche. I contratti-quadro perseguono gli obiettivi di sviluppare gli sbocchi commerciali sui mercati interno ed estero, orientare la produzione agricola per farla corrispondere alla domanda, al fine di perseguire condizioni di equilibrio e stabilità del mercato, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, migliorare la qualità dei prodotti, con particolare riguardo alle diverse vocazioni colturali e territoriali e alla tutela dell'ambiente, ridurre le fluttuazioni dei prezzi e prevedere criteri di adattamento della produzione all'evoluzione del mercato. La stipula di un contratto-quadro obbliga gli acquirenti a rifornirsi del prodotto tramite un **contratto di coltivazione, allevamento e fornitura** che rispetti i contenuti del contratto quadro e che trova applicazione anche nei confronti degli imprenditori agricoli non aderenti alle organizzazioni stipulanti (c.d. "*erga omnes*"; i beneficiari non aderenti sono però chiamati, a fronte dei vantaggi derivanti dall'applicazione nei loro confronti delle clausole contenute del contratto, a versare i contributi associativi alle organizzazioni firmatarie)

Nel caso in cui non si raggiunga un'intesa di filiera, con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali possono essere definite, per singoli settori produttivi, modalità di stipula dei contratti-quadro che prevedano una rappresentatività specifica, determinata in percentuale al volume di produzione commercializzata, da parte dei soggetti produttivi.

I contratti-quadro stabiliscono, quindi, il **contratto-tipo** che deve essere adottato nella stipulazione dei contratti di coltivazione, allevamento e fornitura.

Il decreto, infine, prevede una serie di **incentivi** per promuovere la stipula di contratti di coltivazione, allevamento e fornitura conformi ai contratti-quadro, quali la preferenza nell'erogazione di contributi statali per la ristrutturazione delle imprese e nell'assegnazione degli appalti.

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea)

La strategia di Lisbona

Nell'ambito della strategia di Lisbona riveduta⁴⁸, l'Italia ha presentato - il 14 ottobre 2005 - il programma di riforma nazionale, "**Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione (PICO)**".

⁴⁸ La **revisione intermedia** della strategia di Lisbona è stata operata dal Consiglio europeo del marzo 2005, che ha, in particolare, riorientato le priorità della strategia verso la crescita e

I programmi di riforma nazionali presentati dagli Stati membri a ottobre 2005, sono stati elaborati sulla base delle **linee direttrici integrate per la crescita e l'occupazione** per il periodo **2005-2008**, approvate dal Consiglio europeo del giugno 2005⁴⁹.

A complemento dei programmi nazionali di riforma, nel luglio 2005, la Commissione ha presentato, come previsto nelle medesime linee direttrici integrate, una comunicazione sul **programma comunitario di Lisbona 2005-2008** (COM(2005)330), relativo alle azioni da intraprendere a livello comunitario a favore della crescita e dell'occupazione.

La comunicazione propone misure suddivise in tre settori principali: porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita; rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro; creare nuovi e migliori posti di lavoro.

Il 25 gennaio 2006 la Commissione ha presentato la **relazione annuale sui progressi nell'attuazione della strategia di Lisbona rinnovata** (COM(2006) 30), che è stata esaminata dal Consiglio europeo di primavera 2006.

In conformità alle Linee direttrici integrate, la **relazione annuale** opera una valutazione dei progressi compiuti sia a livello dell'UE che a quello nazionale nell'attuazione della Strategia di Lisbona e identifica le ulteriori azioni eventualmente necessarie a livello comunitario per imprimere nuovo slancio e accelerare il conseguimento degli obiettivi in materia.

La relazione per il 2006 della Commissione identifica, anzitutto, quattro azioni prioritarie da avviare entro il 2007:

- investire nell'istruzione e nella ricerca;
- eliminare le costrizioni per le piccole e medie imprese e liberare il potenziale delle imprese;
- creare migliori e più numerosi posti di lavoro per far fronte alla globalizzazione e all'invecchiamento della popolazione;
- garantire l'approvvigionamento efficiente, sicuro e sostenibile dell'energia.

In secondo luogo, la relazione reca un'analisi e valutazione dei programmi nazionali di riforma.

Per quanto riguarda l'**Italia**, la Commissione condivide l'analisi presentata dal **PICO** sottolineando come una delle principali sfide per l'Italia sia quella di accrescere in

l'occupazione. A tal fine, le conclusioni del Consiglio europeo hanno anche prospettato procedure per coinvolgere tutte le forze interessate (parlamenti, autorità locali, parti sociali e società civile) nella migliore realizzazione della strategia, che è stata articolata secondo un ciclo di programmazione triennale.

⁴⁹ Le linee direttrici si articolano in:

- una **raccomandazione** recante i grandi **orientamenti di politica economica** (GOPE), applicabili a tutti gli Stati membri e alla Comunità;
- una **decisione** recante le **linee direttrici per l'occupazione** che enunciano gli obiettivi generali e le azioni prioritarie in materia di occupazione nell'Unione europea e nei suoi Stati membri.

generale la **concorrenza su tutti i mercati**. La relazione della Commissione incoraggia le autorità italiane ad accrescere i loro sforzi per assicurare la **sostenibilità delle finanze pubbliche** e ad adottare misure più incisive e più specifiche per **promuovere la concorrenza**, soprattutto nelle industrie e nei servizi di rete. Sollecita inoltre l'adozione di un approccio più generale diretto ad accrescere l'offerta di lavoro e i tassi di occupazione, intervenendo in particolare sulle disparità regionali.

La Commissione sottolinea che, nonostante il basso tasso di crescita, la creazione di un numero consistente di posti di lavoro negli ultimi anni ha contribuito a far **scendere il tasso di disoccupazione all'8% nel 2004**, ossia al di sotto della media UE. Tuttavia, il tasso di occupazione, pari al 57,6% (2004) rimane molto al di sotto dell'obiettivo di Lisbona. Osserva inoltre che l'Italia ha registrato una **perdita di competitività** sul piano internazionale e ha un **debito pubblico** molto forte.

Il **Consiglio europeo** di primavera del **23 e 24 marzo 2006**, accogliendo favorevolmente la relazione annuale della Commissione, ha sottolineato che la massima priorità per gli Stati membri nel 2006 sarà costituita dall'**attuazione tempestiva e completa delle misure concordate nei programmi nazionali**.

In particolare:

- chiede agli Stati membri di **riferire nell'autunno 2006 sulle misure adottate** per attuare i programmi nazionali di riforma e invita a tener conto di questi ultimi nell'elaborazione dei quadri di riferimento strategico nazionali per la coesione;
- invita inoltre il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a organizzare lo scambio di esperienze e la Commissione a rivolgere particolare attenzione, nella sua relazione destinata al Consiglio europeo di primavera 2006, ai progressi verso l'attuazione dei programmi nazionali di riforma, alle azioni prioritarie, e alle **eventuali ulteriori misure** che potrebbero risultare necessarie.

Il **Consiglio europeo** del **15 e 16 giugno 2006**, ribadendo l'importanza del **rilancio della strategia di Lisbona**, ha posto l'accento sulle misure relative alla promozione degli investimenti nella conoscenza e nell'innovazione, del potenziale delle imprese e dell'occupazione per le categorie prioritarie.

Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione

Il 1° marzo 2006 la Commissione europea ha presentato una **proposta di regolamento** per l'istituzione di un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (COM(2006)91). Il Fondo, la cui istituzione è stata prospettata dal Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005, nell'ambito del compromesso sulle prospettive finanziarie 2007-2013 (*cfr la specifica scheda nel presente dossier*) è destinato a fornire un sostegno mirato per il **reinserimento professionale** dei lavoratori in seguito a modifiche strutturali importanti nel commercio mondiale.

La dotazione annuale del Fondo è pari a 500 milioni di euro annui finanziati attraverso sottoutilizzazioni del bilancio UE.

La proposta sarà esaminata dal Consiglio e dal Parlamento europeo secondo la procedura di codecisione. Il Consiglio dovrebbe raggiungere l'accordo politico in vista della posizione comune in prima lettura presumibilmente il 1° dicembre 2006.

Progress

La Commissione ha presentato, il 14 luglio 2004, nel quadro delle proposte collegate al quadro finanziario 2007-2013, una **proposta di decisione** relativa ad un **programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale PROGRESS (COM(2004) 488)**.

Il programma comunitario, relativo al periodo **2007-2013**, intende sostenere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea nel campo dell'occupazione e degli affari sociali, contribuendo in tal modo alla realizzazione della strategia di Lisbona in tali settori.

Il programma si articola in cinque sezioni corrispondenti a cinque grandi settori di attività: occupazione; protezione sociale e inclusione; condizioni di lavoro; lotta contro la discriminazione e la diversità; pari opportunità.

Il Consiglio occupazione ha raggiunto, il 2 giugno 2006, l'accordo politico sulla proposta di decisione in vista della posizione comune in prima lettura che sarà adottata formalmente in una prossima riunione del Consiglio e trasmessa al Parlamento europeo per la seconda lettura, secondo la procedura di codecisione.

Coinvolgimento delle persone più lontane dal mercato del lavoro

Facendo seguito alla nuova Agenda sociale per il periodo 2005-2010⁵⁰, l'8 febbraio 2006 la Commissione ha avviato una **consultazione** su un'azione da realizzare a livello comunitario per **promuovere il coinvolgimento** attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro (COM (2006) 44).

La comunicazione – che ribadisce che una maggiore coesione sociale costituisce, accanto agli obiettivi in materia di occupazione, un altro elemento chiave per la riuscita della strategia di Lisbona – persegue un duplice obiettivo:

- fare un **bilancio dei progressi** compiuti dall'Unione allargata sulla via di un migliore accesso al mercato del lavoro per le persone che ne sono escluse;

⁵⁰ Il 9 febbraio 2005 la Commissione ha presentato la nuova Agenda sociale (COM(2005)33) per la modernizzazione del modello sociale europeo, nel contesto della revisione della strategia di Lisbona. L'Agenda presenta azioni chiave relativamente all'occupazione, alle pari opportunità e all'inclusione.

- a partire da questo bilancio, lanciare una consultazione pubblica sui possibili orientamenti di **un'azione a livello dell'Unione** al fine di promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro.

Dopo questa prima fase di consultazione – che si è conclusa ad aprile 2006 - la Commissione intende procedere ad un esame particolareggiato dei contributi ricevuti e trarre conclusioni, sulla cui base valuterà se predisporre proposte legislative in materia.

Competitività e innovazione

Programma quadro

Il 6 aprile 2005 la Commissione ha presentato una **proposta di decisione** che istituisce un **programma quadro per la competitività e l'innovazione per il periodo 2007-2013** (COM(2005)121).

Il programma quadro riunisce i **programmi specifici** esistenti in un quadro unificato, che si articola in tre pilastri: il programma per l'innovazione e l'imprenditorialità, il programma di sostegno alla politica in materia di TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e il programma Energia intelligente – Europa.

Il Parlamento europeo ha esaminato la proposta di decisione in prima lettura, il 1° giugno 2006, secondo la procedura di codecisione.

Aiuti di stato all'innovazione

La Commissione europea ha presentato, il 21 settembre 2005, una comunicazione sugli aiuti di stato all'innovazione (COM(2005)436) con la quale ha avviato una consultazione circa i miglioramenti specifici da introdurre nella normativa vigente in materia, in particolare per rafforzare la certezza del diritto, le possibilità di finanziamento, la definizione di criteri per rendere gli aiuti più mirati e la semplificazione del contesto normativo. La consultazione si è conclusa il 21 novembre 2005.

Nel corso dei mesi di aprile e maggio 2006, la Commissione ha presentato **bozze di documenti preparatori** riguardanti la **futura disciplina comunitaria** in materia di aiuti di Stato a favore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione, chiedendo alle parti interessate di esprimere le proprie osservazioni. La Commissione, alla luce dei commenti ricevuti, intende adottare prossimamente un nuovo quadro regolamentare per gli aiuti in questo settore.

*Il 14 febbraio 2006 il Parlamento europeo ha approvato una **risoluzione** sulla comunicazione della Commissione concernente la riforma degli aiuti di Stato (cfr. il paragrafo del presente dossier relativo agli aiuti di Stato), nel cui ambito, fra l'altro, osserva che gli aiuti destinati a ricerca e sviluppo potrebbero consentire agli Stati membri di individuare le carenze del mercato e di elaborare delle misure idonee a stimolare*

*l'industria, a investire maggiormente in ricerca e sviluppo. La risoluzione sottolinea, tuttavia, **che tali aiuti non devono dar luogo a distorsioni della concorrenza** ed evidenzia, in tale contesto, l'esigenza di superare le barriere fiscali e regolamentari negli Stati membri che ostacolano lo sviluppo delle imprese innovative e di recente creazione. Il Parlamento europeo, infine, sostiene la **flessibilità degli aiuti di Stato** riguardanti la **creazione e la promozione di idee innovative negli organismi di ricerca** del settore pubblico e nelle università nonché **norme chiare e semplici** sulle modalità relative al trasferimento di tali idee e conoscenze verso le imprese.*

Piano d'azione per l'innovazione e la ricerca

Il 12 ottobre 2005 la Commissione ha presentato la comunicazione "Potenziare la ricerca e l'innovazione – investire per la crescita e l'occupazione: una strategia comune (2005-2007)" (COM(2005)488). Il documento presenta un piano d'azione integrato innovazione/ricerca, che comprende azioni articolate in quattro assi principali di intervento:

- la ricerca e l'innovazione al centro delle politiche dell'UE;
- la ricerca e l'innovazione al centro dei finanziamenti dell'UE;
- la ricerca e l'innovazione al centro dell'attività economica;
- migliorare le politiche per la ricerca e l'innovazione.

Il Consiglio competitività, nelle sue conclusioni del 29 novembre 2005, ha accolto con favore l'approccio integrato alla ricerca e all'innovazione proposto dalla Commissione.

Piccole e medie imprese

Il 10 novembre 2005 la Commissione ha presentato la comunicazione "Attuare il programma comunitario di Lisbona: una **politica moderna a favore delle PMI per la crescita e l'occupazione** (COM(2005) 551), con la quale intende istituire un quadro politico per le iniziative riferite alle PMI.

La comunicazione, rilevando le enormi **potenzialità non sfruttate** che le PMI hanno di creare crescita e occupazione, propone di semplificare norme e regolamenti, di promuovere una cultura imprenditoriale e di assistere le PMI nell'accesso all'innovazione, al credito, alla formazione e ai mercati europei e internazionali. A tal fine, la Commissione considera prioritario un **miglior coordinamento delle politiche** a favore delle PMI a livello dell'UE e degli Stati membri, utilizzando strumenti e programmi comunitari per iniziative che sostengano la competitività delle PMI.

Il Consiglio Competitività del 13 marzo 2006 ha adottato conclusioni sulla comunicazione, approvando l'approccio proposto dalla Commissione e invitando gli Stati membri, fra l'altro, a migliorare il contesto normativo per le PMI in modo da permettere la creazione di maggiore occupazione.

Il 29 giugno 2006 la Commissione ha presentato la **comunicazione** “Attuare il programma comunitario di Lisbona: **Finanziare la crescita delle piccole e medie imprese** – promuovere il **valore aggiunto europeo**” (COM(2006) 349).

Complemento della comunicazione su una politica moderna a favore delle PMI sopra richiamata, il documento in oggetto propone una serie di azioni relative al finanziamento delle piccole e medie imprese. L'iniziativa comprende, in particolare, misure destinate a suscitare **maggiori investimenti nel capitale di rischio**, a sviluppare il **finanziamento bancario dell'innovazione** e a rendere i **sistemi di finanziamento** esistenti **più favorevoli** alle piccole e medie imprese.

La Commissione intende seguire i progressi realizzati in tale settore e preannuncia la presentazione, nel 2009, di un primo rapporto coerente con la relazione sui progressi della strategia di Lisbona rinnovata.

Approccio integrato per la politica industriale

Il 5 ottobre 2005 la Commissione ha presentato una **comunicazione** volta a delineare un approccio integrato per la politica industriale (COM(2005) 474), nel quadro dell'attuazione del programma comunitario di Lisbona⁵¹.

Il documento presenta un **quadro politico per rafforzare l'industria manifatturiera** dell'UE, nell'ambito di un nuovo approccio integrato per la politica industriale. In particolare, la Commissione sostiene la **natura orizzontale** della politica industriale, impegnandosi a non ricorrere a politiche di intervento selettive e mantiene l'impegno da **incoraggiare e a facilitare il processo di innovazione** e i **mutamenti industriali**. Al tempo stesso, la Commissione ritiene necessario adottare un approccio nuovo che tenda ad applicare politiche meglio concepite, più pertinenti, integrate e consensuali.

Il Consiglio competitività, nelle sue conclusioni del 29 maggio 2006, ha affermato di voler monitorare regolarmente i progressi compiuti nell'attuazione degli obiettivi politici enunciati nella comunicazione della Commissione ed esaminare tutti i pertinenti contributi forniti dalla Commissione e dagli Stati membri.

Ricerca e sviluppo tecnologico

Settimo Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico

Il 6 aprile 2005 la Commissione ha presentato, nel quadro delle misure collegate al nuovo quadro finanziario dell'UE per il 2007-2013, una proposta di decisione relativa al **Settimo programma quadro** di attività comunitarie di

⁵¹ Il 20 luglio 2005 la Commissione ha presentato il programma comunitario di Lisbona 2005-2008 (COM(2005) 330) relativo alle azioni da intraprendere a livello UE a favore della crescita e dell'occupazione.

ricerca, sviluppo tecnologico, comprendente anche attività di dimostrazione (2007-2013) (COM(2005)119).

Il programma viene configurato dalla Commissione quale strumento fondamentale ai fini dell'attuazione di uno degli obiettivi prioritari dell'UE: incrementare il potenziale di crescita economica e rafforzare la competitività europea investendo nella conoscenza, l'innovazione e il capitale umano.

Il programma è articolato in **quattro programmi specifici** che corrispondono ai quattro obiettivi fondamentali della politica europea di ricerca:

- **cooperazione**, inteso a promuovere la cooperazione tra università, imprese, centri di ricerca ed enti pubblici
- **idee**, inteso ad istituire un Consiglio europeo della ricerca
- **persone**, mirato ad aumentare le risorse umane disponibili per la scienza e la ricerca
- **capacità**, inteso a rafforzare le capacità di ricerca e innovazione in Europa.

Il Consiglio competitività ha raggiunto, nell'ambito della procedura di codecisione, il 29 maggio 2006, un accordo su un orientamento generale relativo alla proposta di decisione. Il 15 giugno 2006 il Parlamento europeo ha esaminato, in prima lettura, la proposta approvando emendamenti. In particolare, il Parlamento europeo – alla luce dell'accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013, stipulato il 17 maggio 2006 – ha allineato la dotazione del programma agli stanziamenti indicati nelle medesime prospettive finanziarie. A seguito della prima lettura del Parlamento europeo, la Commissione ha adottato, il 28 giugno 2006, una proposta modificata (COM(2006) 364) che sarà esaminata prossimamente dal Consiglio.

Istituto europeo di tecnologia

Il 22 febbraio 2006 la Commissione ha adottato una **comunicazione** (COM(2006)77) con la quale ha prospettato la creazione di un **Istituto europeo di tecnologia (EIT)**, destinato a divenire un nuovo polo d'eccellenza nell'ambito della ricerca e dell'innovazione, in armonia con gli obiettivi della revisione intermedia della strategia di Lisbona.

Le attività dell'EIT potrebbero, secondo la Commissione, essere finanziate da fonti diverse: dall'UE, dagli Stati membri e dal mondo imprenditoriale.

L'8 giugno 2006, la Commissione ha presentato una **comunicazione** (COM(2006)276) con cui chiarisce il **modello organizzativo** e i progressi fatti verso la realizzazione di un Istituto Europeo di Tecnologia. Tale comunicazione sarà sottoposta, nei prossimi mesi, ad un'ampia **consultazione**; in base ai risultati ottenuti la Commissione intende predisporre, entro la fine dell'anno, una proposta legislativa per l'istituzione dell'EIT.

Strategia per il mercato interno

Il 20 aprile 2006 la Commissione ha predisposto un documento in vista dell'elaborazione di **nuovi orientamenti nel settore del mercato interno**, sul quale ha avviato una consultazione pubblica che si è conclusa il 15 giugno 2006. Il documento effettua una valutazione della situazione attuale ed individua una serie di priorità politiche future.

Per quanto riguarda la **situazione attuale**, la Commissione sottolinea come, malgrado alcuni risultati globalmente positivi raggiunti in termini di crescita del PIL, creazione di nuovi posti di lavoro e maggiore scelta di beni e di servizi a prezzi inferiori, il mercato interno debba ancora affrontare un certo numero di sfide al fine di migliorare la competitività delle imprese europee e di generare crescita ed occupazione. Tali sfide riguardano in particolare la **frammentazione in alcuni settori** quali il mercato dei servizi, gli appalti pubblici, i trasporti, l'energia e le telecomunicazioni; l'**allargamento**, che impone la gestione di una maggiore diversità nel settore del mercato interno; la **globalizzazione** con la conseguente trasformazione radicale dei sistemi economico, sociale e regolamentare; le **rapide trasformazioni tecnologiche** che rendono necessario un adeguamento rapido, soprattutto in termini di innovazione; la **persistenza di atteggiamenti protezionistici** in particolare per quanto riguarda le fusioni e le acquisizioni transfrontaliere in una serie di settori sensibili.

Relativamente alle **priorità future**, la Commissione individua **cinque settori di intervento**:

1. incoraggiare il **dinamismo e l'innovazione nel mercato interno** mediante azioni in settori quali la **proprietà intellettuale**, gli **appalti**, nuove forme di **finanziamento** per i progetti innovativi, un **migliore accesso al mercato per i servizi**;
2. garantire un **quadro normativo di alta qualità** soprattutto al fine di favorire lo sviluppo delle PMI – spesso soggette ad un peso regolamentare eccessivo - e di rendere più attraenti i mercati europei. La Commissione ricorda i metodi utilizzati allo stato attuale a tal fine ovvero la **consultazione** delle parti interessate sulle future iniziative legislative e la **valutazione di impatto** delle stesse iniziative sotto il profilo economico, sociale ed ambientale. In tale contesto la Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio - nella loro veste di colegislatori - nonché gli Stati membri - in sede di recepimento della normativa europea - a non perdere di vista l'importante obiettivo del miglioramento della qualità della legislazione;
3. **migliorare l'attuazione e l'applicazione** della normativa. La Commissione sottolinea, a tal riguardo, l'importante ruolo che spetta agli Stati membri in sede di applicazione della normativa in materia di mercato interno e ricorda alcune delle iniziative che intende intraprendere a tal fine fra cui l'istituzione di un **sistema di informazione del mercato interno** (SIMI) per favorire lo scambio di informazioni fra le amministrazioni dei vari Stati membri; l'istituzione di meccanismi più efficaci e mirati per le procedure di infrazione;

4. rispondere più efficacemente alla **globalizzazione**, introducendo adeguamenti nel mercato interno al fine di attrarre investimenti esteri e di consentire alle imprese europee di essere competitive a livello internazionale. In questo contesto la Commissione **invita i Parlamenti nazionali**, le autorità di controllo e le altre istanze regolamentari **ad approfondire la loro cooperazione a livello internazionale** in maniera coordinata per consentire all'UE di parlare con una sola voce e di rafforzare il ruolo dell'UE nei fori internazionali destinati all'elaborazione di regole quali l'OMC (Organizzazione mondiale del commercio), la WIPO (Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale) o l'UN/ECE (Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite);
5. **migliorare l'informazione** dei cittadini e delle imprese sulle opportunità offerte dal mercato interno per consentire loro di trarne i massimi benefici.

Libera circolazione dei servizi

Il 13 gennaio 2004 la Commissione ha presentato una **proposta di direttiva** relativa ai **servizi nel mercato interno** (COM(2004)2) (**cosiddetta "direttiva Bolkenstein"**).

La proposta si inserisce nel processo di riforme economiche varato dal Consiglio europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000) al fine di fare dell'Unione europea, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. L'obiettivo della proposta è quello di stabilire un quadro giuridico che elimini gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi ed alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri.

*Il 4 aprile 2006 la Commissione ha presentato una **proposta modificata** (COM(2006)160) che riprende in larga misura il testo adottato in prima lettura dal PE, con emendamenti, il 16 febbraio 2006, nell'ambito della procedura di codecisione. Il nuovo testo modifica la proposta originaria della Commissione in particolare per quanto riguarda la **soppressione del principio del Paese di origine** e la sua sostituzione con quello relativo alla libera circolazione dei servizi; **l'esclusione dei servizi di interesse generale** dal campo di applicazione della direttiva proposta che, però, si applicherà ai servizi di interesse economico generale; l'esclusione dal campo di applicazione della direttiva proposta di una serie di servizi, fra cui i servizi sanitari, alcuni dei quali saranno oggetto di iniziative specifiche. Sono state, inoltre, eliminate dal testo della proposta le disposizioni relative al **distacco dei lavoratori**, visto che questa questione ricade nel campo di applicazione della **direttiva 96/71/CE** relativa al distacco di lavoratori nell'ambito di una disciplina di servizi. Al fine di facilitare l'applicazione di questa direttiva, la Commissione ha presentato, nella stessa data della proposta modificata, una comunicazione (COM(2006)159) con la quale presenta gli orientamenti riguardanti il **distacco dei lavoratori** effettuato nell'ambito di una prestazione di servizi.*

*Il **Consiglio competitività** del 29 maggio 2006 ha raggiunto - con l'astensione delle delegazioni belga e lituana - un **accordo politico** sul testo in vista della posizione comune che sarà adottata in una delle prossime sessioni. L'accordo si basa su un testo di compromesso predisposto dalla Presidenza austriaca che si attiene strettamente al testo adottato dal PE e dalla Commissione. Il Consiglio ha, tuttavia, inserito una disposizione riguardante l'applicazione di un meccanismo valutativo delle esigenze nazionali per la prestazione transfrontaliera di servizi.*

La seconda lettura del Parlamento europeo dovrebbe aver luogo presumibilmente in occasione della plenaria del 15 novembre 2006.

Concorrenza

Il 15 giugno 2006 la Commissione ha presentato la **relazione sulla politica della concorrenza per il 2005** (SEC(2006)761) nella quale dà conto dei principali risultati raggiunti in questo settore nell'anno di riferimento.

La relazione sottolinea la realizzazione di progressi importanti nella politica della concorrenza comunitaria soprattutto per quanto riguarda l'adozione di un approccio ai problemi della concorrenza più orientato sugli effetti e sull'analisi economica attraverso gli strumenti esistenti. Fra i principali risultati la Commissione annovera:

- importanti progressi nella **revisione della politica della concorrenza** al fine di estendere l'applicazione delle regole di concorrenza e di renderle più efficaci;
- l'adozione del **piano di azione per la riforma degli aiuti di Stato**⁵²;
- le decisioni adottate nel settore delle **intese e delle posizioni dominanti**, in particolare per quanto riguarda la **lotta contro i cartelli** che costituiscono la forma più pregiudizievole di comportamento anticoncorrenziale e la creazione presso la DG concorrenza di una direzione preposta alla lotta contro i cartelli;
- l'avvio delle **prime due inchieste settoriali** - una nel settore dei servizi finanziari e l'altra nel settore del gas e dell'elettricità - ai sensi dell'articolo 17⁵³ del regolamento (CE) n. 1/2003. I risultati di tali inchieste serviranno per determinare se, in questi settori, siano necessarie indagini individuali o misure regolamentari al fine di garantire il buon funzionamento del mercato interno;

⁵² Per un approfondimento del piano di azione si rinvia alla scheda relativa agli aiuti di Stato.

⁵³ L'articolo 17 stabilisce la facoltà per la Commissione di **effettuare un'indagine in un settore specifico dell'economia** o nell'ambito di un tipo particolare di accordi in vari settori qualora l'evoluzione degli scambi fra Stati membri, la rigidità dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza possa essere ristretta o falsata all'interno del mercato comune. Nel corso di tale indagine la Commissione può richiedere alle imprese o alle associazioni di imprese interessate di fornire le informazioni necessarie per l'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato e svolgere i necessari accertamenti. La Commissione può, in particolare, chiedere alle imprese o associazioni di imprese interessate di comunicarle tutti gli accordi, decisioni e pratiche concordate. La Commissione può pubblicare una relazione sui risultati della sua indagine, invitando le parti interessate a presentare osservazioni.

- un **aumento delle attività di controllo delle operazioni di concentrazione**, in particolare delle operazioni suscettibili di ostacolare la realizzazione degli obiettivi dell'UE in materia di liberalizzazione;
- un'**applicazione più efficiente e coerente delle regole** comunitarie in materia di concorrenza grazie al ricorso alla REC (rete europea della concorrenza) che riunisce la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza;
- una **riduzione del numero degli aiuti illegali e incompatibili da recuperare**.

Sulla base dell'analisi della politica della concorrenza effettuata dalla relazione per il 2005, la Commissione ha presentato gli **orientamenti che intende seguire nel 2006** al fine di contribuire al **raggiungimento dei tre obiettivi pluriennali** generali in materia di concorrenza: concentrare l'applicazione delle regole della concorrenza sulle pratiche maggiormente nocive per l'economia dell'UE, accrescere la competitività e focalizzare l'azione su settori chiave per il mercato interno e la strategia di Lisbona.

Gli orientamenti che la Commissione ha individuato per il 2006 sono articolati in **4 settori**:

- **intese e abuso di posizione dominante**: la Commissione intende proseguire la propria azione di **contrasto ai cartelli** ed assicurare il **completamento e il seguito delle inchieste** avviate nel 2005 nei settori dell'energia e dei servizi finanziari, individuando le misure necessarie per risolvere i problemi riscontrati e mettendo in luce altri aspetti del mercato dove si registrano comportamenti anticoncorrenziali;
- **concentrazioni**: la Commissione cercherà di garantire l'applicazione delle regole relative alle concentrazioni, prestando particolare attenzione alle operazioni suscettibili di **ostacolare gli obiettivi dell'UE in materia di liberalizzazione**, e la continuità del modo in cui valuta gli **effetti della ristrutturazione delle imprese**. Infine, la Commissione avvierà i lavori per la **revisione della regola dei due terzi** prevista dall'articolo 1, paragrafi 2 e 3⁵⁴, del regolamento (CE) n. 139/2004 relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese; detta regola costituisce uno dei criteri per

⁵⁴ L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 139/2004 stabilisce che una **concentrazione è di dimensione comunitaria** quando il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 5 miliardi di euro e il fatturato totale realizzato individualmente nella Comunità da almeno due delle imprese interessate è superiore a 250 milioni di EUR salvo che ciascuna delle imprese interessate **realizzi oltre i due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro**.

Il paragrafo 3, del medesimo articolo 1, stabilisce che una concentrazione che non supera le soglie stabilite al paragrafo 2 è tuttavia di dimensione comunitaria quando:

- a) il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 2,5 miliardi di euro;
- b) in ciascuno di almeno tre Stati membri, il fatturato totale realizzato dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 100 milioni di euro;
- c) in ciascuno di almeno tre degli Stati membri di cui alla lettera b), il fatturato totale realizzato individualmente da almeno due delle imprese interessate è superiore a 25 milioni di euro e
- d) il fatturato totale realizzato individualmente nella Comunità da almeno due delle imprese interessate è superiore a 100 milioni di euro;
- e) salvo che ciascuna delle imprese interessate realizzi oltre i **due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro**.

determinare la competenza della Commissione per le operazioni di concentrazione aventi dimensione comunitaria;

- **aiuti di Stato**; la Commissione intende dare attuazione alle **priorità specifiche individuate per il 2006 nel citato piano di azione sugli aiuti di Stato**;
- **attività internazionali**: nel corso del 2006 la Commissione intende proseguire la propria attività con i paesi candidati e con gli altri paesi dei Balcani occidentali e **rafforzare la propria cooperazione con i paesi terzi**.

Riforma degli aiuti di Stato

Il 7 giugno 2005 la Commissione ha adottato un **piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato**⁵⁵ "*Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerari di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009*" (COM(2005)107).

Il documento prospetta una serie di interventi intesi a razionalizzare e semplificare le procedure in materia in modo tale da perseguire due obiettivi generali:

- definire un **quadro regolamentare più chiaro e prevedibile** per gli Stati membri in merito ai criteri e ai parametri cui la Commissione europea si attiene nell'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato;
- contribuire all'attuazione degli **obiettivi di Lisbona** in materia di crescita sostenibile, competitività, coesione regionale e sociale e tutela dell'ambiente.

Il piano d'azione ricorda, in via preliminare, che, nell'ambito del rilancio della strategia di Lisbona, il Consiglio europeo del marzo 2005 ha invitato gli Stati membri a proseguire sulla via della **riduzione del livello generale degli aiuti di Stato** – obiettivo fissato inizialmente dal Consiglio europeo di Stoccolma nel 2001 - prevedendo una loro redistribuzione a favore di alcuni obiettivi orizzontali quali la ricerca, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano.

Al fine di dare attuazione a tali indicazioni, la Commissione illustra i principi che dovranno sottendere la riforma degli aiuti di Stato, tra cui figurano:

- una **migliore governance** mediante la **condivisione delle responsabilità con gli Stati membri**. A questo riguardo la Commissione intende valutare l'opportunità di pubblicare orientamenti sulle **migliori prassi** in materia, introdurre tempi più prevedibili nelle procedure, assicurare una maggiore trasparenza mediante la pubblicazione delle informazioni su Internet ed istituire autorità indipendenti negli Stati membri che possano assisterla nell'applicazione delle norme in materia;
- **meno burocrazia e controlli più mirati** grazie agli orientamenti sulle migliori prassi e alle nuove esenzioni generali per categoria che la Commissione intende proporre (vedi *infra*). Tali misure consentiranno di **ridurre i tempi di adozione delle decisioni** da parte della Commissione e **gli oneri amministrativi** a carico degli Stati membri. In

⁵⁵ Sul documento la Commissione europea ha avviato una **consultazione pubblica** che si è conclusa il 15 settembre 2005.

questo contesto, gli Stati membri sono invitati a verificare più attivamente che le condizioni di **esenzione per categoria** siano rispettate pienamente e che sia data corretta esecuzione alle decisioni della Commissione, soprattutto a quelle riguardanti il recupero degli aiuti concessi illegalmente;

- **l'adeguamento delle norme procedurali** al fine di tenere conto dell'**allargamento**. Allo scopo di ridurre i costi amministrativi e i tempi dei procedimenti interni, la Commissione intende presentare, nel 2007, un documento di consultazione che potrebbe sfociare in una **proposta di modifica del regolamento (CE) n. 659/1999 (regolamento generale di procedura)** e valutare la necessità di **estendere il campo di applicazione del regolamento (CE) n. 994/98 (che individua le esenzioni per categoria)** al fine di accordare l'esenzione anche ad altri tipi di misure, ad esempio nel **settore della cultura e della tutela del patrimonio artistico**;
- **il riesame degli atti** comunitari relativi alla disciplina degli aiuti di Stato al fine di assicurare l'applicazione coerente e generalizzata degli stessi principi nei medesimi atti⁵⁶. La Commissione, inoltre, si riserva di valutare l'opportunità di mantenere una disciplina specifica per gli **aiuti di Stato alla costruzione navale** oppure di fare rientrare il settore nella disciplina orizzontale.

Nel piano di azione, la Commissione individua **otto settori prioritari di intervento** in cui concentrare gli aiuti pubblici in modo tale da favorire il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona:

- **promuovere l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo** al fine di rafforzare la società della conoscenza. A questo proposito la Commissione preannuncia la presentazione di una comunicazione sugli aiuti di Stato nel settore dell'innovazione⁵⁷ e modifiche al **programma quadro comunitario di ricerca e sviluppo** al fine di tenere maggiormente conto delle priorità della politica economica in materia di ricerca e sviluppo e, in particolare, per quanto riguarda la promozione della cooperazione transfrontaliera, dei partenariati pubblico-privato nel settore della ricerca e dei grandi progetti di ricerca di comune interesse europeo;

⁵⁶ Tali atti comprendono, in particolare, la **comunicazione sull'assicurazione del credito all'esportazione** a breve termine; il **metodo per il calcolo dei tassi di interesse di riferimento** e dei tassi di interesse applicabili in caso di recupero; una parte delle disposizioni contenute negli orientamenti sugli **aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione**; la comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al **servizio pubblico di radiodiffusione**; la comunicazione relativa ad alcuni aspetti giuridici delle **opere cinematografiche e audiovisive**, valutando, fra l'altro, l'opportunità di un'esenzione per categoria; la **comunicazione sugli aiuti di Stato sotto forma di garanzie**; la comunicazione sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato alle **misure di tassazione diretta delle imprese** per valutare se occorra estenderla alla tassazione indiretta; le misure vigenti per gli aiuti di Stato al **settore agricolo**.

⁵⁷ Il 21 settembre 2005 la Commissione ha adottato una **comunicazione sugli aiuti di Stato all'innovazione** (COM(2005)436) sulla quale ha avviato una consultazione pubblica che si è conclusa il 21 novembre 2005. Negli scorsi mesi di aprile e maggio, la Commissione ha presentato delle bozze di documenti preparatori riguardanti la futura disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione, chiedendo alle parti interessate di esprimere le proprie osservazioni. La Commissione, alla luce dei commenti ricevuti, intende delineare un quadro per gli aiuti in questo settore.

- **stimolare lo spirito imprenditoriale e creare un contesto migliore per le imprese**, in particolare mediante la riduzione degli oneri amministrativi e la semplificazione della legislazione. La Commissione intende riesaminare la **comunicazione sul capitale di rischio**⁵⁸ allo scopo di stimolare gli investimenti in capitale di rischio in particolare per le nuove imprese e per le PMI;
- **investire nel capitale umano** al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi della strategia europea per l'occupazione nell'ambito degli obiettivi di Lisbona. In tale contesto la Commissione ritiene che gli aiuti possano essere giustificati quando è necessario incoraggiare i datori di lavoro, tramite giusti incentivi, ad assumere più lavoratori, soprattutto quelli con difficoltà ad accedere al mercato del lavoro, e a fornire una formazione adeguata ai propri lavoratori. La Commissione intende, inoltre, **semplificare e consolidare le esenzioni per categoria** relativi agli aiuti alla formazione e all'occupazione i cui regolamenti giungeranno a scadenza alla fine del 2006, prevedendo un unico regolamento generale di esenzione per categoria (vedi *infra*);
- **servizi di interesse economico generale di elevata qualità** per contribuire alla competitività dell'economia europea. In questo contesto la Commissione ha già adottato una decisione riguardante la concessione di aiuti di Stato sotto forma di compensazioni di servizio pubblico concessi ad alcune imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale e una modifica della direttiva 80/723/CEE sulla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche per uniformarla agli indirizzi della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di oneri di servizio pubblico⁵⁹;
- **semplificazione e consolidamento normativo** per garantire una migliore *governance* e facilitare la concessione di aiuti compatibili con il Trattato. A tal fine la Commissione intende adottare un **nuovo regolamento generale di esenzione per categoria** al fine di escludere alcune categorie di aiuti dall'obbligo di notificazione alla Commissione (in particolare alcune tipologie di aiuti regionali, aiuti all'ambiente e aiuti per il salvataggio a favore delle PMI). Infine, al fine di tenere conto dell'evoluzione dell'economia, la Commissione intende innalzare la soglia al di sotto della quale gli Stati membri possono accordare aiuti *de minimis* senza obbligo di notifica alla Commissione⁶⁰;
- una **revisione della politica in materia di aiuti di Stato a finalità regionale**⁶¹ al fine di adeguarla agli sviluppi intervenuti nel settore;

⁵⁸ In vista di questa revisione, il 12 aprile 2006 la Commissione ha pubblicato una bozza di orientamenti sugli aiuti di Stato e il capitale di rischio alle PMI, chiedendo alle parti interessate di fare pervenire le proprie osservazioni entro il 12 maggio 2006.

⁵⁹ Questi atti sono stati adottati il 28 novembre 2005. Si tratta, rispettivamente, della decisione n. 2005/842/CE e della direttiva 2005/81/CE.

⁶⁰ Il 9 marzo 2006 la Commissione ha presentato un progetto di regolamento concernente l'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti *de minimis*. Il progetto - che prevede l'innalzamento della soglia prevista dal regolamento (CE) n. 69/2001 da 100.000 a 150.000 euro - è stato sottoposto alla consultazione degli Stati membri e delle parti interessate.

⁶¹ Il 21 dicembre 2005 la Commissione ha adottato i nuovi orientamenti per gli aiuti di Stato a finalità regionale validi per il periodo 2007-2013.

- la promozione di **un futuro ecologicamente sostenibile**, incoraggiando, in occasione della **revisione della disciplina sugli aiuti di Stato per l'ambiente**⁶², l'eco-innovazione e l'incremento di produttività tramite l'eco-efficienza. La Commissione precisa che, in virtù dell'esenzione generale per categoria, alcune misure potrebbero essere esonerate dall'obbligo di notificazione;
- la creazione di **infrastrutture moderne nel settore dei trasporti, dell'energia, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione**, tenendo conto dell'importanza crescente del partenariato pubblico-privato. La Commissione, inoltre, intende valutare l'opportunità di adottare orientamenti che tengano conto dei problemi di natura giuridica connessi all'applicabilità delle norme in materia di aiuti di Stato al fine di tenere conto del fatto che, in seguito ai processi di liberalizzazione, un numero crescente di organismi pubblici si trova a dover operare sui mercati.

Energia

L'8 marzo 2006 la Commissione europea ha presentato il Libro verde "**Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura**" inteso ad illustrare le nuove realtà con le quali l'Europa deve confrontarsi nel settore energetico nonché a delineare gli argomenti di dibattito e le opzioni che potrebbero costituire la base di una politica energetica europea più integrata.

Il documento evidenzia come l'attuale **scenario energetico** mondiale abbia posto l'Europa di fronte a numerose questioni: le forti tensioni sui mercati del petrolio e del gas, la crescita della domanda mondiale mentre le riserve di idrocarburi sono in esaurimento, la forte dipendenza dalle importazioni, i cambiamenti climatici..

Il Libro verde propone di avviare un dibattito per verificare se esiste un accordo sulla necessità di sviluppare una nuova, comune strategia europea nel settore energetico.

*Il Libro verde è aperto alla consultazione pubblica fino al **24 settembre 2006**.*

Il Libro verde della Commissione delinea **tre obiettivi** fondamentali da perseguire: la **sostenibilità**, attraverso la diversificazione del mix energetico che deve poter tenere conto di tutte le diverse fonti di energia, la **competitività**, innanzitutto attraverso la piena realizzazione di un mercato interno dell'elettricità e del gas, la **sicurezza dell'approvvigionamento**, attraverso l'elaborazione di una politica energetica esterna comune.

Il Libro verde esprime l'auspicio che tali obiettivi siano inseriti in un medesimo contesto generale, nell'ambito del **primo riesame strategico** della politica energetica dell'UE.

⁶² In vista della revisione della disciplina in materia di aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, la Commissione ha predisposto un questionario, chiedendo alle parti interessate di fare pervenire le proprie osservazioni entro il 10 ottobre 2005.

Le conclusioni del Consiglio europeo del 24 marzo 2006 richiedono alla Commissione di presentare periodicamente, a partire dal 2007, un **esame “strategico” nel settore dell'energia**, che tratterà degli obiettivi e delle azioni necessari per una politica energetica esterna a medio e a lungo termine..

LA POLITICA REGIONALE E PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 sottolinea che “nel 2005 il rallentamento degli investimenti e una forte cautela dei consumatori hanno interrotto la crescita del Mezzogiorno, che seppure su livelli modesti era stata in media migliore di quella del Centro-Nord, quanto a PIL, produttività, esportazioni e investimenti privati dalla metà degli anni '90”.

La relazione evidenzia che per quanto riguarda l'occupazione nel primo trimestre 2006 nel Mezzogiorno si denota una ripresa dell'occupazione sia a livello congiunturale che tendenziale.

Nel Centro-Nord l'incremento del numero degli occupati risulta in percentuale leggermente superiore rispetto al Mezzogiorno; esso appare peraltro riferibile in gran parte alla componente straniera, che a seguito della progressiva crescita della popolazione immigrata iscritta all'anagrafe, aumenta la propria presenza nelle forze di lavoro.

Per il 2006 il Documento stima una **crescita del PIL** nel Mezzogiorno su valori superiori all'**1 per cento**, ma lievemente al di sotto della media nazionale.

La successiva tavola illustra l'andamento del Prodotto interno lordo negli anni 2001-2005, suddivisa per aree territoriali.

PIL

	2001	2002	2003	2004	2005
Centro-Nord	1,6	0,2	0,1	1,4	0
Mezzogiorno	2,4	1,1	0,7	0,7	-0,3
ITALIA	1,8	0,4	0,3	1,2	0

Fonte: Rapporto SVIMEZ 2006 sull'economia del Mezzogiorno.

Il Documento osserva che “complessivamente, i risultati raggiunti negli ultimi anni nel Mezzogiorno sono significativi, ma senza dubbio insufficienti. (...) A frenare lo sviluppo e la produttività del Mezzogiorno sono fattori quali lo scarso livello delle competenze acquisite nella scuola, il livello insufficiente della ricerca e dell'innovazione, l'inefficienza e la scarsa concorrenza nel mercato dei servizi anche pubblici, diffusi fenomeni di esclusione sociale: fattori che penalizzano il complesso del Paese, ma che sono presenti nell'area meridionale in forme accentuate. La qualità dei servizi collettivi, anche se negli ultimi anni il divario si è andato riducendo, è peggiore che nel Centro Nord, dai trasporti ai settori dell'ambiente e dell'energia, dai servizi idrici all'istruzione.”

Quanto agli **obiettivi programmatici**, il Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 sottolinea che già nel 2007 e poi negli anni successivi, il **PIL** del Mezzogiorno **potrebbe tornare ad accelerare e superare a fine periodo quello medio europeo**.

A tal fine è necessaria l'adozione di adeguate misure di politica economica, rivolte alla riduzione dei ritardi strutturali dell'area e al recupero del *deficit* di competitività, sul versante sia delle risorse finanziarie necessarie al riequilibrio territoriale sia dell'ulteriore miglioramento della qualità dell'azione pubblica.

Il Documento ricorda che il risanamento dei conti pubblici richiede un uso più efficiente delle risorse. In particolare per il Mezzogiorno è necessario dare certezza ai flussi di spesa in conto capitale e concentrarli in impieghi ad alto rendimento economico e sociale. A tal fine il Documento enuncia la formula: *"meno trasferimenti alle imprese e più investimenti pubblici; più investimenti pubblici di qualità"*.

Conseguentemente il Governo ritiene necessario:

- mantenere l'incidenza sul PIL della spesa in conto capitale del Paese intorno al 4%. Per il Mezzogiorno l'incidenza della spesa in conto capitale dovrebbe passare dal 6,3% del periodo 2000-2006 al 7,0% per il periodo 2007-2011;
- disporre una riallocazione territoriale della spesa, per aumentare la quota destinata al Mezzogiorno dal 38,7% del periodo 2000-2006 al 42,3% per il successivo periodo.

La seguente tabella riporta i **dati relativi alla spesa in conto capitale della pubblica amministrazione nel periodo 2001-2004**, ripartita per aree territoriali. I dati sono stati tratti dal Rapporto SVIMEZ 2006 sull'economia del Mezzogiorno e sono disaggregati relativamente alla spesa ordinaria, alla spesa destinata alle aree sottoutilizzate (comprendente le erogazioni del Fondo aree sottoutilizzate e quelle della programmazione comunitaria e del relativo cofinanziamento nazionale) ed alla spesa totale in conto capitale. Viene riportata l'incidenza sul PIL, nonché la quota percentuale destinata al Mezzogiorno.

(dati in miliardi di euro)

	2001	2002	2003	2004
Spesa ordinaria				
Centro-Nord	29,1	32,9	33,4	33,6
Mezzogiorno	8,4	12,3	12,9	11,8
ITALIA	37,5	45,2	46,3	45,4
- in % del PIL	2,8	3,3	3,4	3,3
- Mezzogiorno in % su Italia	22,5	27,2	27,8	26,1
Spesa aree sottoutilizzate				
Centro-Nord	2,7	1,4	1,7	2,1
Mezzogiorno	14,2	10,1	8,4	9
ITALIA	16,9	11,5	10,1	11,1
- in % del PIL	1,2	0,8	0,7	0,8
- Mezzogiorno in % su Italia	84,2	87,9	83,3	80,7
Spesa totale*				
Centro-Nord	33,2	35,1	35,8	37,6
Mezzogiorno	23,3	22,9	21,7	21,9
ITALIA	56,5	58,0	57,4	59,5
- in % del PIL	4,2	4,3	4,2	4,3
- Mezzogiorno in % su Italia	41,3	39,5	37,7	36,8

* La spesa a prezzi costanti è stata calcolata applicando ai valori correnti il deflatore del PIL.

Lo strumento operativo per indirizzare la spesa in conto capitale nella direzione indicata dal DPEF è individuato nel **Quadro Strategico Nazionale 2007-2013**, che definirà entro l'estate 2006 le modalità di accesso ai fondi strutturali dell'Unione europea.

Si ricorda al riguardo che la Conferenza unificata Stato-Regioni-enti locali ha approvato il 3 febbraio 2005 una intesa contenente le **Linee guida** per l'elaborazione del **Quadro Strategico Nazionale (QSN)** per il periodo 2007-2013. Le linee guida sono attuate con delibera del CIPE n. 77 del 15 luglio 2005.

Il processo di costruzione del QSN delineato dalle Linee guida si articola in tre fasi temporali:

- nella prima fase, che si è conclusa nel 2005, le Amministrazioni centrali hanno predisposto un *Documento strategico preliminare nazionale* e le singole

regioni hanno predisposto i loro *Documenti strategici regionali*. Relativamente alle aree dell'obiettivo 1, nel dicembre 2005 le regioni hanno altresì predisposto, d'intesa con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia, un documento comune denominato *Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno*;

- la seconda fase è dedicata alla discussione e al confronto fra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali sulle opzioni strategiche;
- entro la fine di settembre 2006, il Governo italiano dovrà inviare alla Commissione europea il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, con l'individuazione degli indirizzi strategici e operativi per l'attuazione della politica regionale comunitaria e nazionale.

Secondo il Documento di programmazione "la politica regionale di sviluppo delineata nel Quadro sarà diretta a ridurre la persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno e contribuire alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese".

Il Governo intende "perseguire una "strategia dell'offerta", che attraverso la realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali e il miglioramento dei servizi collettivi conferisca redditività agli investimenti privati. Un aumento della convenienza a investire potrà tradursi in un incremento dell'attività imprenditoriale sia endogena sia esterna ai territori meridionali, con effetti positivi sui redditi e sull'occupazione".

Per il rilancio della produttività nelle **regioni del Centro Nord** il Documento specifica che le politiche faranno leva:

- sul **sistema produttivo**, in particolar modo sulle medie imprese in grado di affrontare i processi di internazionalizzazione e nonché su quelle filiere quali la meccanica in grado di generare un processo di modernizzazione;
- sul **settore agroindustriale** in rinnovamento;
- sul un **settore turistico** con rilevanti possibilità di miglioramento,
- sulle **produzioni tradizionali** con prospettive di crescita dimensionale.

Sulla base degli impegni europei e dell'Intesa raggiunta da Stato e Regioni nel febbraio 2005, il **Quadro Strategico Nazionale** conterrà un'indicazione delle priorità, le regole di condizionalità per il trasferimento dei fondi, incluse quelle a tutela del principio di addizionalità dei fondi comunitari, gli impegni finanziari settennali sulle risorse comunitarie e nazionali.

Nel prossimo settennio **2007-2013**, in base all'accordo sulle Prospettive finanziarie dell'Unione europea raggiunto nello scorso mese di dicembre, le risorse comunitarie da utilizzare con Programmi nazionali, regionali e interregionali ammontano a circa **29 miliardi di euro**.

Le risorse nazionali a carico del bilancio dello Stato richieste per l'accesso ai fondi europei saranno commisurate, secondo una programmazione anch'essa settennale:

- quanto al **cofinanziamento**, in base ai tradizionali tassi di cofinanziamento, integrati dalle dovute compensazioni per particolari aree;
- quanto alle **risorse nazionali afferenti al Fondo aree sottoutilizzate**, nella misura media dello **0,6% del PIL**, in linea con le leggi finanziarie degli ultimi anni.

La seguente tabella riporta l'ammontare delle **risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate** stanziare dalle ultime leggi finanziarie, indicando la relativa incidenza percentuale sul PIL

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale	% PIL
Fin. 2003	400	650	7.000				8.050	0,6
Fin. 2004		100	1.611	6.350			8.061	0,6
Fin. 2005			68	48	7.728		7.844	0,6
Fin. 2006				100	100	8.300	8.500	0,6

Il Documento ricorda infine che la bozza tecnico-amministrativa del Quadro Strategico Nazionale indica, relativamente alla politica di **sviluppo del Mezzogiorno**, 4 obiettivi, articolati in 10 priorità:

Obiettivi	Priorità
1) Sviluppare i circuiti della conoscenza	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane
	Ricerca e innovazione per la competitività
2) Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale	Uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo
	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
3) Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo
	Reti e collegamenti per la mobilità
	Competitività dei sistemi produttivi locali e occupazione
	Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
4) Internazionalizzare e modernizzare	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse
	Azioni di sistema e <i>capacity building</i>

Sviluppare i circuiti della conoscenza. Gli interventi per la valorizzazione delle risorse umane dovranno essere indirizzati soprattutto nei confronti dei giovani. Il Documento ricorda come i livelli di competenza degli studenti siano molto più bassi che nelle altre aree territoriali, nonostante i progressi conseguiti in tema di minore dispersione scolastica. Ribadisce che l'impegno finanziario in tema di istruzione andrà decisamente moltiplicato rispetto a quello, ancora insufficiente, destinato negli anni 2000-2006 al Programma nazionale sulla scuola.

Nei settori della ricerca e dell'innovazione tecnologica dovranno essere assegnate maggiori risorse rispetto al precedente periodo 2000-2006, da destinare, con criteri fortemente meritocratici:

- al finanziamento di centri d'eccellenza di standard internazionale presenti nel territorio meridionale;
- ai meccanismi di "mediazione" tra ricerca e mondo imprenditoriale in grado di valorizzare in termini di innovazione e di produttività i progressi della ricerca nazionale;
- a promuovere la trasformazione della conoscenza in applicazioni produttive, anche valorizzando il ruolo delle tecnologie dell'informazione come fattore essenziale di innovazione.

Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale. Il Documento ricorda come le condizioni di vita dei cittadini e l'accessibilità dei servizi condizionano la capacità di attrazione e il potenziale competitivo di un'area.

Gli interventi destinati al miglioramento della qualità della vita saranno indirizzati al settore ambientale, attraverso un incremento delle risorse energetiche mediante il risparmio e l'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Proseguiranno gli investimenti rivolti all'efficienza e alla tutela del territorio destinati ai servizi idrici e alla gestione dei rifiuti.

Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza. Il Documento sottolinea che tali interventi si rivolgeranno alla promozione della competitività delle filiere produttive, incidendo sulle posizioni di rendita che pongono un netto limite alle potenzialità di crescita dei territori. Ad aumentare la competitività potranno contribuire anche meccanismi fiscali automatici, come i crediti d'imposta, da finalizzare alla ricerca, alla crescita dimensionale, agli *start-up* innovativi.

Particolare rilievo assumono le potenzialità di alcune filiere produttive:

- l'agro-alimentare potrà avvalersi anche di interventi atti a rendere più accessibili i mercati di sbocco e a rafforzare la logistica;

- la filiera meccanica potrà attivare fra l'altro la necessaria promozione e valorizzazione di produzione di energia rinnovabile;
- la filiera del turismo culturale e ambientale potrà orientare il proprio sviluppo grazie alla concentrazione delle risorse su pochi grandi attrattori culturali e naturali che già beneficiano di flussi di domanda turistica internazionale;
- i servizi avanzati nel campo della scienza, delle nuove tecnologie e della cultura potranno meglio svilupparsi nei sistemi urbani e nelle aree metropolitane.

Internazionalizzare e modernizzare. L'apertura del Mezzogiorno ai flussi di merci e persone, nonché il suo potenziamento quale area di destinazione di investimenti diretti esteri potrà essere favorita da interventi infrastrutturali e logistici destinati a rafforzare la capacità di penetrazione commerciale delle imprese dell'area sui mercati di sbocco e l'attrattività di queste aree per gli investitori.

Le risorse nel periodo 2002-2006

La seguente tabella riporta gli stanziamenti per le aree sottoutilizzate previsti dal bilancio dello Stato negli anni 2002-2005 e l'incidenza di tali stanziamenti sul PIL.

(dati in milioni di euro)

	2002	2003	2004	2005
Fondo aree sottoutilizzate (settore 4 legge finanziaria)	7.777,8	9.023,9	5.511,2	6.683,4
Crediti di imposta investimenti e occupazione	-	-	2.464,9	-
Bonus occupazione	-	1.009,9	-	-
Totale FAS	7.777,8	10.033,8	7.976,1	6.683,4
% sul PIL	0,61	0,77	0,59	0,49
Fondo di rotazione per le politiche comunitarie	3.079,6	3.772,1	4.096,0	4.189,3
Altri interventi	145,1	160,1	-	286,6
Totale complessivo	11.002,5	13.966,0	12.072,1	11.159,3
% sul PIL	0,87	1,07	0,89	0,81

Elaborazioni Servizio studi su dati Rapporto SVIMEZ 2006 sull'economia del Mezzogiorno.

Si ricorda inoltre che la legge finanziaria per il 2006 prevede complessivamente (tabella F) per il periodo 2006-2009 le seguenti risorse per gli interventi nelle aree sottoutilizzate.

(dati in milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009
Fondo aree sottoutilizzate (settore 4 legge finanziaria)	8.333	6.880	6.130	10.631
Fondo di rotazione per le politiche comunitarie	2.000	204	600	14.999
Totale complessivo	10.329	7.084	6.730	25.630

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea)

Il quadro finanziario dell'UE per il 2007-2013

Il 17 maggio 2006 Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea hanno **stipulato l'accordo sulle prospettive finanziarie e sulle risorse proprie per il periodo 2007-2013.**

L'accordo del 17 maggio 2006 è stato definito al termine di un negoziato complesso, caratterizzato da forti divergenze tra istituzioni europee e soprattutto tra Stati membri in merito al volume complessivo del bilancio dell'UE, nonché alle priorità politiche e ai relativi stanziamenti (in particolare per quanto attiene alla politica di coesione, alla politica agricola e alla correzione di bilancio in favore del Regno Unito).

L'accordo fissa il massimale medio delle spese dell'UE per il 2007-2013 **all'1,048% del reddito nazionale lordo (RNL) europeo** in stanziamenti di impegno (pari a **864,316 miliardi di euro**) e all' **1 %** in stanziamenti di pagamento (pari a **820,780 miliardi di euro**).

Si ricorda che le prospettive finanziarie 2000-2006 prevedono un massimale medio annuo **dell'1,24% in stanziamenti di impegno** e **1,14% in stanziamenti di pagamento.**

La politica di coesione dell'UE per il periodo 2007-2013

Dopo la definizione del nuovo quadro finanziario dell'UE per il periodo 2007-2013, sono in via di definitiva approvazione le proposte legislative relative alla politica di coesione dell'UE nel periodo 2007-2013. Si tratta, in particolare, di:

- una proposta di regolamento generale (COM(2004)492 procedura di parere conforme), recante norme e principi comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale e al Fondo di coesione;
- una proposta di regolamento (COM(2004)495, procedura di codecisione) sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FEDER);
- una proposta di regolamento (COM(2004)493, procedura di codecisione) sul Fondo sociale europeo (FSE);

- una proposta di regolamento (COM(2004)494, procedura di consultazione) sul Fondo di coesione;
- una proposta di regolamento (COM(2004)496, procedura di codecisione) che istituisce un nuovo strumento giuridico denominato Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT).

Le proposte prospettano, in particolare, la concentrazione degli interventi strutturali sui seguenti tre nuovi obiettivi:

- **Convergenza:** per l'Italia, rientrerebbero nell'obiettivo la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia, nonché in via transitoria la Basilicata;
- **Competitività e occupazione regionale:** per l'Italia rientrerebbe in tale obiettivo la Sardegna nonché zone comprese in tutte le regioni non incluse nell'obiettivo "Convergenza" che saranno individuate di comune accordo dal Governo e dalla Commissione europea;
- **Cooperazione territoriale.**

L'esame delle proposte sopra indicate è stato particolarmente complesso e articolato essendo strettamente connesso al negoziato sul quadro finanziario 2007-2013, concluso con l'accordo interistituzionale il 17 maggio 2006 (cfr. paragrafo precedente).

L'accordo ha fissato un massimale complessivo degli stanziamenti di impegno destinati alla politica di coesione pari a **308,041 miliardi di euro (251,163 miliardi di euro per l'obiettivo Convergenza; 49,127 miliardi di euro per l'obiettivo Competitività e occupazione regionale; 7,750 miliardi di euro per l'obiettivo Cooperazione territoriale)**. Per quanto concerne l'Italia, secondo le indicazioni fornite dal Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero per l'economia e le finanze, gli **stanziamenti complessivi relativi alla politica di coesione** ammonterebbero a **25,6 miliardi di euro**.

*Il 5 maggio 2006 il Consiglio ha raggiunto un **accordo politico sull'approccio generale** delle proposte relative alla politica di coesione, inclusi gli aspetti finanziari. Il Parlamento europeo si è pronunciato favorevolmente sulle proposte in questione il 4 luglio 2006⁶³. Le proposte dovrebbero essere **adottate definitivamente dal Consiglio il 20 luglio prossimo**.*

Dopo l'adozione della proposta di regolamento generale, si aprirà un ciclo di programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013 che si articolerà in diverse fasi a livello europeo e nazionale secondo la seguente successione:

⁶³ Il 12 giugno 2006 il Consiglio ha adottato una posizione comune sulle proposte legislative relative al Fondo regionale di sviluppo (FEDER), al Fondo sociale europeo (FSE) e al Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT); il testo è stato esaminato in seconda lettura dal Parlamento europeo, secondo la procedura di codecisione, il 4 luglio 2006 e verrà presumibilmente adottato dal Consiglio il 20 luglio prossimo.

- adozione da parte del Consiglio degli **orientamenti strategici** per la coesione (*presumibilmente entro **ottobre-novembre 2006***);
- elaborazione da parte degli Stati membri e approvazione da parte della Commissione europea di un **quadro di riferimento strategico nazionale** (*subito dopo l'adozione degli orientamenti strategici*);
- predisposizione di **programmi operativi** a livello **nazionale e regionale** e approvazione da parte della Commissione europea (*al più tardi nella primavera del 2007*).

Orientamenti strategici

Gli “**orientamenti strategici**” per la coesione devono essere adottati con regolamento del Consiglio **entro tre mesi** dall'approvazione del regolamento generale (GOPE)⁶⁴.

Gli orientamenti definiscono un **quadro di intervento** per l'elaborazione dei quadri strategici nazionali e dei programmi operativi attraverso cui si esplica l'intervento del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di coesione.

*La Commissione ha presentato la bozza degli orientamenti il 6 luglio 2005. Da dichiarazioni del Commissario per la politica regionale Danuta Hübner nel corso di un'audizione presso la Commissione per lo sviluppo regionale del PE svoltasi il 30 maggio 2006,, la Commissione prevede di presentare la proposta formale di regolamento sugli orientamenti strategici prima dell'estate, subito dopo l'adozione del regolamento generale, auspicando che la proposta stessa venga adottata **non oltre ottobre-novembre 2006**. Nella stessa riunione, il Commissario Hübner ha annunciato la presentazione di una comunicazione sulla dimensione urbana della politica di coesione volta a completare gli orientamenti strategici.*

Il quadro di riferimento strategico nazionale

Successivamente all'adozione degli orientamenti strategici ogni Stato membro presenta alla Commissione, “*nel più breve tempo possibile*”, una proposta di “**quadro di riferimento strategico nazionale**”.

Il quadro deve, da un lato, assicurare la **coerenza** dell'aiuto strutturale comunitario con gli orientamenti strategici, e, dall'altro, identificare il **legame tra le priorità comunitarie e le priorità nazionali e regionali** sia per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile sia per quanto attiene al piano nazionale d'azione per l'occupazione. Il quadro di riferimento copre l'intero periodo di programmazione 2007-2013 e costituisce la **cornice per la preparazione dei programmi operativi nazionali e regionali**

La Commissione negozia la proposta di quadro di riferimento con lo Stato membro. Ogni **Stato membro** presenta alla Commissione, entro il 1° ottobre di ciascun anno a

⁶⁴ Gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, citati anche come Grandi orientamenti di politica economica (GOPE), sono previsti dall'art. 99 del Trattato CE.

partire dal 2008, un **rapporto sullo stato della messa in opera** della sua strategia e dei suoi obiettivi rispetto alla realizzazione degli orientamenti strategici comunitari. Il rapporto deve fare riferimento al piano d'azione nazionale per l'occupazione⁶⁵.

I programmi operativi

I programmi operativi costituiscono lo strumento attraverso il quale si esplica l'azione dei fondi strutturali. Ciascun programma operativo, deve:

- essere iscritto nel quadro di riferimento strategico nazionale;
- coprire l'intero periodo di programmazione 2007-2013;
- riguardare soltanto uno dei tre obiettivi, a differenza di quanto stabilito dalla normativa vigente;
- contenere alcuni elementi specifici indicati negli articoli 36 e 37 della proposta. In particolare, i programmi riferiti agli obiettivi convergenza e competitività devono recare informazioni sugli **assi prioritari**, vale a dire le priorità strategiche del programma consistenti in un gruppo di operazioni connesse aventi obiettivi specifici misurabili.

I **programmi operativi** sono predisposti **da uno Stato membro o dalle autorità da esso designate** in stretta **concertazione**, con tutti gli organismi competenti designati dallo Stato stesso a livello nazionale, regionale e locale e le parti economiche e sociali.

I **programmi** in questione sono sottoposti **dallo Stato membro alla Commissione unitamente al progetto di quadro di riferimento strategico nazionale** ovvero nel più breve tempo possibile dall'approvazione dello stesso da parte della Commissione.

La **Commissione adotta i programmi operativi** nel più breve tempo possibile dalla presentazione. A tal fine, la Commissione valuta se ciascun programma proposto contribuisce agli **obiettivi e alle priorità** del quadro di riferimento strategico nazionale e degli orientamenti strettici della Comunità. In caso di esito negativo di tale verifica, la Commissione può richiedere allo stato interessate di modificare il programma.

Su iniziativa dello Stato interessato o della Commissione i programmi operativi possono essere **rivisti** in caso di importanti mutamenti della situazione economica e sociale nonché per rafforzare o adattare la considerazione delle priorità della Comunità.

⁶⁵ Il piano nazionale di azione per l'occupazione descrive ogni anno la maniera in cui le linee direttrici della strategia europea per l'occupazione sono messe in opera in ciascuno Stato membro.

POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO

Lavoro e previdenza sociale

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 conferma l'impegno del Governo ad un risanamento strutturale delle finanze pubbliche, in linea con gli impegni presi in sede comunitaria, cercando nello stesso tempo di favorire le condizioni per una ripresa della crescita economica e per una maggiore equità sociale.

Una parte rilevante dell'analisi, delle indicazioni e degli obiettivi contenuti nel DPEF riguardano sia **l'occupazione e il mercato del lavoro** sia **il sistema pensionistico**.

Per quanto riguarda **le previsioni relative al mercato del lavoro**, il DPEF, in considerazione di una ripresa congiunturale dopo la stagnazione registrata nell'intero 2005, stima che **a partire dal 2006** dovrebbe migliorare la situazione relativa all'occupazione e al mercato del lavoro, come del resto emerge dalla Rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro relativa al primo trimestre dell'anno in corso.

In particolare si prevede che **nel 2006 il tasso di crescita dell'occupazione** torni ad assumere un valore positivo, attestandosi allo **0,5** per cento (rispetto allo 0,4 per cento previsto per lo stesso anno dal precedente DPEF), quindi con una inversione di tendenza rispetto alla diminuzione dello 0,4 per cento registrata nel 2005. I settori che più contribuirebbero alla crescita dell'occupazione sarebbero le costruzioni e i servizi, mentre le imprese industriali sarebbero più caute nel procedere a nuove assunzioni di manodopera. Pertanto il **tasso di occupazione** si attesterebbe sul 58 per cento.

In considerazione di tali andamenti del mercato del lavoro, nel 2006 si registrerebbero risultati positivi anche per quanto riguarda la **disoccupazione**, il cui tasso risulterebbe in leggera diminuzione attestandosi sul **7,6** per cento (rispetto all'8,2 per cento stimato dal precedente DPEF).

Tale miglioramento della situazione del mercato del lavoro, in base alle previsioni relative all'**andamento tendenziale** dell'economia italiana (a legislazione vigente), proseguirebbe negli anni successivi interessati dal DPEF.

In particolare **per il 2007** si prevede una **crescita dell'occupazione** pari allo **0,6** per cento (grazie soprattutto ancora ai settori dei servizi e delle costruzioni) e una riduzione del **tasso di disoccupazione**, che si attesterebbe sul **7,5** per cento.

Nel **quadriennio 2008-2011** si prevede che **l'occupazione** continui a crescere intorno allo **0,6** per cento, mentre il **tasso di disoccupazione** si stabilizzerebbe intorno al **7,4** per cento nell'ultimo anno del quadriennio.

Per quanto riguarda invece **l'andamento delle retribuzioni**, si prevede che **nel 2006**, a causa dei rinnovi contrattuali già conclusi, si verifichi un aumento del **3,4** per cento, con una accelerazione rispetto al 2005. Invece il **costo del lavoro per dipendente** aumenterebbe in misura più contenuta (**3,0** per cento), anche per effetto dei provvedimenti di riduzione delle aliquote contributive attuati con la legge n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006).

Si ricorda che i commi 361 e 362 dell'articolo 1 della citata legge n. 266/2005, intervenendo sul c.d. "cuneo fiscale e contributivo", dispongono, a decorrere dal 1° gennaio 2006, un esonero dal versamento dei contributi sociali alla gestione delle prestazioni temporanee presso l'INPS, di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88, recante la ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL, nel limite massimo complessivo di un punto percentuale.

Si prevede che tale esonero operi prioritariamente sull'aliquota contributiva per gli assegni per il nucleo familiare e, nel caso in cui il datore di lavoro operi in settori per i quali tale aliquota è dovuta in misura inferiore ai predetti limiti, sia fatto valere anche sui versamenti di altri contributi sociali dovuti dai medesimi datori di lavoro alla predetta gestione, considerando in via prioritaria i contributi per maternità e per disoccupazione. In ogni caso, si escludono da tali esoneri il contributo al fondo di garanzia per il TFR, di cui all'articolo 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297, recante la disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica, e il contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Si consideri, infine, che con riferimento alle disposizioni in esame l'INPS ha emanato la circolare 5 gennaio 2006 n. 3, "Riduzione del costo del lavoro ex articolo 1, commi n. 361 e 362 della legge 23 dicembre 2005, n. 266".

Nel **2006** il **costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP)**, grazie ad un certo aumento della produttività che compenserebbe ampiamente la dinamica salariale, crescerebbe del **2,1** per cento (0,3 per cento in meno rispetto al 2005).

Nel **2007** la **dinamica tendenziale delle retribuzioni** dovrebbe invece essere più contenuta attestandosi sul **2,2** per cento, un valore leggermente superiore alla dinamica dei prezzi al consumo. Il **costo del lavoro per dipendente**, a causa del venir meno degli effetti della riduzione delle aliquote contributive prevista dalla legge finanziaria per il 2006, tornerebbe a crescere in linea con le retribuzioni.

Nel **quadriennio 2008-2011** sarebbe sostanzialmente confermata una **dinamica tendenziale delle retribuzioni** leggermente superiore a quella dei prezzi al consumo.

Per quanto riguarda **l'andamento della spesa pensionistica** il DPEF premette che grazie alle riforme introdotte nelle precedenti legislature - "riforma

Amato” attuata con il D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 503; “riforma Dini” attuata con la legge 8 agosto 1995, n. 335; “riforma Prodi” attuata con il D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 165 – la spesa pensionistica è cresciuta in maniera relativamente inferiore rispetto ad altre voci di spesa ma che tuttavia, a causa del basso sviluppo dell’economia, è aumentato comunque il rapporto della stessa spesa rispetto al PIL.

Per quanto riguarda l’**andamento tendenziale della spesa pensionistica** (a legislazione vigente) il Documento prevede nel periodo **2006-2011** un rallentamento della crescita a partire dall’anno 2009, dovuto alla progressiva applicazione della riforma di cui alla legge n. 243/2004. Tuttavia il rapporto tra spesa pensionistica e PIL continuerebbe ad aumentare, fino a raggiungere il punto di massimo nel periodo 2035-2040.

Si ricorda che nel corso della precedente legislatura la legge 23 agosto 2004, n. 243 è intervenuta a riformare alcuni aspetti del sistema pensionistico. La legge n. 243/2004 non ha modificato il regime di accesso alle prestazioni pensionistiche per coloro che maturano i requisiti del diritto alle pensioni di anzianità o di vecchiaia **entro il 31 dicembre 2007**; i requisiti restano pertanto quelli definiti dalla legge n. 335 del 1995 e dalla legge n. 449 del 1997, siano esse calcolate con il metodo retributivo, con quello contributivo o con quello misto. Pertanto ai lavoratori dipendenti del settore pubblico e privato che maturano i requisiti per la pensione di anzianità entro il 31 dicembre 2007, il diritto alla pensione di anzianità è riconosciuto in presenza di 57 anni di età e 35 di contributi ovvero, indipendentemente dall’età, qualora ricorra un requisito contributivo più elevato (39 anni per il biennio 2006-2007). Per i lavoratori autonomi iscritti all’INPS sono attualmente richiesti 58 anni di età e 35 di contributi ovvero, indipendentemente dall’età, 40 anni di contributi. Per la pensione di vecchiaia i requisiti, per le pensioni retributive e miste, sono rappresentati da almeno 20 anni di contributi e 60 anni d’età per le donne, e 65 per gli uomini. Per la pensione di vecchiaia, calcolata esclusivamente con il sistema contributivo, valgono invece le seguenti condizioni di accesso: almeno 5 anni di contributi, 57 anni di età ed una pensione da liquidare di importo pari o superiore a 1,2 volte l’assegno sociale. Si prescinde dal requisito legato all’importo della pensione al compimento dei 65 anni di età.

I lavoratori che entro il 2007 conseguiranno i requisiti sopra indicati potranno accedere al relativo trattamento pensionistico secondo la normativa e le stesse decorrenze vigenti anteriormente alle innovazioni della riforma.

Questi stessi lavoratori, inoltre, potranno esercitare il diritto alla prestazione pensionistica in un qualsiasi momento successivo alla maturazione dei predetti requisiti, indipendentemente da ogni modifica normativa, grazie all’istituto della “certificazione del diritto alla pensione”. Tale certificazione garantisce i diritti quesiti, consentendo agli interessati di pensionarsi (anche dopo il 31 dicembre 2007) in base alle regole del previgente regime, anche per quanto riguarda le regole di calcolo della pensione, seppur sia intervenuta una revisione della normativa in materia.

Come detto a partire **dal 1° gennaio 2008** si assisterà alla riforma strutturale, con l'introduzione dei seguenti requisiti per accedere al pensionamento:

- pensione di anzianità nel sistema retributivo e misto: 35 anni di contributi e 60 anni di età, con incremento di 1 anno nel 2010 e poi ancora di uno nel 2014, salvo verifica degli effetti finanziari; per i lavoratori autonomi il requisito anagrafico è fissato in 61 anni nel biennio 2008-2009, ed a 62 anni nel periodo 2010-2013. In presenza di 40 anni di anzianità contributiva si prescinde dal requisito anagrafico;
- pensione di vecchiaia nel sistema contributivo: 65 anni per gli uomini e 60 per le donne e un quinquennio di contributi; 40 anni di contributi a prescindere dall'età; 35 anni di contributi e 60 anni di età (61 per gli autonomi) con gli incrementi anagrafici di cui al precedente punto.

Come eccezione è consentito, in via sperimentale fino al 2015, alle lavoratrici che optano per la liquidazione della pensione con il sistema contributivo, di conseguire la pensione di anzianità ancora con 35 anni di contributi e 57 anni di età (58 anni per le lavoratrici autonome).

Si consideri che la riforma del 2004 ha lasciato immutata la differenza di trattamento determinata dalla riforma del 1995 tra assicurati con più o meno di 18 anni di contribuzione alla data del 31 dicembre 1995. Si ricorda, infatti, che per i primi è fatto salvo il criterio di calcolo retributivo della pensione, anche per i periodi futuri, mentre i soggetti con meno di 18 anni di contribuzione vedono applicarsi un criterio misto, rimanendo assoggettati al criterio contributivo per l'anzianità contributiva maturata dal 1996. Pertanto, a parità di retribuzione e di contribuzione, i lavoratori dipendenti vedono maturare una rata di pensione diversa per gli anni successivi al 1996, a seconda dell'anzianità contributiva precedentemente maturata.

Il DPEF riporta la seguente tabella con riferimento alla spesa pubblica per pensioni (valori assoluti in mln. di euro).

	Consuntivo		Previsioni				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pensioni (*)	198.872	207.440	215.910	224.960	231.250	238.350	246.250
Tasso di variaz. (in %)	-	4,3	4,1	4,2	2,8	3,1	3,3
Rapporto al PIL	14,0	14,1	14,3	14,4	14,3	14,3	14,3

(*) La spesa per pensioni è inglobata nel complessivo aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro.

Si consideri che il Documento evidenzia la necessità che la politica economica intervenga, con apposite **riforme strutturali**, su tre fronti: **crescita economica, risanamento dei conti pubblici ed equità del sistema**.

Per quanto riguarda i **problemi strutturali relativi alla crescita**, si afferma nel Documento che sin dall'inizio degli anni Novanta l'economia italiana ha

mostrato risultati deludenti, poiché il tasso di crescita è risultato inferiore ai livelli raggiunti dagli altri principali paesi industrializzati. Una delle cause del basso livello del tasso di crescita dell'economia italiana è da individuare nella progressiva **decelerazione della dinamica della produttività**: si passa dal 2,2 per cento della prima metà degli anni novanta all'1 per cento della seconda metà fino ad arrivare ad una crescita praticamente nulla tra il 2001 e il 2005. Si consideri inoltre che la riduzione della produttività del lavoro in Italia ha interessato tutti i settori dell'economia. Una spiegazione della bassa produttività è da individuare nella limitata dimensione media delle imprese e quindi nella bassa propensione all'innovazione.

Alla ridotta crescita dell'economia contribuisce anche il **basso livello del tasso di occupazione**, anche relativamente agli altri paesi europei.

Con riferimento alla situazione della **finanza pubblica**, il DPEF afferma che la situazione dei conti pubblici è critica e che quindi appare appropriato un raffronto con la grave situazione in cui si trovava l'economia italiana nel 1992.

Il Documento evidenzia che la **spesa per prestazioni di protezione sociale** ha assorbito quote crescenti della spesa corrente primaria negli anni 1992-2005, passando (in termini di PIL) dal 22 per cento del 1992 al 23,7 per cento del 2005. La quota di spesa per prestazioni sociali assorbita dai trattamenti pensionistici è risultata in diminuzione nell'ultimo decennio, passando dal 71,5 per cento del 1995 al 66,6 per cento del 2005. Per quanto concerne, in particolare, l'incidenza della **spesa per prestazioni previdenziali sul PIL**, il DPEF rileva come nel corso degli anni Novanta si siano alternate fasi di crescita a fasi di contenimento, in relazione all'incidenza degli interventi di riforma del sistema pensionistico. La **spesa pensionistica** si è attestata, nel **2005**, sul 14 per cento del PIL, rispetto al **13,7 per cento del 2002**; all'aumento in questione ha comunque contribuito una crescita molto ridotta del PIL medesimo.

Il DPEF inoltre evidenzia una diminuzione in termini di PIL della **spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni**, poiché si passa dal 12 per cento del 1993 all'11 per cento del 2005. Il Documento ricorda appunto che, al fine del contenimento della spesa per il personale pubblico, nell'ambito delle leggi finanziarie annualmente approvate si è previsto il blocco del *turn over* o comunque l'obbligo di procedere a una riduzione del personale in servizio.

Come è noto, le politiche concernenti le assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni adottate nel corso dell'ultimo decennio hanno avuto quale elemento caratterizzante il contenimento della spesa del personale, in particolare quella attinente all'immissione di nuovo personale, che aveva raggiunto livelli rilevanti nel corso degli anni '90. Secondo un disegno oramai affermato, infatti, il legislatore ha individuato nel settore pubblico uno dei principali ambiti di intervento al fine del controllo e della razionalizzazione della spesa pubblica.

Tutto ciò ha generato, nel corso delle leggi finanziarie degli ultimi anni, una serie di disposizioni limitative delle assunzioni del personale presso le pubbliche amministrazioni, anche se di volta in volta sono state modificate le modalità con le quali si è cercato di raggiungere questo obiettivo.

Si consideri infatti che, per le amministrazioni dello Stato (anche ad ordinamento autonomo) e per altre amministrazioni pubbliche⁶⁶, a partire dalla legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002), rispetto alla parte finale della XIII legislatura, nel corso della XIV legislatura si sono andate modificando le modalità con le quali si è cercato di raggiungere questo obiettivo, ritornando al meccanismo del divieto, salvo eccezioni, di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato (c.d. blocco del *turn-over*), che in sostanza ha determinato un superamento della più flessibile procedura di programmazione triennale delle assunzioni di cui all'articolo 39 della legge n. 449 del 1997, volta alla riduzione complessiva e progressiva del personale in servizio.

La **legge finanziaria per il 2005** (legge n. 311/2004) contiene importanti innovazioni in materia di assunzioni, discendenti dalla necessità di conferire una stabilità alle misure di limitazione della spesa per il personale: l'arco temporale di applicazione della disciplina di "blocco", infatti, viene proiettato non più su base annuale, come nelle precedenti leggi finanziarie, bensì sul triennio 2005-2007, per passare ad una disciplina limitativa "a regime" dal 2008. L'articolo 1, comma 103, prevede che a decorrere dal 2008 le amministrazioni pubbliche possano effettuare le assunzioni (previo esperimento delle procedure di mobilità) nei limiti delle cessazioni dal lavoro registrate nell'anno precedente. Viene quindi introdotto "a regime" un meccanismo volto a evitare una crescita dell'entità del personale pubblico in servizio.

La stessa legge, quindi, ha individuato fundamentalmente due diverse misure per il contenimento del personale pubblico:

- una prima tipologia di intervento, come detto, persegue risparmi di spesa tramite rigide limitazioni alle assunzioni per il triennio 2005-2007 (articolo 1, commi 95-98). A tal fine si dispone un divieto a carico delle amministrazioni dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche di assumere personale a tempo indeterminato. Si prevedono alcune deroghe per specifici settori. Oltre a queste deroghe di settore, inoltre, vengono fatte salve le assunzioni autorizzate con due specifici provvedimenti. Per le Regioni e gli enti locali, come nelle precedenti leggi finanziarie, si prevede un sostanziale divieto di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato fino all'adozione di appositi D.P.C.M. volti a prevedere criteri e limiti per le assunzioni degli stessi enti; tale meccanismo è stato inoltre reso più stringente con una programmazione quadriennale (per gli anni 2005-2008) delle economie di spesa da raggiungere tramite i previsti D.P.C.M.;
- una seconda misura è volta alla rideterminazione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni (articolo 1, comma 93). L'obbligo di rideterminazione, diversamente da quello contenuto nella legge finanziaria per il 2003, appare più rigoroso, imponendo che dalla rideterminazione debba risultare un risparmio non

⁶⁶ Agenzie, gli enti pubblici non economici, e le università e gli enti di ricerca.

inferiore al 5% della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione.

Infine, la **legge finanziaria per il 2006** (L. 23 dicembre 2005, n. 266), ha implicitamente confermato il blocco delle assunzioni per le amministrazioni dello Stato ed altre amministrazioni pubbliche (salve tassative deroghe), rimanendo valide le disposizioni contenute nella precedente legge finanziaria. Per il personale delle Regioni, degli enti del S.S.N. e delle autonomie territoriali, fermo restando gli obiettivi di riduzione di spesa per il personale già fissati dalla legge finanziaria per il 2005, si è previsto l'obbligo di adottare le misure necessarie a garantire che la spesa per il personale per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 venga ridotta dell'1% rispetto a quella del 2004.

Viene precisato dal Documento, tuttavia, che le misure adottate non hanno modificato sostanzialmente le dinamiche di fondo dal momento che il personale occupato, dopo una certa riduzione nel periodo dal 1990 al 2000, ha ripreso ad aumentare nell'ultimo quinquennio riportandosi ai valori iniziali. Attualmente **circa il 95 per cento del personale pubblico è a tempo indeterminato**, anche se è in crescita il personale pubblico assunto con contratto flessibile.

Per quanto riguarda le **problematiche legate all'equità**, il DPEF evidenzia che nel corso dell'ultimo decennio la **distribuzione del reddito** in Italia è risultata sostanzialmente stabile: In tale contesto, mentre la spesa pensionistica ha avuto un ruolo rilevante nel migliorare la condizione di vita degli anziani, altri gruppi sociali non hanno usufruito di un sostegno di pari rilevanza.

Il DPEF, nell'ambito delle politiche per lo sviluppo, per il risanamento e per l'equità, volte a raggiungere gli obiettivi programmatici, riserva un ruolo di primaria rilevanza alle riforme da attuare con riferimento sia all'**occupazione e al mercato del lavoro** sia al **sistema previdenziale**.

Con riferimento **alle politiche per la crescita**, il DPEF evidenzia la necessità di aumentare in maniera congiunta sia la **produttività del lavoro** sia il **tasso di occupazione**. L'obiettivo di un rilancio dell'economia basato su una maggiore occupazione (soprattutto di fasce più deboli) e su un incremento dei salari reali richiede di effettuare riforme sia sul mercato dei beni sia su quello del lavoro. All'incremento del tasso di occupazione possono contribuire, difatti, anche interventi di natura fiscale in favore delle imprese volti ad aumentare la competitività delle stesse attraverso una riduzione del costo del lavoro.

Con riferimento al **mercato del lavoro**, il DPEF evidenzia che il rilancio della crescita richiede un incremento del tasso di occupazione, tramite azioni di contrasto alle condizioni di marginalità e debolezza soprattutto dei giovani e delle donne.

Il Governo preannuncia un **piano straordinario per le pari opportunità** che, sul mercato di lavoro, sarà incentrato su provvedimenti per **promuovere l'occupazione femminile** - al fine appunto di incrementare il relativo tasso di occupazione in linea con gli indirizzi comunitari – e per assicurare la tutela della sicurezza e della dignità nei luoghi di lavoro e l'uguaglianza di trattamento retributivo per il personale femminile.

Potrà agevolare l'incremento dell'occupazione femminile a tempo indeterminato anche la riduzione del **cuneo fiscale e contributivo** già preannunciata nel programma del Governo (cfr. *infra*).

Altre misure, che assumono una valenza anche sul piano delle politiche per l'equità, saranno indirizzate alla conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare e personale, all'estensione della tutela della maternità anche nei lavoro precari (o comunque non a tempo indeterminato) e all'emersione del lavoro irregolare nel settore del lavoro domestico e di cura.

Inoltre Il DPEF preannuncia un **Piano nazionale per i giovani** volto ad agevolarne la piena partecipazione sociale tramite l'accesso alla casa, al lavoro, all'impresa, al credito e alla cultura. Ad accrescere l'occupazione giovanile potrà concorrere anche la riduzione del cuneo fiscale e contributivo.

La **riduzione del cuneo fiscale e contributivo**⁶⁷, che in Italia risulta più alto della media europea, potrà agire positivamente sulla domanda di lavoro da parte delle imprese.

Il DPEF precisa alcuni punti relativamente alle modalità con cui sarà attuata la riduzione del cuneo fiscale e contributivo.

In primo luogo la riduzione del cuneo interesserà **sia la quota contributiva a carico delle imprese sia quella a carico del lavoratore**, in modo da migliorare la competitività delle stesse imprese e nello stesso tempo assicurare ai lavoratori un incremento della retribuzione.

La riduzione del cuneo **non inciderà sulle aliquote contributive destinate all'assicurazione pensionistica** in modo da non intaccare l'entità delle pensioni, quindi presumibilmente interesserà i contributi sociali da versare alla gestione delle prestazioni temporanee presso l'INPS, di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88. (cd "oneri impropri") o l'imposizione fiscale sul fattore lavoro.

Inoltre **la riduzione del cuneo sarà destinata al lavoro subordinato a tempo indeterminato**, al fine di favorire l'occupazione stabile. Pertanto ne dovrebbero essere escluse le forme di lavoro flessibile quali il rapporto a tempo determinato e la somministrazione di lavoro.

Allo stesso fine di "disincentivare" l'abuso di forme di lavoro flessibile, il DPEF prevede che la riduzione del cuneo sarà accompagnata dall'**innalzamento delle**

⁶⁷ Il parametro "cuneo fiscale e contributivo" viene definito come un rapporto al cui numeratore figura la differenza tra costo del lavoro propriamente detto (ossia la somma delle retribuzioni lorde e degli oneri sociali a carico delle aziende) e la retribuzione netta per il lavoratore (netto in busta paga) e al denominatore il costo del lavoro per l'impresa. Si confronti altresì a questo riguardo, *supra*, nel capitolo "Politiche dell'entrata", il paragrafo "Cuneo fiscale".

aliquote contributive ai fini pensionistici dei lavoratori parasubordinati, iscritti alla gestione separata INPS di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335/1995, limitatamente ai lavoratori a progetto, agli associati in partecipazione con conferimento di manodopera e comunque ai lavoratori che non godano di altre forme di copertura assicurativa obbligatoria per la pensione. Il Documento evidenzia che l'aumento delle aliquote contributive in questione non solamente contribuirà ad assicurare un più sostanzioso trattamento pensionistico ai lavoratori parasubordinati, ma soprattutto riducendo il differenziale contributivo renderà meno conveniente sul piano dei costi l'utilizzazione di tali forme di lavoro rispetto al lavoro subordinato.

Si ricorda che l'importo delle aliquote contributive per l'anno 2006 dovute dalle varie categorie di lavoratori iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335/1995, stabilito in misura diversa a seconda dei casi, è⁶⁸:

- pari al 18,20% per i non iscritti ad altra forma di previdenza obbligatoria e che abbiano un reddito annuo non superiore a euro 39.297,00. Sul reddito eccedente tale limite si applica l'aliquota del 19,20%. Il contributo è comprensivo dell'aliquota dello 0,50% per finanziare l'indennità di maternità e l'assegno per il nucleo familiare. Tali lavoratori beneficiano anche dell'indennità di malattia limitatamente ai periodi di ricoveri ospedalieri;
- pari al 10% per:
 - i collaboratori e i professionisti iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria;
 - i lavoratori che hanno contributi volontari o figurativi;
 - i titolari di pensione di reversibilità.
- pari al 15% per i titolari di pensione diretta, cioè quella derivante da contributi versati per il proprio lavoro.

Le predette aliquote vengono applicate, con riferimento ai redditi conseguiti, fino al raggiungimento massimale di reddito previsto dall'art. 2, comma 18, della Legge 335 del 1995 che, per l'anno 2006, è pari a 85.478,00 euro.

Si evidenzia che invece per i lavoratori subordinati la disciplina vigente prevede una aliquota contributiva per il Fondo pensioni pari al 32,70%.

Sempre nell'ambito degli interventi volti alla promozione del lavoro a tempo indeterminato, il DPEF preannuncia anche alcune modifiche alla legge n. 30 del 2003 e al D.Lgs. n. 276 del 2003 che vi ha dato attuazione, intervenendo su alcune forme di lavoro flessibile che presentano maggiore criticità quali il **lavoro a chiamata** e la **somministrazione a tempo indeterminato**.

Si ricorda che nella scorsa legislatura la legge n. 30 del 2003 ha attribuito deleghe legislative per l'introduzione di ulteriori elementi di flessibilità nella disciplina del lavoro,

⁶⁸ Cfr. INPS, Circolare 1° Febbraio 2006, n. 11.

sia per quanto riguarda la possibilità di ricorrere a forme contrattuali diverse dal contratto a tempo pieno ed indeterminato, sia per quanto concerne l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, portando a compimento la riorganizzazione e l'apertura ai privati dei servizi all'impiego e la definizione di un sistema di politiche attive del lavoro. Le deleghe della legge n. 30 sono state attuate dal D.Lgs. n. 276 del 2003, e successive modificazioni, eccetto che per la delega relativa alla razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, esercitata separatamente con il D.Lgs. n. 124 del 2004.

L'introduzione di ulteriori elementi di flessibilità nella disciplina del rapporto di lavoro è stata perseguita, con il D.Lgs. n. 276/2003, sia attraverso la previsione di nuovi tipi di contratto di lavoro flessibile (lavoro intermittente, lavoro ripartito, lavoro occasionale, contratto di inserimento) sia attraverso modifiche normative tese ad agevolare e promuovere il ricorso a forme contrattuali già previste che presentano profili di flessibilità, quali il lavoro temporaneo, il contratto *part-time* e l'apprendistato. Un'altra novità è costituita dalla procedura (volontaria) di certificazione dei contratti di lavoro "flessibili", presso specifiche Commissioni di certificazione, al fine di ridurre il contenzioso relativo alla qualificazione dei medesimi contratti.

Si ricorda inoltre, per quanto riguarda le forme di lavoro "flessibile" citate esplicitamente dal DPEF, che il contratto di somministrazione di lavoro in sostanza sostituisce il contratto di fornitura di lavoro interinale, la cui disciplina viene contestualmente abrogata). Il contratto di somministrazione potrà essere concluso da ogni soggetto (utilizzatore) che si rivolga ad altro soggetto (somministratore) a ciò autorizzato dal Ministero del lavoro.

Il contratto di somministrazione potrà essere concluso a termine o a tempo indeterminato. Il contratto di somministrazione a tempo indeterminato rappresenta uno strumento contrattuale inedito per l'Italia, ma molto diffuso negli Stati Uniti fin dai primi anni '80: introduce il cosiddetto leasing di manodopera (*staff leasing*), grazie al quale le aziende potranno "affittare" la forza-lavoro anche a tempo indeterminato e non solo a termine. Invece, con il contratto di fornitura di lavoro interinale di cui alla legge n. 196/1997, l'impresa fornitrice metteva a disposizione dell'impresa utilizzatrice un lavoratore solamente per esigenze lavorative di carattere temporaneo. Si consideri, tuttavia, che il D.Lgs. n. 276/2003 prevede una tassativa elencazione delle attività per le quali è legittima la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato.

Invece il lavoro intermittente (o a chiamata) è basato sul contratto di lavoro mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro, che è tenuto a retribuirlo per i periodi effettivi di prestazione del lavoro, secondo le necessità dell'impresa. Sono previste due forme di lavoro intermittente, a seconda che il lavoratore sia o meno vincolato a rispondere alla chiamata del datore di lavoro.

Altri interventi in materia di lavoro e di occupazione, anche in attuazione degli orientamenti comunitari, saranno indirizzati a **rilanciare le politiche formative**, in modo da agevolare l'inserimento o il reinserimento dei soggetti più deboli sul

mercato del lavoro, cioè oltre alle donne e ai giovani (di cui si è già detto), i lavoratori ultracinquantenni.

Il DPEF evidenzia inoltre la necessità di intervenire con idonee **misure per contrastare il lavoro nero**, che danneggia sia i lavoratori sia le imprese in regola sia gli introiti fiscali e contributivi. In particolare il Governo ritiene opportuno adottare alcune misure volte ad agevolare e quindi rendere più efficiente l'azione repressiva da parte dei servizi ispettivi e di vigilanza, tramite la **valorizzazione del DURC** (Documento unico di regolarità contributiva) e l'introduzione dell'obbligo di comunicare **in maniera preventiva** l'intenzione di assumere un lavoratore nei settori con maggiore incidenza di lavoro sommerso.

Si ricorda che anche nel corso della precedente legislatura sono stati adottati una serie di provvedimenti e di strumenti volti all'emersione del lavoro irregolare. Tra tali misure si evidenzia:

- la disciplina per incentivare l'emersione del lavoro irregolare di cui agli articoli 1-3 della legge n. 383/2001 (cd. "Tremonti-*bis*");
- la disciplina per la regolarizzazione dei lavoratori stranieri irregolari, di cui alla legge n. 189/2002 (collaboratori domestici) ed al decreto legge n. 195/2002 (lavoratori del settore produttivo);
- altre misure volte a favorire l'emersione del lavoro irregolare, tra cui la riforma della vigilanza ispettiva di cui al D.Lgs. n. 124/2004.

Si consideri che l'articolo 2 del D.L. 210 del 2002, convertito dalla L. 266 del 2002, recando disposizioni che traspongono sostanzialmente sul piano normativo i contenuti dell'avviso comune tra le parti sociali siglato il 24 luglio 2002, con lo scopo di favorire l'emersione dell'economia sommersa, ha previsto un obbligo di certificazione della regolarità contributiva tramite la presentazione del documento unico di regolarità contributiva (D.U.R.C)⁶⁹.

In particolare, l'articolo 2, comma 1, ha stabilito che le imprese le quali risultino affidatarie di un appalto pubblico siano tenute a presentare alla stazione appaltante la certificazione relativa alla regolarità contributiva, a pena di revoca dell'affidamento. Il comma 1-*bis* aggiunge che la certificazione di regolarità deve essere presentata anche dalle imprese che gestiscono servizi ed attività in convenzione o concessione con l'ente pubblico. Infine il comma 2 reca una misura di semplificazione procedurale, con la

⁶⁹ Una previsione della certificazione di regolarità contributiva tramite il documento unico di regolarità contributiva era già contenuta nel D.Lgs. 494/1996, recante *Attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili*. In particolare l'art. 3, comma 8, prevede che il committente o il responsabile dei lavori, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa, è tenuto a chiedere un certificato di regolarità contributiva e che tale certificato può essere rilasciato, oltre che dall'INPS e dall'INAIL, per quanto di rispettiva competenza, anche dalle casse edili le quali stipulano una apposita convenzione con i predetti istituti al fine del rilascio di un documento unico di regolarità contributiva.

previsione della stipula di una convenzione da parte di INPS e INAIL ai fini del rilascio del D.U.R.C.

In seguito l'art. 10, comma 7, del decreto legge n. 203 del 2005, ha previsto che, **per accedere ai benefici e alle sovvenzioni comunitari**, le imprese sono tenute a presentare il documento unico di regolarità contributiva (D.U.R.C.) di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legge n. 210/2002.

L'articolo 1, comma 553, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006), con una disposizione simile a quella sopra considerata, prevede che le imprese sono tenute a presentare il D.U.R.C. per poter accedere ai benefici e alle sovvenzioni comunitarie per la realizzazione di investimenti.

In seguito l'articolo 39-*septies* del D.L. 273 del 2005, convertito dalla L. 23 febbraio 2006, n. 51, ha disposto una validità temporale pari a tre mesi del documento unico di regolarità contributiva di cui al citato articolo 3, comma 8, del D.Lgs. 494 del 1996.

Si consideri inoltre che, ai sensi della vigente disciplina sul collocamento (art. 6, comma 2, del D.Lgs. 297/200) il datore di lavoro ha l'obbligo di effettuare la comunicazione di assunzione al Centro per l'impiego competente in maniera contestuale alla stessa assunzione, indicando: dati anagrafici, data di assunzione, data di cessazione (se il rapporto è a tempo determinato), tipologia contrattuale, qualifica e trattamento economico. Solamente nel caso in cui l'assunzione avvenga in un giorno festivo, nelle ore serali o notturne, ovvero in caso di emergenza il datore di lavoro deve effettuare la comunicazione entro il primo giorno utile successivo.

Sempre al fine di contrastare il lavoro sommerso o comunque irregolare, al fine di agevolare l'opera degli servizi ispettivi e di vigilanza, si preannuncia che saranno adottate apposite misure quali l'obbligo delle **tessere di identificazione per i lavoratori** dei settori più critici e la **modifica della disciplina degli appalti**, in modo da evitare che il meccanismo del massimo ribasso inneschi dinamiche perverse in termini di mancato rispetto delle norme sulla sicurezza e più in generale dei diritti dei lavoratori.

Il DPEF preannuncia anche appositi interventi sulla **problematica della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro** (indubbiamente connessa a quella del lavoro irregolare), affermando che si procederà all'adozione di un **Testo unico** volto ad una razionalizzazione e ad una più facile applicabilità della stessa disciplina.

Si consideri che nel corso della legislatura precedente era già emersa l'esigenza di elaborare un testo unico sulla salute e sicurezza nel lavoro, al fine di razionalizzare la normativa vigente, divenuta oramai abbastanza complessa. Tale necessità ha portato alla stesura di uno schema di decreto legislativo contenente un nuovo testo unico, sulla base della delega contenuta nell'articolo 3 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001), che aveva appunto attribuito una delega al Governo per l'emanazione, entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa, di uno o più decreti

legislativi per il riordino delle disposizioni in materia di sicurezza sul lavoro e tutela della salute dei lavoratori. Nonostante le successive proroghe del termine per l'esercizio della delega, fino al 30 giugno 2005, il Governo ha prima presentato e poi ritirato lo schema di decreto legislativo facendo così decadere la delega stessa.

Con riferimento alle **politiche per la stabilità e per il risanamento dei conti pubblici**, il Documento afferma che il contenimento della spesa pubblica non può realizzarsi in maniera semplicistica con la mera fissazione di limiti al costo del personale, ma che invece esso deve conseguire da un ripensamento delle modalità di esercizio delle funzioni dello Stato e quindi da una riorganizzazione degli apparati amministrativi. Si prospetta quindi l'opportunità di **valorizzare il personale** tramite una più adeguata politica formativa, nuove e più efficaci forme di incentivazione del rendimento del personale, maggiore mobilità e migliore utilizzazione degli investimenti tecnologici.

Nel DPEF quindi, per quanto riguarda il **personale pubblico**, si pone l'obiettivo non solamente di una riduzione della spesa complessiva, ma anche di una "riqualificazione" della stessa tramite l'ingresso di nuove professionalità. A seguito del pensionamento di una parte del personale nei prossimi anni, si preannuncia l'effettuazione di nuovi concorsi pubblici che permetteranno anche la stabilizzazione del personale non di ruolo. In maniera corrispondente il Governo ritiene necessario ridurre il ricorso alle consulenze esterne e alle collaborazioni.

A tal riguardo si ricorda che l'art. 1, comma 9, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) ha posto una disciplina restrittiva delle spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, stabilendo che le stesse non possono essere superiori al 50% di quelle sostenute nel 2004⁷⁰. La disposizione prevede una limitazione di carattere permanente a decorrere dal 2006 e si applica alla generalità delle pubbliche amministrazioni, con esclusione delle università, degli enti di ricerca e degli organismi equiparati. Sono inoltre esclusi gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

Si consideri inoltre che il comma 9 in questione è stato modificato dall'art. 27 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante *disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, attualmente all'esame del Senato (A.S. 741), che ha ridotto il limite di cui sopra al 40%.

Per quanto riguarda la dinamica retributiva del settore pubblico, il Governo ritiene necessario un obiettivo di **moderazione stipendiale**, non senza però

⁷⁰ La disposizione si pone in linea di continuità con l'art. 1, comma 11, della legge finanziaria per il 2005, che aveva previsto, per gli anni 2005, 2006 e 2007, un limite analogo ma meno rigoroso, pari al totale della spesa sostenuta nel 2004.

introdurre appositi **meccanismi premianti legati al rendimento del personale**. Sembrerebbe inoltre che si auspichi l'introduzione di meccanismi incentivanti che agiscano non solamente sul piano della retribuzione, ma anche sul piano della carriera lavorativa.

Un ruolo rilevante sul piano della **stabilità dei conti pubblici** assume anche il **sistema pensionistico**. Il Documento evidenzia che l'incidenza della spesa pensionistica rispetto al PIL appare attualmente ben superiore alla media europea e che l'andamento nel medio lungo periodo conferma una ulteriore crescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL.

Dopo aver premesso che le linee di intervento volte a raggiungere un maggiore equilibrio del sistema pensionistico saranno definite nell'ambito della prossima legge finanziaria, il DPEF evidenzia comunque alcuni punti che dovrebbero caratterizzare le politiche relative alle pensioni.

In primo luogo, al fine di raggiungere la condizione di equilibrio del sistema pensionistico senza ridurre le prestazioni, il Governo ritiene opportuno adottare misure volte all'**allargamento della popolazione attiva**, anche attraverso l'emersione contributiva e l'aumento dei tassi di occupazione in particolare tra le donne e i lavoratori più anziani.

Il Governo ritiene inoltre opportuno giungere ad una modifica della riforma pensionistica del 2004, tramite il **superamento del cosiddetto "scalone"**, cioè della discontinuità dovuta all'innalzamento del requisito anagrafico per coloro che maturano il diritto alla pensione dopo il 31 dicembre 2007. Si ricorda che per la pensione con il sistema retributivo o misto, il requisito anagrafico viene innalzato istantaneamente da 57 a 60 anni a partire dal 2008 (cfr. *supra*). Il Documento evidenzia che la modifica in questione sarà onerosa e quindi richiederà il reperimento di apposite risorse.

Il DPEF inoltre preannuncia il rafforzamento del principio di equità attuariale (introdotto nel sistema pensionistico dalla "riforma Dini") e afferma che la revisione dei coefficienti di trasformazione contribuirà a preservare la stabilità finanziaria del sistema pensionistico.

Nel settore della **previdenza complementare** il DPEF evidenzia l'impegno del Governo ad assumere ogni iniziativa utile al **rilancio** della previdenza complementare sia nel settore privato sia nel settore pubblico.

Lo stesso Governo, più specificamente, si riserva di valutare, anche tramite la consultazione delle parti sociali e degli operatori, l'opportunità di **introdurre modifiche al D.Lgs. 252 del 2005**, che possano servire ad introdurre ulteriori incentivi ad aderire alle forme di previdenza complementare.

Si ricorda che il settore della previdenza complementare è stato di recente interessato dalla riforma contenuta nel D.Lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, emanato in attuazione della

delega contenuta nell'articolo 1, comma 1, comma 2, lettere e), h), i), l) e v) e comma 44 della L. n. 243 del 2004, legge per la riforma del sistema previdenziale.

La riforma, tranne che per specifici aspetti tra cui quelle relative alla vigilanza sui fondi pensione e ai compiti della COVIP, entrerà in vigore dal 1° gennaio 2008.

Tra i punti caratterizzanti della riforma del D.Lgs. 252/2005 si ricordano:

- il finanziamento della previdenza complementare, che (articolo 8) può essere attuato mediante il versamento di contributi a carico del lavoratore, del datore di lavoro o del committente e attraverso il conferimento del TFR maturando;
- l'istituzione (articolo 9) presso l'INPS di una forma pensionistica complementare residuale, a contribuzione definita, alla quale, nel caso di conferimento tacito, affluiscono le quote di TFR maturando nell'ipotesi di assenza di una forma pensionistica complementare collettiva, prevista da accordi o contratti collettivi, della quale i lavoratori siano destinatari;
- l'accesso (articolo 10) a misure compensative per le imprese, che consistono sia in agevolazioni fiscali e contributive sia nella maggiore facilità di accesso al credito;
- la ridefinizione (articolo 11) dei requisiti e delle modalità di accesso alle forme pensionistiche complementari;
- la regolazione dei compiti della COVIP (articoli 18 e 19), nella quale sono concentrate le attività di vigilanza in riferimento a tutte le forme pensionistiche collettive e individuali previste dall'ordinamento, al fine di perfezionare l'unitarietà e l'omogeneità del complessivo sistema di vigilanza, attribuendo alla stessa Commissione anche il compito di impartire disposizioni volte a garantire la trasparenza delle condizioni contrattuali per tutte tali forme e di vigilare sulle modalità di offerta al pubblico di tutti i relativi strumenti previdenziali. Con delibera del 28 giugno 2006, la COVIP ha emanato le direttive generali alle forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'articolo 23, comma 3, del richiamato D.Lgs. 252.

Il Governo inoltre si impegna a superare l'incompletezza della disciplina del **Fondo di garanzia** per agevolare l'accesso al credito da parte delle imprese che conferiscono il TFR ai fondi pensione, di cui all'art. 10 del D.Lgs. 252/2005, tramite il perfezionamento della procedura che dovrebbe condurre all'emanazione del decreto necessario per fissare le modalità di funzionamento dello stesso Fondo.

Si ricorda infatti che il combinato disposto dell'art. 10 comma 3 del D.Lgs. 252/2005 e dell'art. 8, comma 1 del decreto legge n. 203/2005 affida ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle attività produttive, **la fissazione delle modalità di funzionamento del citato Fondo di garanzia**, nel rispetto delle prescrizioni contenute in un apposito accordo stipulato dai Ministri del lavoro e dell'economia con l'ABI.

Si ricorda inoltre più dettagliatamente che il citato art. 8, comma 1 del D.L. n. 203/2005⁷¹, ha previsto l'istituzione del medesimo Fondo di garanzia per agevolare l'accesso al credito delle imprese, in favore del quale veniva destinato un contributo finanziario a carico dello Stato (anche ai fini dei costi di gestione) pari a 154 milioni di euro per il 2006, 347 milioni per il 2007, 424 milioni per ciascuno degli anni del triennio 2008-2010 e 243 milioni per il 2011.

Si specificava che la garanzia del Fondo copriva fino all'intero ammontare (oltre ai relativi interessi) dei finanziamenti concessi a fronte dei summenzionati conferimenti alle forme pensionistiche complementari effettuati nel periodo 2006-2010.

La definizione dei criteri e delle modalità di funzionamento e di gestione del Fondo era demandata ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle attività produttive.

Si consideri che successivamente l'articolo 1, comma 269, lettera a), della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), ha riformulato i primi tre periodi del dell'art. 8, comma 1 del D.L. 203/2005.

In primo luogo, in considerazione dello "slittamento" al 2008 dell'entrata in vigore della riforma della disciplina della previdenza complementare, l'istituzione del Fondo di garanzia è prevista **dal 1° gennaio 2008**.

La dotazione finanziaria del Fondo di garanzia, dopo le modifiche, risulta essere pari a 424 milioni di euro per ciascuno degli anni tra il 2008 ed il 2012 e a 253 milioni di euro per il 2013.

La garanzia del Fondo copre fino all'intero ammontare (oltre ai relativi interessi) dei finanziamenti concessi a fronte dei summenzionati conferimenti alle forme pensionistiche complementari effettuati nel periodo 2008-2012.

Il DPEF inoltre preannuncia che il Governo si adopererà per superare gli ostacoli alla costituzione di **fondi pensione per i dipendenti pubblici** in alcuni comparti della pubblica amministrazione e provvederà ad emanare sia la disciplina di attuazione relativa all'istituzione della **Forma pensionistica residuale presso l'INPS** (art. 9 del D.Lgs. 252/2005) sia il decreto ministeriale (di cui all'art. 20, comma 2, del D.Lgs. 252/2005) volto a stabilire i criteri, le modalità e i tempi per l'adeguamento delle forme pensionistiche preesistenti alla nuova disciplina.

Si ricorda che l'art. 9 del D.Lgs. 252/2005 - in attuazione del criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lettera e), n. 7, della L. 243 del 2004 - istituisce presso l'INPS la **forma pensionistica complementare residuale** a contribuzione definita alla quale, nel caso di conferimento tacito, affluiscono (ai sensi dell'art. 8, comma 7, lettera b)) le quote di TFR maturando nell'ipotesi di assenza di una forma pensionistica complementare collettiva, prevista da accordi o contratti collettivi, della quale i lavoratori siano destinatari.

⁷¹ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.

Tale forma pensionistica è integralmente disciplinata dalle norme del D.Lgs. 252/2005. Si prevede che tale forma pensionistica sia amministrata da un comitato i cui membri devono garantire la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro secondo un criterio paritetico. I membri del comitato sono nominati dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e restano in carica per quattro anni. I membri del comitato, inoltre, devono possedere i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza stabiliti con il decreto di cui al precedente art. 4, comma 3. Si prevede la facoltà del lavoratore di trasferire la propria posizione individuale, costituita presso la forma pensionistica di cui al presente articolo, anche in deroga al rispetto del termine di due anni di cui al successivo art. 14, comma 6, ad altra forma pensionistica scelta dal lavoratore stesso.

Si ricorda inoltre che in relazione ai fondi pensione preesistenti il citato comma 2 dell'art. 20 prevede, in via transitoria, l'esclusione dall'applicazione di alcune specifiche disposizioni del D.Lgs. 252/2005. Tale esclusione opera fino all'emanazione dell'apposito decreto, da adottarsi da parte del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro del lavoro e sentita la COVIP, entro un anno dalla data di pubblicazione del provvedimento in esame nella Gazzetta Ufficiale, con i quali saranno indicati criteri, modalità e tempi per l'adeguamento dei fondi alle disposizioni dello provvedimento in esame. Tale decreto, come sopra detto, non risulta ancora emanato.

Per quanto riguarda le **politiche per l'equità**, il DPEF tra l'altro ritiene opportuno intervenire sul piano del **sostegno al reddito per i soggetti più deboli**.

In particolare, per coloro che facciano lavori discontinui o comunque con basse retribuzioni, che abbiano redditi inferiori al minimo imponibile, il Documento prevede **l'introduzione di una "imposta negativa"**.

Il DPEF ritiene inoltre opportuno:

- introdurre **l'Assegno per i minori** che, unificando e rimodulando gli attuali strumenti di sostegno alle famiglie, dovrebbe assicurare una integrazione del reddito più congrua in funzione della numerosità del nucleo familiare;
- riprendere in considerazione con opportuni aggiustamenti l'istituto del **Reddito minimo di inserimento** per i soggetti in condizioni particolarmente disagiate.

Con riferimento alla **situazione e allo sviluppo del Mezzogiorno**, il DPEF evidenzia che, dopo l'interruzione della crescita del 2005, nella prima metà del 2006 sono emersi segnali positivi tra cui il **miglioramento dell'occupazione**, dovuto anche alla ripresa della produzione e delle esportazioni.

Per quanto riguarda gli obiettivi programmatici, il Governo intende adottare apposite misure rivolte all'aumento della crescita e quindi alla riduzione del ritardo rispetto alle altre aree del Paese. In particolare, tramite qualificati investimenti pubblici (realizzazione di infrastrutture e miglioramento dei servizi

pubblici) si intende innescare un circolo virtuoso che incoraggi anche gli investimenti privati, con ricadute positive sui redditi e **sull'occupazione**.

Con riferimento al **quadro programmatico 2007-2011**, il DPEF evidenzia che, considerando gli effetti sulla crescita economica della manovra correttiva di finanza pubblica (a cominciare dalla legge finanziaria per il 2007) e dei connessi interventi programmati dal Governo, **nel 2007 per l'occupazione** dovrebbe comunque proseguire l'andamento positivo in atto nel 2006, seppur con un tasso di crescita (pari allo **0,4** per cento) inferiore rispetto al valore tendenziale (si ricorda, pari allo **0,6** per cento). Il tasso di occupazione dovrebbe quindi attestarsi sul **58,4** per cento (leggermente inferiore al valore tendenziale del 58,5 per cento)

Sempre **nel 2007**, a livello programmatico, si prevede che **il costo del lavoro**, considerando la riduzione del cuneo fiscale e contributivo, cresca in maniera nettamente inferiore rispetto allo scenario tendenziale a legislazione vigente (**1,4** per cento anziché 2,2 per cento). Poiché la manovra correttiva dovrebbe esercitare un effetto di moderazione sull'inflazione al consumo, quest'ultima dovrebbe sostanzialmente attestarsi sui valori dell'inflazione programmata (**2,0** per cento).

Tuttavia si precisa che il **costo del lavoro per unità di prodotto** (decisivo per la competitività dell'economia italiana) non dipende esclusivamente da variabili controllabili dal Governo, quali la riduzione del cuneo fiscale e contributivo, ma anche da fattori legati alla contrattazione delle parti sociali, quali una ripresa della crescita della produttività e una dinamica salariale adeguata.

Nel **quadriennio 2008-2011**, a livello programmatico, considerato un tasso medio di crescita dell'economia intorno all'1,6 per cento, si prevede un **aumento medio dell'occupazione** dello **0,7 - 0,8** per cento; inoltre il **tasso di disoccupazione** dovrebbe ridursi progressivamente dal 7,4 per cento del 2008 fino al **6,7** per cento nel **2011**, anno in cui il **tasso di occupazione** dovrebbe attestarsi sul **60** per cento.

Si prevede che **le retribuzioni** crescano moderatamente e comunque in linea con l'inflazione programmata (fissata al 1,7 per cento nel 2008 e all'1,5 per cento nel triennio successivo) e con l'incremento della produttività.

Sanità

Il DPEF ricostruisce le **linee di tendenza della spesa sanitaria** dal 1992 al 2005, ponendole a confronto con quelle dei principali Paesi dell'Unione europea caratterizzati da un sistema assimilabile a quello Italiano (fornitura universale delle prestazioni, finanziamento con tassazione generale e gestione/controllo pubblico dei fattori di produzione) ovvero da sistemi a prevalente natura mutualistica (copertura obbligatoria nell'ambito di un sistema di sicurezza sociale,

finanziato soprattutto da contributi individuali per mezzo di fondi assicurativi e gestione sia pubblica sia privata dei fattori di produzione).

In tale contesto⁷², si registra in Italia un progressiva riduzione del rapporto spesa sanitaria/PIL dal 1992 (6,1%) fino al 1995 (5,1%), che successivamente aumenta, anno dopo anno, fino a giungere al 6,7% del 2005: la crescita della spesa è attribuita principalmente all'andamento della spesa farmaceutica, della medicina generale in convenzione e dei servizi a gestione diretta.

Il Documento richiama altresì i principali strumenti di controllo definiti nel corso degli ultimi anni, con legge o con Accordi stipulati in sede di Conferenza Stato Regioni, per assicurare una rispondenza della spesa effettiva agli obiettivi di finanza pubblica (definizione dei livelli essenziali di assistenza; tetti di spesa nella farmaceutica, nuove modalità di rimborso dei farmaci e istituzione dell'Agenzia italiana del farmaco-AIFA; realizzazione della Carta sanitaria; riduzione dei posti letto; meccanismi di monitoraggio e controllo della spesa etc⁷³).

Il Documento fornisce altresì i dati sulle **previsioni della spesa sanitaria corrente a legislazione vigente**, partendo dai 94.571 milioni di euro del 2005, riassunti nella tabella seguente.

2006	2007	2008	2009	2010	2011
101.920	103.736	107.095	111.116	115.233	119.440

Il quadro tendenziale si fonda su una crescita media annua del 3,2% e tiene conto in particolare dei seguenti fattori:

2 miliardi di arretrati contrattuali nel 2006;

risparmi per la spesa di personale dello 0,05% di PIL annuo sulla base delle disposizioni dell'ultima legge finanziaria;

incremento medio annuo della spesa per acquisti di beni e servizi del 5,6%;

risparmi dello 0,08% del PIL derivanti da provvedimenti dell'AIFA.

La crescita così significativa della spesa tendenziale (nel 2001 l'incidenza del PIL sarebbe pari al 6,9%) comporta, secondo il Documento, la necessità di intervenire con misure strutturali (analogamente a quanto previsto per i principali comparti di spesa: previdenza; amministrazioni pubbliche; enti decentrati⁷⁴).

Così come per gli altri settori, il Documento, oltre a richiamare gli interventi contenuti nel decreto legge n. 223 del 2006 per il rilancio della crescita e la

⁷² Cfr. le tavole III.5 e III.6 a pagg. 80 e 81.

⁷³ Per un'analisi delle misure adottate nella passata legislatura cfr. il dossier documentazione e ricerche del Servizio studi n. 2/12.

⁷⁴ La spesa decentrata è attualmente pari a circa il 30 per cento della spesa totale della pubblica amministrazione. Di questa, il 44% è costituito dalla spesa sanitaria.

produttività⁷⁵, indica alcuni **obiettivi da perseguire**, rinviando per l'articolazione delle misure concrete alla prossima legge finanziaria.

Sussistono fattori che spingono verso l'alto la spesa sanitaria, come l'invecchiamento della popolazione e i progressi della medicina (che migliorano la qualità delle cure ma ne aumentano contestualmente i costi). Esistono peraltro delle gravi inefficienze del sistema che possono essere corrette con nuovi strumenti di razionalizzazione e controllo della spesa, mantenendo inalterati gli attuali livelli essenziali di assistenza (come suggerisce d'altronde l'esperienza di numerose regioni che sono riuscite a garantire il rispetto dei tetti di spesa programmati), salvo istituire eventualmente nuove forme di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini.

Il primo obiettivo è la definizione di un nuovo Patto con le Regioni basato su tre elementi essenziali:

- certezza delle risorse disponibili su base pluriennale;
- piena responsabilità delle regioni in caso di sfondamento dei livelli di spesa, cui far fronte con risorse proprie od aumento della imposizione fiscale;
- fondo integrativo per le regioni che attualmente registrano un significativo disavanzo, al fine di favorirne il rientro entro il 2009 nei limiti massimi consentiti.

Dovrà essere ulteriormente potenziato il ruolo di monitoraggio e supporto svolto dall'Amministrazione centrale e dal coordinamento interregionale, in particolare attraverso gli indicatori della qualità dei servizi e l'omogeneità dei dati contabili.

Va rafforzata la medicina di base, attraverso la messa in rete dei medici (al fine di controllare la correttezza delle prescrizioni) e la creazione di studi medici associati dotati di attrezzature diagnostiche (cui affidare anche l'assistenza domiciliare, con conseguente sgravio dell'utilizzo improprio del pronto soccorso e dei ricoveri presso le strutture ospedaliere).

Nell'ambito delle risorse programmate dovranno essere individuate le risorse per le attività di ricerca e l'innovazione tecnologica. In particolare, per accrescere la dotazione delle attrezzature nelle regioni che più ne hanno bisogno potranno essere impiegate le somme non ancora utilizzate di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1988.

Infine, dovrà essere potenziata l'integrazione socio sanitaria, a partire dall'assistenza ai soggetti non autosufficienti (*vedi il paragrafo seguente*).

Assistenza e servizi sociali

L'analisi del DPEF trae origine innanzitutto dai **dati sullo stato di povertà delle famiglie** italiane negli ultimi anni, da cui emerge in particolare l'accrescersi

⁷⁵ In tale provvedimento sono contenute, tra le altre, le misure inerenti la vendita dei farmaci da banco e la regolamentazione dell'attività delle farmacie.

dello stato di bisogno nel Mezzogiorno e nelle famiglie con un maggior numero di figli. Viene sottolineato anche il dato sulla c.d. “povertà soggettiva”, cioè la povertà “percepita” dai singoli individui nel mettere a confronto il proprio reddito familiare con quello considerato necessario per una vita dignitosa: i dati rilevati evidenziano una fortissima crescita del numero dei soggetti che “percepisce” il proprio reddito come assolutamente inadeguato⁷⁶. Ciò è connesso anche al fenomeno dell’instabilità temporale dei redditi e al conseguente “senso di vulnerabilità”.

Una notevole incidenza rivestono gli oneri a carico delle famiglie per l’assistenza agli anziani non autosufficienti e ai figli, che tardano sempre più ad acquisire una propria autonomia a causa delle difficoltà a trovare occupazione ed un alloggio alternativo.

Il Documento si sofferma in più occasioni sulla necessità di coniugare le politiche di risanamento dei conti con quelle di **promozione dell’equità sociale** e di contrasto alle nuove forme di emarginazione sociale.

Le politiche sociali, nell’alveo delineato dal titolo V della Costituzione e dalla legge quadro n. 328 del 2000, devono concentrarsi innanzitutto nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e nell’attribuzione di risorse adeguate a disposizione di regioni ed enti locali, anche attraverso una riorganizzazione del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Le **principali azioni** indicate nel Documento sono le seguenti:

- potenziamento dell’integrazione socio sanitaria, con riguardo in particolare all’assistenza dei soggetti non autosufficienti, per il quali va incentivata l’assistenza domiciliare integrata; a tale riguardo le risorse di un nuovo Fondo per la non autosufficienza andranno integrate con quelle – sia pubbliche che private – degli enti operanti nel settore;
- rafforzamento dei servizi per l’infanzia e per gli anziani, con forme limitate di partecipazione alla spesa da parte delle famiglie, in proporzione al loro reddito;
- regolamentazione della figura degli assistenti familiari;
- forme di sostegno al reddito di coloro che svolgono attività lavorativa precaria o transitoria ovvero risultano in una condizione di particolare disagio economico (sulla base della passata esperienza del reddito minimo di inserimento);
- istituzione di un Assegno per i minori, utilizzando le risorse finora impiegate per il sostegno alle famiglie (assegno di maternità e detrazioni per figli a carico);
- definizione di un Piano nazionale per i giovani che ne favorisca l’ingresso nella vita lavorativa e sociale;

⁷⁶ Cfr. in particolare il paragrafo III.3 a pag. 93 e ss.

- rafforzamento degli strumenti per conciliare l'attività lavorativa con quella personale estendendo l'applicazione dell'istituto dei congedi remunerati;
- potenziamento della disciplina sulle pari opportunità e sui diritti dei soggetti più deboli.

Politiche abitative

Tra le ulteriori azioni da realizzare nel corso della legislatura, il documento dedica particolare attenzione al **rilancio della politica abitativa**, necessario anche in considerazione dell'aumento dei prezzi immobiliari e dei canoni d'affitto.

A tal fine, si prevedono:

- politiche di **sostegno a favore delle fasce sociali più deboli**, e in particolare delle giovani coppie e degli studenti fuori sede;
- politiche di **rilancio dell'offerta**, anche attraverso misure dirette ad agevolare **interventi di edilizia residenziale pubblica** finalizzati ad una locazione agevolata e selettiva a favore delle fasce più deboli.

Con specifico riferimento alle agevolazioni alle locazioni, si ricorda che nel corso della XIV legislatura sono state apportate talune modifiche alle modalità di ripartizione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (istituito dall'art. 11 della legge n. 431 del 1998), nonché alla procedura per la stipula dei contratti appartenenti al cosiddetto "secondo canale" (ovvero contratti stipulati non a prezzi di mercato, ma sulla base di convenzioni tra associazioni degli inquilini e associazioni della proprietà immobiliare). Sono stati, inoltre, istituiti due nuovi Fondi per il sostegno di determinate fasce sociali (il Fondo per l'edilizia a canone speciale, introdotto dalla legge finanziaria 2004, e il Fondo per favorire l'accesso delle giovani coppie alla prima casa di abitazione, introdotto dalla legge finanziaria 2005). Si segnala inoltre che sono state adottate ulteriori misure volte a dare nuovo impulso alle politiche abitative (inserite prevalentemente in leggi finanziarie) finalizzate a favorire lo sblocco degli interventi costruttivi con finalità pubbliche e di razionalizzare procedure spesso non coordinate tra di loro. Tra tali misure, si segnalano le modifiche agli interventi di edilizia residenziale pubblica finalizzati alla realizzazione del programma straordinario per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata ed alcune disposizioni in materia di alienazione di alloggi ai profughi.

Pari opportunità e non discriminazione

Il Documento contempla altresì il potenziamento degli strumenti e delle norme relativi ai **diritti** e alle **pari opportunità**, nonché il contrasto a tutte le forme di **discriminazione**. Entrambi sono espressamente menzionati all'interno del capitolo IV.3 (*Politiche per l'equità*) tra le **azioni principali da realizzare nel corso della legislatura**. In quest'ambito, il Governo intende avviare un **piano**

straordinario per le pari opportunità e l'allargamento dei diritti di cittadinanza: ad esso è dedicato un riquadro nel capitolo IV.1 (*Politiche per la crescita*).

Il piano dovrebbe comprendere, tra l'altro:

- interventi volti a sostenere l'occupazione femminile ed a promuovere l'imprenditoria femminile;
- il potenziamento delle politiche pubbliche per la **conciliazione** tra vita lavorativa e vita personale e familiare;
- il sostegno ad azioni e regole che, "in sintonia con la riforma dell'**art. 51 della Costituzione** e le **direttive europee**, promuovano nelle Istituzioni, negli Enti, nelle professioni e nelle carriere (fino ai livelli di responsabilità più alti), il riconoscimento dei talenti, a partire dalle donne e dai giovani, investendo così nel valore e nella responsabilità della persona";
- la promozione di studi, ricerche, statistiche di genere, campagne civiche al fine di promuovere una **cultura di pari opportunità** e di rispetto dei diritti e dei doveri civili e sociali delle persone;
- il rilancio del ruolo del **Comitato interministeriale per i diritti umani** e il rafforzamento dell'**Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni**.

Tra le istituzioni nazionali che si occupano dell'attuazione dei diritti umani in Italia, un ruolo preponderante è svolto dal **Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo** presso il Ministero degli affari esteri, istituito con D.M. 15 febbraio 1978.

Il Comitato, coadiuvando il ministro degli affari esteri e assicurando il collegamento tra i dicasteri e gli enti nazionali competenti in materia di diritti umani, rappresenta la sede istituzionale nella quale vengono predisposti i rapporti periodici che l'Italia è tenuta a presentare alle Organizzazioni internazionali di cui è membro, in merito all'attuazione degli impegni assunti con la ratifica di convenzioni internazionali sui diritti umani.

Il Comitato interministeriale ha la funzione di vigilare sull'attuazione delle norme internazionali recepite nell'ordinamento italiano, svolgendo così anche un'azione propositiva presso le istituzioni nazionali e mantenendo rapporti costruttivi con le organizzazioni non governative che operano nel settore dei diritti umani.

Con la L. 80/1999⁷⁷ si è provveduto a dotare il Comitato di un fondo annuale destinato a coprire gli oneri per l'ufficio di segreteria, per eventuali consulenze di esperti estranei all'amministrazione, nonché per il rimborso delle spese sostenute dai componenti.

La stessa legge ha disposto la presentazione di una relazione annuale alle Camere in merito all'attività del Comitato.

In attuazione dell'art. 7 del D.Lgs. 215/2003⁷⁸, nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio è stato istituito, con D.P.C.M. 11 dicembre

⁷⁷ L. 19 marzo 1999, n. 80, *Finanziamento delle attività del Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo*.

⁷⁸ Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, *Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*.

2003, **l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica.**

L'Ufficio svolge, in modo autonomo e imparziale, funzioni di controllo e di garanzia delle parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela; attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

L'Ufficio è diretto da un responsabile nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un ministro da lui delegato. Le modalità organizzative sono fissate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁷⁹.

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea)

Protezione e inclusione sociale

La Commissione ha presentato, il 13 febbraio 2006, la **relazione congiunta sulla protezione sociale e sull'inclusione sociale 2006** (COM(2006)62), successivamente presentata al Consiglio europeo di primavera 2006.

La relazione congiunta si basa sui **piani** e sugli orientamenti politici formulati dagli **Stati membri nel 2005** riguardo ai tre grandi temi dell'**inclusione sociale**, delle **pensioni** e della **salute e cure sanitarie** di lunga durata, presentati nell'ambito del metodo di coordinamento aperto⁸⁰.

Il documento della Commissione sottolinea la necessità di **un'interazione efficace del metodo di coordinamento aperto con il processo rivisto di Lisbona**, affinché le politiche di protezione sociale e di inclusione sostengano quelle per la crescita e l'occupazione, e queste ultime rafforzino gli obiettivi sociali. Dalla relazione emerge, in particolare, quanto segue:

- la formulazione dei piani d'azione nazionali per l'inclusione richiede un approccio più strategico, che consenta definizioni politiche più precise, sistematiche e trasparenti;
- le relazioni sulle strategie nazionali per le pensioni evidenziano interazioni tra i tre grandi obiettivi dell'adeguatezza, la sostenibilità e l'aggiornamento, nonché sinergie e punti di equilibrio tra essi;

⁷⁹ In attuazione di tale disposizione è stato adottato il D.P.C.M. 11 dicembre 2003.

⁸⁰ Il **metodo di coordinamento** aperto comporta: la definizione di **obiettivi** comuni; l'elaborazione di **piani d'azione nazionali** per l'integrazione e di **relazioni sulla strategia nazionale**, in cui gli Stati membri presentano i progetti politici che intendono realizzare in un periodo di tempo concordato per perseguire gli obiettivi comuni; la valutazione di questi piani e di queste strategie nell'ambito di **relazioni congiunte** della Commissione e del Consiglio; la collaborazione nel definire **indicatori** che permettano la comprensione e la valutazione reciproche.

- i futuri scambi sulla salute e le cure di lunga durata devono concentrarsi sui modi di garantire l'accesso e ridurre le ineguaglianze, promuovere la prevenzione, stili di vita attivi e un invecchiamento sano.

Il Consiglio europeo di primavera 2006 ha adottato un nuovo **quadro per il processo di protezione e inclusione sociale**, sulla base della comunicazione della Commissione "Lavorare insieme, lavorare meglio: un **nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell'Unione europea**" (COM(2005)706). In tale ambito sono stati adottati nuovi **obiettivi comuni in materia di protezione sociale** relativi a ciascuno dei tre assi di intervento: inclusione, pensioni, cure sanitarie e di lunga durata.

Sulla base degli obiettivi individuati, gli Stati membri presenteranno nell'autunno del 2006 le strategie nazionali per la protezione sociale e l'integrazione sociale⁸¹, secondo un quadro razionalizzato che interagisca in modo più efficace con la strategia di Lisbona riveduta.

Previdenza complementare

Il 20 ottobre 2005 la Commissione europea ha presentato una **proposta di direttiva** relativa al miglioramento delle condizioni di **trasferibilità dei diritti alla pensione complementare** (COM(2005) 507). La proposta mira ad agevolare la mobilità dei lavoratori eliminando gli **ostacoli** derivanti dai **differenti ordinamenti nazionali** in materia di regimi pensionistici complementari.

Gli obiettivi principali della proposta, sono:

- facilitare l'acquisizione dei diritti a pensione aziendale o professionale;
- garantire una tutela adeguata dei diritti in sospeso dei lavoratori in uscita;
- facilitare il trasferimento dei diritti a pensione acquisiti;
- assicurare che i lavoratori ricevano adeguate informazioni in caso di mobilità professionale.

La proposta sarà esaminata dal Consiglio e dal Parlamento europeo secondo la procedura di codecisione.

Servizi sociali di interesse generale

Il 26 aprile 2006 la Commissione ha presentato una **comunicazione sui servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea** (COM(2006)177), che presenta un elenco delle **caratteristiche specifiche** di questi servizi.

⁸¹ Secondo le indicazioni della Commissione, le strategie nazionali dovrebbero riguardare un periodo di tre anni; tuttavia, dato che le prime relazioni arriveranno quando il ciclo triennale di Lisbona (2005-2008) sarà già iniziato da un anno, esse riguarderanno eccezionalmente un periodo di soli due anni (2006-2008),

Con la comunicazione si avvia un processo di consultazione - che si rivolge a tutti i soggetti interessati, Stati membri, parti sociali, ONG e operatori dei servizi sociali - attraverso il quale la Commissione intende acquisire elementi per meglio tener conto delle specificità di questi servizi in fase di attuazione della legislazione comunitaria.

La comunicazione sottolinea che i servizi sociali costituiscono un **settore in piena espansione**, sotto il profilo della crescita economica, della creazione di lavoro e di una ricerca intensa per qualità ed efficacia.

La Commissione rileva che, secondo il diritto comunitario, tali servizi non costituiscono una categoria giuridica distinta nell'ambito dei servizi di interesse generale; tuttavia occupano un posto specifico nella società e nell'economia europee. Viene altresì ricordato che la **proposta modificata di direttiva sui servizi** nel mercato interno (COM(2006)160) ha **escluso** dal suo campo di applicazione i servizi relativi alle cure sanitarie e i servizi sociali relativi all'edilizia popolare, alla custodia dei bambini e all'aiuto alle famiglie e persone bisognose.

La Commissione osserva che, escludendo i servizi sanitari - che non vengono da essa trattati - i **servizi sociali** possono essere compresi in due grandi gruppi:

- i regimi legali e complementari di **protezione sociale** che coprono i rischi fondamentali di vita, quali, ad esempio, quelli legati alla salute, l'invecchiamento, incidenti sul lavoro;
- gli altri **servizi essenziali prestati direttamente alla persona**, quali l'aiuto alle persone nei momenti di crisi (disoccupazione, tossicodipendenza, rottura familiare), l'edilizia popolare per le persone sfavorite o i gruppi svantaggiati.

La Commissione ricorda, infine, che gli Stati membri hanno avviato un processo di apertura e di diversificazione da cui consegue che un crescente numero di servizi sociali nell'Unione europea, finora gestiti direttamente dalle autorità pubbliche, si adegua ormai alle regole comunitarie che governano il mercato interno e la concorrenza. Tale processo di **modernizzazione dei servizi sociali** intende contemperare le esigenze di **universalità, qualità e sostenibilità finanziaria**.

Cambiamenti demografici

Il 16 marzo 2005 la Commissione ha presentato il **Libro verde "Far fronte ai cambiamenti demografici, una nuova solidarietà tra generazioni"** (COM(2005)94), per avviare una **consultazione sulle evoluzioni demografiche** e la gestione delle loro conseguenze.

Nel Libro verde la Commissione ritiene che l'Europa, a fronte dei cambiamenti demografici, debba perseguire **tre priorità** essenziali:

- favorire la ripresa della crescita demografica;
- prendere in considerazione un equilibrio tra le generazioni;

- inventare nuove transizioni tra le generazioni, con particolare riguardo ai giovani, che raggiungono in età più avanzata, rispetto al passato, alcune tappe della vita (fine del corso di studi, ingresso nel mondo del lavoro, primo figlio).

Alla consultazione, che si è conclusa il 1° settembre 2005, farà seguito - secondo quanto preannunciato dalla Commissione nel suo programma di lavoro per il 2006 - una comunicazione sulla sfida demografica e la solidarietà tra le generazioni.

*Il 23 marzo 2006 il Parlamento europeo ha approvato una **risoluzione** sulla comunicazione nella quale, fra l'altro, invita la Commissione a riconoscere il cambiamento demografico come compito trasversale e a tenerne adeguatamente conto sotto forma di mainstreaming in tutte le attività dell'Unione.*

Pari opportunità⁸²

Il 1° marzo 2006 la Commissione ha presentato una **comunicazione** relativa ad una **tabella di marcia** (COM(2006)92) che individua **sei ambiti prioritari** dell'azione dell'UE in tema di **parità tra i generi per il periodo 2006-2010**:

- una pari indipendenza economica per le donne e gli uomini;
- l'equilibrio tra attività professionale e vita privata;
- la pari rappresentanza nel processo decisionale;
- l'eradicazione di tutte le forme di violenza fondate sul genere;
- l'eliminazione di stereotipi sessisti;
- la promozione della parità tra i generi nelle politiche esterne e di sviluppo.

Ogni ambito comprende **azioni chiave** volte a facilitarne la realizzazione, tra le quali: la creazione su scala comunitaria, nel 2007, di una rete di donne che svolgano incarichi di responsabilità nei settori della politica e dell'economia; la pubblicazione di una comunicazione sulla differenza retributiva tra uomini e donne; l'evidenziazione dei problemi legati alla specificità dei sessi nel corso del 2007, Anno europeo delle pari opportunità per tutti.

La comunicazione presenta, inoltre, un elenco di indicatori per il monitoraggio dei progressi verso l'uguaglianza di genere nei settori evidenziati dalla tabella di marcia. Gli indicatori scelti rispondono, nelle intenzioni della Commissione, anche all'esigenza di disporre di dati comparabili a livello dell'Unione europea.

Considerando la tabella di marcia, il Consiglio europeo del 23 e 24 marzo 2006 ha adottato un **patto europeo per la parità di genere**, al fine di incoraggiare l'azione a livello di Stati membri e di Unione europea nei seguenti settori: misure per colmare i divari di genere e combattere gli stereotipi di genere nel mercato del lavoro; misure per promuovere un migliore equilibrio tra vita

⁸² Con decisione n. 771/2006/CE è stato istituito l'**anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007)** – Verso una società giusta.

professionale e familiare per tutti; misure per rafforzare la *governance* tramite l'integrazione di genere.

L'8 marzo 2005, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento, (COM(2005) 81) per l'istituzione di un **Istituto europeo per l'uguaglianza di genere**, concepito quale centro di eccellenza per le questioni di uguaglianza tra i sessi e previsto da presentata dalla Commissione

L'istituto, nelle intenzioni della Commissione, dovrebbe essere operativo dal 1° gennaio 2007.

Il 2 giugno 2006, il Consiglio ha raggiunto l'accordo politico in vista della posizione comune in prima lettura. La posizione comune, dopo l'adozione in una delle prossime sessioni del Consiglio, sarà trasmessa al Parlamento europeo per la seconda lettura, nell'ambito della procedura di codecisione.

Il 21 aprile 2004 la Commissione ha presentato una **proposta di direttiva** volta a rifondere le precedenti direttive sulla parità di trattamento nel lavoro (COM(2004) 279).

La proposta intende fondere le seguenti direttive vigenti: 75/117/CEE sulla parità retributiva; 76/207/CEE, modificata dalla direttiva 2002/73/CE, sulla parità di trattamento per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro; 86/378/CEE, modificata dalla direttiva 96/97/CEE, sulla parità di trattamento nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale; direttiva 97/80/CE, modificata dalla direttiva 98/52/CE, riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso.

Il Parlamento europeo ha approvato la proposta in seconda lettura, il 1° giugno 2006,, secondo la procedura di codecisione.

Disabilità

La Commissione ha presentato, il 28 novembre 2005, la **comunicazione** "La situazione dei disabili nell'Unione europea allargata: il **piano d'azione europeo 2006-2007**" (COM(2005) 604), a conclusione dell'Anno europeo dei disabili nell'Europa allargata.

Obiettivo principale della comunicazione è migliorare l'integrazione attiva dei disabili grazie alla definizione di una serie di obiettivi e azioni prioritari. Il Piano d'azione copre il periodo 2004-2010 in fasi successive: questa seconda fase si riferisce al periodo 2006-2007 e sarà centrata sull'inclusione attiva nell'ambito di quattro priorità:

- incoraggiare l'attività professionale;
- promuovere l'accesso a servizi di sostegno e di assistenza di qualità;
- promuovere l'accessibilità di beni e servizi;
- accrescere la capacità di analisi dell'UE.

La Commissione intende monitorare il seguito dell'attuazione delle azioni proposte grazie a un dialogo continuo con tutte le parti in causa. La valutazione intermedia del piano d'azione sarà presentata nel 2008.

Glossario

GLOSSARIO

DEI PRINCIPALI TERMINI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA

Accensione di prestiti	Ammontare delle operazioni di indebitamento a medio e lungo termine (debito patrimoniale), con esclusione di quelle di durata inferiore all'anno (debito fluttuante). In sede previsionale, nel bilancio dello Stato, l'accensione di prestiti coincide con il ricorso al mercato [→].
Aliquota	Quota d'imposta [→] per ogni unità di base imponibile.
Amministrazioni pubbliche	<p>Nell'ambito del sistema di contabilità nazionale, complesso delle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita ovvero nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese; le risorse principali sono costituite da versamenti obbligatori effettuati direttamente o indirettamente da unità appartenenti ad altri settori.</p> <p>Il settore delle amministrazioni pubbliche è composto di tre sottosectori:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) amministrazioni centrali, che comprendono i ministeri, la Presidenza del Consiglio, gli organi costituzionali (Camera, Senato, Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale) e quelli a rilevanza costituzionale (Corte dei Conti, CSM, CNEL) e gli enti centrali con competenza su tutto il territorio del paese (quali ANAS, CONI, CNR, ISTAT, Autorità amministrative indipendenti ...); 2) amministrazioni locali, che comprendono gli enti la cui competenza è limitata ad una parte del territorio nazionale (quali regioni, province, comuni, ASL, Aziende ospedaliere, IRCCS, camere di commercio, università, autorità portuali ...) 3) enti di previdenza e assistenza. <p>Le pubbliche amministrazioni costituiscono il settore di contabilità nazionale preso a riferimento in ambito europeo per la definizione dei parametri di finanza pubblica previsti dal Trattato di Maastricht.</p> <p>Le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato [→] sono individuate annualmente in un elenco pubblicato dall'ISTAT. Per l'anno 2006, l'elenco è contenuto nel Comunicato ISTAT 29 luglio 2005, pubblicato nella <i>Gazzetta ufficiale</i> del 29 luglio 2005, n. 175. La compilazione di tale elenco risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario. Secondo il SEC95 (Sistema europeo dei Conti) [→], ogni unità istituzionale viene classificata nel settore delle pubbliche amministrazioni sulla base di criteri di natura prevalentemente economica, indipendentemente dal regime giuridico che la governa.</p>
Ammortamento	Secondo il SEC95 [→], è la perdita di valore subita dai

	<p>capitali fissi (quali macchinari, impianti, mezzi di trasporto) nel corso dell'anno a causa dell'usura fisica, dell'obsolescenza (perdita di valore economico dei beni capitali per il progresso tecnico incorporato nei nuovi beni) e dei danni accidentali assicurati. Il concetto di ammortamento economico differisce da quello fiscale o finanziario in senso lato.</p>
Avanzo (complessivo, corrente, primario)	[→] “Saldo complessivo”, “Saldo corrente”, “Saldo primario”.
Base imponibile	Valore o grandezza a cui si commisura un'imposta, costituendo la traduzione quantitativa del presupposto [→].
Capitolo	<p>Voce contabile individuata nell'ambito di ciascuna unità previsionale di base [→], rilevante ai soli fini della gestione e della rendicontazione. I capitoli non sono oggetto di approvazione parlamentare.</p> <p>L'articolazione delle U.P.B. in capitoli - in relazione allo specifico oggetto per l'entrata e secondo il contenuto economico e funzionale della spesa - è effettuata, annualmente, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, adottato contestualmente all'entrata in vigore della legge di approvazione del bilancio.</p>
Cassa (bilancio di)	<p>Bilancio nel quale le previsioni di entrata si riferiscono agli incassi e le previsioni di spesa ai pagamenti [→ “Entrata (procedimento contabile)”, “Spesa (procedimento contabile)”].</p> <p>Il bilancio annuale di previsione dello Stato viene redatto sia in termini di cassa che in termini di competenza [→].</p>
Centro di costo	Unità organizzativa cui è assegnata la responsabilità di gestire risorse che generano costi. E' la struttura in riferimento alla quale sono effettuate le rilevazioni della contabilità economica per centri di costo [→].
Centro di responsabilità amministrativa	Ufficio di livello dirigenziale generale cui sono attribuite, nell'ambito di ciascuno stato di previsione, le risorse finanziarie individuate da un insieme di unità previsionali di base [→] deliberate dal Parlamento. I centri di responsabilità amministrativa sono individuati in modo da assicurare il costante adeguamento della struttura del bilancio dello Stato all'organizzazione dell'Amministrazione statale.
Classificazione economica	<p>Aggregazione delle spese e delle entrate secondo la loro natura economica, articolata in categorie.</p> <p>Le principali categorie della tradizionale classificazione economica delle entrate del bilancio dello Stato sono: Imposte sul patrimonio e sul reddito, Tasse e imposte sugli affari, Imposte sulla produzione, consumi e dogane, Monopoli, Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco, Proventi dei beni dello Stato, dei servizi pubblici minori e speciali, Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro.</p> <p>La classificazione economica delle spese finali del bilancio dello Stato è stata rielaborata secondo i criteri di contabilità</p>

nazionale previsti dal SEC95 [→]; le principali voci sono: Redditi da lavoro dipendente [→], Consumi intermedi [→], Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, a famiglie e istituzioni sociali private, a imprese, Interessi passivi e redditi da capitale, Investimenti fissi lordi [→] e acquisti di terreni, Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche e a imprese, Acquisizioni di attività finanziarie.

Classificazione funzionale	Aggregazione delle spese in base alle finalità cui sono destinate, articolata in funzioni-obiettivo [→].
Competenza (bilancio di)	Bilancio in cui vengono iscritte, relativamente al periodo considerato, le entrate sulla base degli accertamenti e le spese sulla base degli impegni [→ “Entrata (procedimento contabile)” e “Spesa (procedimento contabile)”]. Il bilancio annuale di previsione viene redatto sia in termini di competenza (giuridica) che in termini di cassa [→].
Consumi finali	Rappresentano il valore dei beni e servizi impiegati per il soddisfacimento diretto dei bisogni umani, individuali e collettivi. Si dividono in: a) consumi delle famiglie residenti; b) consumi delle pubbliche amministrazioni e delle istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie. Sono utilizzati due diversi concetti: la spesa per consumi finali e i consumi finali effettivi. La differenza sta nel trattamento riservato ad alcuni beni e servizi che sono finanziati dalle amministrazioni pubbliche [→] o dalle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, ma che sono forniti alle famiglie come trasferimenti sociali in natura; questi beni sono compresi nel consumo effettivo delle famiglie, mentre sono esclusi dalla loro spesa finale.
Consumi intermedi	Corrispondono al valore dei beni e dei servizi consumati quali <i>input</i> nel processo di produzione nelle attività delle pubbliche amministrazioni, con esclusione del capitale fisso (il cui consumo è registrato come ammortamento). I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo.
Contabilità economica per centri di costo	Secondo quanto disposto dalla legge n. 94/1997, a partire dal 2000, per le Amministrazioni dello Stato è stato introdotto un sistema di contabilità analitica per centri di costo, volta ad individuare i costi di gestione di ciascuna organizzazione, cioè il valore dei fattori produttivi impiegati per la produzione di determinati beni o l'erogazione di determinati servizi. Il sistema di contabilità economica analitica si articola in centri di costo [→], servizi (che rappresentano le attività svolte dai singoli centri di costo) e piano dei conti (che rappresenta lo strumento, articolato su più livelli, mediante il quale viene effettuata la rilevazione economica dei costi).

Conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni	<p>Conto che espone le entrate e le spese del settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche [→], nell'ambito del sistema di contabilità nazionale. Esso viene predisposto in termini di competenza economica.</p> <p>Nel conto economico consolidato delle P.A. sono registrate solo le operazioni finali in grado di incidere sulla situazione economica o patrimoniale degli altri soggetti istituzionali, mentre sono escluse tutte le operazioni finanziarie con le quali ad una passività di un settore corrisponde una attività di un altro (concessione di mutui, partecipazioni e conferimenti, riscossione di crediti).</p> <p>Il conto consolidato delle P.A. è il quadro contabile di riferimento per la programmazione degli obiettivi di finanza pubblica, sia a livello comunitario (negli aggiornamenti annuali del programma di stabilità) sia a livello nazionale (nel documento di programmazione economico-finanziaria).</p>
Conto economico delle risorse e degli impieghi	<p>Riassume la situazione macroeconomica del Paese, mettendo in evidenza l'equilibrio tra l'offerta, rappresentata dalle risorse (PIL [→] ed importazioni [→]) e la domanda, data dagli impieghi (consumi finali delle famiglie, delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni sociali private [→] ed investimenti fissi lordi [→], cui vanno aggiunte le variazioni delle scorte e degli oggetti di valore, nonché le esportazioni [→]).</p>
Conto riassuntivo del Tesoro	<p>Documento che, pubblicato mensilmente in <i>Gazzetta ufficiale</i>, dà conto di tutte le operazioni di tesoreria [→] (incassi e pagamenti in termini di competenza e residui; debiti e crediti di tesoreria). Per ciascun periodo di riferimento evidenzia: il risparmio pubblico [→], il saldo da finanziare [→], il disavanzo complessivo [→ saldo complessivo] e la situazione del Tesoro.</p>
Contributi sociali effettivi	<p>Nel SEC95 [→], comprendono i versamenti effettuati agli organismi della sicurezza sociale dai datori di lavoro, a beneficio dei loro dipendenti, e dai lavoratori dipendenti o non dipendenti o anche da persone non occupate, a proprio beneficio al fine di garantirsi le prestazioni sociali. Tali versamenti comprendono tutti i contributi obbligatori e volontari, relativi all'assicurazione contro i rischi di malattia, maternità, invalidità, vecchiaia e superstiti, disoccupazione, infortuni sul lavoro e malattie professionali e per gli assegni familiari.</p>
Contributi sociali figurativi	<p>Nel SEC95 [→], sono definiti come la contropartita delle prestazioni sociali erogate direttamente – cioè senza passare per gli organismi della sicurezza sociale - dai datori di lavoro pubblici ai loro dipendenti, ex dipendenti ed aventi diritto. Comprendono, ad esempio, le pensioni provvisorie corrisposte dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti in quiescenza (da contabilizzare al netto delle ritenute pensionistiche), le aggiunte di famiglia, l'equo indennizzo, i</p>

	<p>sussidi al personale, le rendite, le indennità temporanee e le spese per cure e infortuni. Il loro ammontare si stima pari alle prestazioni versate al netto dei contributi sociali effettivi a carico dei lavoratori dipendenti.</p>
Debito delle amministrazioni pubbliche (debito pubblico)	<p>E' l'insieme delle passività finanziarie del settore delle amministrazioni pubbliche; è consolidato tra e nei sottosettori, ossia esclude le passività incluse nell'attivo degli enti appartenenti allo stesso settore.</p> <p>L'aggregato include i seguenti strumenti finanziari:</p> <p>a) le monete e i depositi; questi comprendono le monete in circolazione, i depositi presso la tesoreria statale intestati a soggetti non appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche e la raccolta postale inclusa nel passivo di queste ultime;</p> <p>b) i titoli diversi dalle azioni (esclusi gli strumenti finanziari derivati) emessi dallo Stato e dalle amministrazioni locali;</p> <p>c) i prestiti erogati in favore di enti appartenenti alle Amministrazioni pubbliche o il cui onere di rimborso sia a carico di queste ultime.</p> <p>Il debito delle amministrazioni pubbliche è calcolato dalla Banca d'Italia in coerenza con i criteri definiti dall'Unione europea.</p>
Deduzioni	<p>Spese che non concorrono alla determinazione della base imponibile.</p>
Detrazioni	<p>Importi relativi a spese che devono essere sottratti, in tutto o in una determinata percentuale, dall'imposta lorda, come risultante dall'applicazione dell'aliquota al reddito imponibile, al fine di determinare l'imposta netta.</p>
Disavanzo (deficit)	<p>Saldo negativo dei conti di finanza pubblica. Se riferito a conti economici corrisponde all'indebitamento netto [→]; se riferito a conti finanziari coincide con il fabbisogno [→].</p> <p>In base ai parametri definiti in sede europea, per disavanzo si intende l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni [→].</p>
Disavanzo (complessivo, corrente, primario)	<p>[→] "Saldo complessivo", "Saldo corrente", "Saldo primario".</p>
Entrata (procedimento contabile)	<p>Come disposto dal regolamento di contabilità generale, le entrate dello Stato sono costituite da tutti i redditi, proventi e crediti di qualsiasi natura, che lo Stato ha il diritto di riscuotere in virtù di leggi, regolamenti o altro titolo.</p> <p>Il procedimento contabile di entrata si articola in tre fasi:</p> <p>1) accertamento: fase in cui sorge per lo Stato il diritto a percepire una determinata somma attraverso l'identificazione della ragione del credito e la persona che ne è debitrice; 2) riscossione: fase che consiste nell'esigere dal debitore la somma dovuta allo Stato; 3) versamento: fase in cui le somme riscosse sono versate nella tesoreria dello Stato.</p>

Entrate complessive	<p>Costituiscono la somma totale delle entrate.</p> <p>Nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni [→], corrispondono alla somma delle entrate correnti [→] e delle entrate in conto capitale [→].</p> <p>Nel bilancio dello Stato corrispondono alla somma dei quattro titoli delle entrate: Titolo I – “entrate tributarie”, Titolo II – “entrate extratributarie” (che insieme costituiscono le entrate correnti), Titolo III – “alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti” (entrate in conto capitale) e Titolo IV – “accensione di prestiti” [→].</p>
Entrate correnti	<p>Nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni [→], sono costituite principalmente da entrate tributarie (imposte dirette e indirette [→]) e dai contributi sociali (effettivi e figurativi) [→].</p> <p>Nel bilancio dello Stato, corrispondono ai primi due titoli delle entrate: Titolo I – “entrate tributarie”, in cui rientrano le entrate di natura fiscale (IRPEF, IRPEG, IRAP, IVA ecc.) e Titolo II – “entrate extratributarie” nel quale sono considerati tutti i proventi diversi da quelli di carattere fiscale, che non incidono sul patrimonio.</p>
Entrate in conto capitale	<p>Nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni [→], sono le entrate derivanti da imposte in conto capitale [→], da cofinanziamenti dell'Unione europea e da trasferimenti in conto capitale delle imprese e delle famiglie.</p> <p>Nel bilancio dello Stato, corrispondono al Titolo III delle entrate – “alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti”.</p>
Entrate finali	<p>Nel bilancio dello Stato, sommatoria dei primi tre titoli delle entrate: Titolo I – “entrate tributarie”, Titolo II – “entrate extratributarie” (che insieme costituiscono le entrate correnti) e Titolo III – “alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti” (entrate in conto capitale).</p> <p>Esse rappresentano le risorse definitivamente acquisite al bilancio per il raggiungimento dei fini istituzionali, con esclusione delle entrate derivanti dall'accensione di prestiti [→].</p>
Esportazioni	<p>Sono costituite dai trasferimenti di beni e di servizi da operatori residenti a operatori non residenti.</p> <p>Le esportazioni di beni includono tutti i beni (nazionali o nazionalizzati, nuovi o usati) che, a titolo oneroso o gratuito, escono dal territorio economico del paese per essere destinati al resto del Mondo.</p> <p>Le esportazioni di servizi comprendono tutti i servizi (trasporto, assicurazione, altri) prestati da unità residenti a unità non residenti.</p> <p>Le esportazioni di beni sono valutate al valore “fob” (<i>free on board</i>) che corrisponde al prezzo di mercato alla frontiera del paese esportatore. Questo prezzo comprende: il prezzo</p>

	<i>ex fabrica</i> , i margini commerciali, le spese di trasporto internazionale, gli eventuali diritti all'esportazione.
Esportazioni nette	Risultano dalla differenza tra le esportazioni [→] e le importazioni [→].
Fabbisogno	Risultato differenziale relativo ai conti di cassa, che evidenzia l'eccedenza dei pagamenti rispetto agli incassi con riferimento al complesso delle operazioni di parte corrente, in conto capitale e finanziarie. Quando gli incassi superano le erogazioni si ha la cd. "disponibilità". Il fabbisogno è un dato monetario, in quanto costituisce il quantitativo di risorse monetarie e finanziarie necessarie a colmare lo squilibrio tra i flussi di entrate e di spese dello Stato o di aggregati più vasti. Nella Relazione trimestrale di cassa, esso viene calcolato con riferimento al settore statale [→] e al settore pubblico [→].
Fabbisogno complessivo	E' il fabbisogno [→] aumentato delle regolazioni debitorie pregresse [→] effettuate (o da effettuare) in contanti nei confronti dei soggetti esterni al settore cui si riferisce il conto e diminuito dei crediti maturati a fine periodo da parte dei fornitori.
Fabbisogno primario	E' il fabbisogno [→] calcolato al netto delle uscite per interessi passivi.
Fondi speciali	Somme, iscritte su apposite unità previsionali di base (una di parte corrente e una in conto capitale) dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, destinate alla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati dal Parlamento negli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale. L'ammontare del fondo speciale di parte corrente e del fondo speciale di conto capitale è determinato, rispettivamente, dalla tabella A e dalla tabella B della legge finanziaria. Le tabelle A e B indicano altresì gli accantonamenti relativi ai singoli Ministeri nei quali ciascun fondo è ripartito. Le quote del fondo speciale di parte corrente e, se non corrispondono a progetti di legge già approvati da un ramo del Parlamento, di quello in conto capitale non utilizzate entro l'anno cui si riferiscono costituiscono economie di bilancio.
Forze di lavoro	Comprendono le persone occupate [→] e le persone in cerca di occupazione [→].
Funzioni obiettivo	Voci della classificazione funzionale [→] individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore. La classificazione per funzioni obiettivo è articolata su quattro livelli, di cui i primi tre sono tratti dalla classificazione standard adottata in sede europea (COFOG-SEC95), mentre il quarto livello, determinato in sede nazionale, indica gli obiettivi perseguiti da ciascuna

amministrazione. Il primo livello (divisioni) rappresenta i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni; il secondo (gruppi) esprime le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche; il terzo (classi) identifica i comparti di attività in cui si articolano le aree di intervento del livello precedente; il quarto livello (missioni istituzionali) rappresenta gli obiettivi perseguiti da ciascuna Amministrazione.

Le funzioni-obiettivo di primo livello sono 10: Servizi generali delle pubbliche amministrazioni; Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Affari economici, Protezione dell'ambiente, Abitazioni e assetto territoriale, Sanità, Attività ricreative, culturali e di culto, Istruzione, Protezione sociale.

ICI (imposta comunale sugli immobili)

Presupposto dell'imposta [→] è il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli siti nel territorio dello Stato destinati a qualsiasi uso. La base imponibile [→] è il valore degli immobili. Il valore dei fabbricati è determinato dal rapporto tra le rendite catastali e appositi moltiplicatori diversificati per gruppi immobiliari. Il valore delle aree fabbricabili è quello di mercato al 1° gennaio di ciascun periodo di imposta. Il valore dei terreni agricoli è il risultato del prodotto tra il reddito dominicale e un moltiplicatore pari a 75. L'aliquota è determinata dal Comune, ciascun anno per l'anno successivo, e deve essere definita in un valore compreso tra il 4 e il 7 per mille. In assenza di delibera comunale si applica l'aliquota del 4 per mille.

Importazioni

Sono costituite dagli acquisti all'estero di beni e di servizi, introdotti nel territorio nazionale. Le importazioni di beni comprendono tutti i beni (nuovi o usati) che, a titolo oneroso o gratuito, entrano nel territorio del paese dal resto del Mondo. Le importazioni di servizi includono tutti i servizi (trasporto, assicurazione, altri) prestati da unità non residenti a unità residenti.

Le importazioni di beni possono essere valutate:

- a) al valore "fob" (*free on board*) che corrisponde al prezzo di mercato alla frontiera del paese esportatore. Questo prezzo comprende: il prezzo *ex fabrica*, i margini commerciali, le spese di trasporto internazionale, gli eventuali diritti all'esportazione;
- b) al valore "cif" (*cost, insurance, freight*) che comprende: il valore "fob" dei beni, le spese di trasporto e le attività assicurative tra la frontiera del paese esportatore e la frontiera del paese importatore.

Nel conto economico delle risorse e degli impieghi [→] sono valutate al valore "fob".

Imposta

Prelievo obbligatorio e senza contropartita che le amministrazioni pubbliche pongono a carico dei cittadini, delle imprese e delle istituzioni private per far fronte alle spese pubbliche.

Imposta diretta

Imposta il cui presupposto è costituito da una manifestazione immediata di capacità contributiva, quale la percezione di un reddito o il possesso di un patrimonio.

Imposta di bollo	Imposta indiretta reale applicata su tutti gli atti civili e commerciali, giudiziali e stragiudiziali, su scritti, avvisi, manifesti, registri indicati in un elenco previsto dalla legge, che distingue tra atti per i quali è obbligatorio il bollo e atti soggetti a bollatura solo in caso di uso.
Imposta di registro	Imposta indiretta reale che viene applicata in relazione alla registrazione, in molti casi imposta dalla legge, di atti di varia natura (negoziale, amministrativa, giudiziaria: cessioni di immobili e atti societari, contratti di locazione degli immobili).
Imposta indiretta	Imposta il cui presupposto è costituito da una manifestazione mediata di capacità contributiva, rilevata, ad esempio, al momento del consumo o dello scambio di un bene o del trasferimento di un'attività patrimoniale. .
Imposta personale	Imposta il cui ammontare è determinato anche in funzione di caratteristiche soggettive del contribuente (livello del reddito, carichi familiari, stato di salute).
Imposta reale	Imposta il cui ammontare è determinato solo in relazione all'oggetto dell'imposta, indipendentemente dalle caratteristiche soggettive del contribuente.
Imposta sostitutiva	Imposta proporzionale [v. proporzionalità] applicata a componenti del reddito che non rientrano nella determinazione del reddito complessivo. Si applica principalmente, in determinate ipotesi, ai redditi di capitale [→] ed ai redditi diversi [→].
Imposta sulla produzione (o accisa)	Imposta indiretta reale che colpisce la produzione di un determinato bene. Tra queste possiamo ricordare le imposte sugli oli minerali (gasolio, olio combustibile, benzine) e sui prodotti alcolici.
Imposte in conto capitale	Sono le imposte percepite a intervalli irregolari, e solo saltuariamente, sul valore delle attività o del patrimonio netto o sul valore dei beni trasferiti per effetto di lasciti, donazioni o altri trasferimenti. Comprendono: a) le imposte sui trasferimenti in conto capitale, quali le imposte sulle successioni e sulle donazioni, con esclusione delle imposte sulle vendite di beni (che non costituiscono trasferimenti); b) le imposte straordinarie sulle attività o sul patrimonio netto (quali i condoni).
Indebitamento netto	Nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni [→], è il saldo conclusivo risultante dalla differenza tra le spese complessive [→] e le entrate complessive [→]; se le entrate superano le spese, si ha "accreditamento netto". Quando si indica genericamente l'indebitamento netto, si intende fare riferimento a questo saldo, che è il parametro di riferimento per il rispetto dei

vincoli sul disavanzo (o deficit) previsti a livello europeo. Analogamente, nel bilancio dello Stato si definisce indebitamento (o accrescimento) netto il saldo risultante dalla differenza tra le entrate complessive [->] e le spese complessive [->], escluse le operazioni finanziarie (partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione e riscossione di crediti e accensione e rimborso di prestiti).

Indebitamento netto strutturale

È l'indebitamento netto (riferito al conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni) [->] depurato degli effetti del ciclo economico. Con lo stesso termine può peraltro intendersi l'indebitamento netto depurato degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*.

Indice di Gini

L'indice di concentrazione di Gini è una misura sintetica del grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito. È pari a zero nel caso di una perfetta equità della distribuzione dei redditi, quando tutte le famiglie ricevono lo stesso reddito; è invece pari a uno nel caso di totale disuguaglianza, quando il reddito totale è percepito da una sola famiglia.

Indici a catena

Sono utilizzati dall'ISTAT dal marzo 2006 per le valutazioni reali degli aggregati economici, in accordo con gli *standard* definiti dai regolamenti comunitari.

Il metodo degli indici a catena prende a riferimento in ciascun anno i prezzi dell'anno precedente. Il nuovo metodo risponde all'esigenza di introdurre un indicatore delle variazioni di prezzo o di volume che non tenga solo conto dei valori assunti dalle variabili considerate in due tempi precisi, l'anno corrente e l'anno base (come avveniva del sistema precedente), ma che incorpori l'andamento complessivo presentato dal fenomeno nell'intervallo temporale esaminato.

Il principale vantaggio della metodologia del concatenamento è che viene utilizzato un sistema di ponderazione che si rinnova annualmente in virtù delle dinamiche del mercato, in modo da garantire la migliore rappresentazione della crescita reale degli aggregati economici.

Il principale svantaggio è invece la perdita della proprietà dell'additività quando le serie sono concatenate rispetto ad un anno di riferimento fisso; l'additività viene mantenuta solo quando vengono presentati gli aggregati in valori ai prezzi dell'anno precedente. L'additività è la proprietà delle misure in volume per cui dalla somma delle componenti deflazionate di un aggregato si ottiene l'aggregato totale a sua volta deflazionato; essa consente dunque di ottenere il valore totale di un aggregato dalla somma dei suoi componenti, così come accade con le valutazioni a prezzi correnti.

Inflazione

L'inflazione al consumo è un processo di aumento del livello generale dei prezzi dell'insieme dei beni e servizi destinati al consumo delle famiglie. Generalmente, si misura attraverso la costruzione di un indice dei prezzi al consumo, cioè uno strumento statistico che misura le

variazioni nel tempo dei prezzi di un insieme di beni e servizi, chiamato paniere, rappresentativo dei consumi delle famiglie in uno specifico anno.

L'ISTAT produce tre diversi indici dei prezzi al consumo:

- l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (NIC), che misura l'inflazione a livello dell'intero sistema economico italiano.
- l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) [→], si riferisce ai consumi dell'insieme delle famiglie che fanno capo a un lavoratore dipendente (non agricolo). E' l'indice usato per adeguare periodicamente i valori monetari (ad esempio gli affitti o gli assegni dovuti al coniuge separato);
- l'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) [→], sviluppato per assicurare una misura dell'inflazione comparabile a livello europeo. Prende a riferimento l'intera collettività nazionale, ma si differenzia dagli altri due indici perché il paniere esclude, sulla base di un accordo comunitario, le lotterie, il lotto, i concorsi pronostici e i servizi relativi alle assicurazioni sulla vita. A differenza degli altri due indici, inoltre considera non il prezzo pieno di vendita ma prezzo effettivamente pagato dal consumatore (ad esempio, nel caso dei medicinali, mentre per gli indici nazionali viene considerato il prezzo pieno del prodotto, per quello armonizzato europeo il prezzo di riferimento è rappresentato dalla quota effettivamente a carico del consumatore, cioè il *ticket*); l'indice armonizzato europeo tiene inoltre conto delle riduzioni temporanee di prezzo (saldi e promozioni).

L'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale e l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati sono calcolati anche al netto dei tabacchi.

Inflazione programmata Rappresenta il tasso di inflazione fissato nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) come valore di riferimento per l'anno successivo. Tale tasso viene rapportato all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, esclusi i tabacchi [→ "Inflazione"]. Il tasso di inflazione programmata rappresenta il parametro di riferimento per la definizione degli aumenti salariali nella contrattazione nazionale.

Investimenti fissi lordi Sono costituiti dalle acquisizioni, al netto delle cessioni, di capitale fisso effettuate dai produttori residenti (cui si aggiungono gli incrementi di valore dei beni materiali non prodotti). Il capitale fisso consiste di beni materiali e immateriali prodotti destinati a essere utilizzati nei processi produttivi per un periodo superiore a un anno. Sono fissi in quanto non comprendono le variazioni delle scorte e degli oggetti di valore. Sono lordi in quanto includono gli ammortamenti [→].

IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive)

Il presupposto dell'imposta è costituito dall'esercizio di un'attività diretta alla produzione o allo scambio di beni e alla prestazione di servizi. Soggetti passivi sono gli imprenditori individuali, le società, gli enti commerciali e non commerciali, gli esercenti arti e professioni, le amministrazioni pubbliche, enti e società non residenti (per il valore aggiunto prodotto nel territorio regionale). La base imponibile è costituita, in via generale, dal valore aggiunto netto prodotto nel territorio nazionale. Per un'impresa in contabilità ordinaria, essa è calcolata per differenza tra il valore della produzione (ricavi, variazioni delle rimanenze e lavori in corso) e una serie di costi di produzione, tra cui i costi di acquisto delle materie prime, i costi di ammortamento delle immobilizzazioni materiali e immateriali. Non sono invece deducibili i costi di personale e gli interessi passivi (fatta eccezione il costo dei contratti di apprendistato, del costo dei contratti di formazione e lavoro, delle spese relative ai disabili e dei costi sostenuti per il personale addetto alla Ricerca e Sviluppo). L'aliquota è pari al 4,25 per cento. Alle regioni è attribuito il potere di variare l'aliquota fino ad un massimo di un punto percentuale. In via transitoria l'aliquota per i soggetti addetti nel settore agricolo è stata fissata all'1,9 per cento e, per il 2006, al 3,75 per cento.

IRES (imposta sul reddito delle società)

Imposta diretta sulle persone giuridiche. Soggetti passivi sono: a) le società per azioni e in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata, le società cooperative e di mutua assicurazione; b) gli enti pubblici e privati diversi dalle società, sia che abbiano sia che non abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali; c) le società e gli altri enti di ogni tipo con o senza personalità giuridica non residenti nello Stato limitatamente ai redditi prodotti nel territorio dello Stato. La base imponibile è determinata dal reddito d'impresa (la differenza tra i ricavi, da un lato, e i costi d'esercizio, gli ammortamenti e gli interessi passivi, dall'altro). L'imposta è proporzionale [v. proporzionalità] ed è prelevata con un'aliquota unica del 33 per cento. Dal 1° gennaio 2004, come previsto dal decreto legislativo 12 dicembre 2003, n. 344, l'imposta ha sostituito la preesistente imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG)

IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche)

Imposta diretta di tipo personale; il presupposto dell'imposta [→] è costituito dal possesso di un reddito attribuibile ai soggetti passivi che sono le persone fisiche residenti (con riferimento sia ai redditi prodotti in Italia sia a quelli prodotti all'estero) e non residenti (unicamente per i redditi prodotti in Italia) nello Stato. La base imponibile è costituita dalla somma di tutti i redditi del soggetto passivo (redditi fondiari; redditi di capitale [→] e redditi diversi di natura finanziaria [→]; redditi di lavoro dipendente; redditi di lavoro autonomo e redditi d'impresa, quest'ultimi assoggettati all'IRPEF solo se prodotti da imprenditori individuali o da società di persone). Essa viene determinata sottraendo al reddito complessivo del soggetto (vale a dire

la somma algebrica delle diverse componenti del reddito sopra richiamate) le deduzioni [→] “tradizionali” (contributi previdenziali e assistenziali per lavoratori autonomi; rendita catastale dell’immobile adibito ad abitazione principale; spese mediche per l’assistenza ai portatori di *handicap*; oneri contributivi pagati per domestici e per addetti a servizi personali). Dal reddito imponibile lordo così ottenuto devono essere altresì “sottratte” –in misura decrescente al crescere del reddito - le deduzioni volte a determinare il livello minimo di reddito escluso dalla tassazione (c.d. *no tax area*) e quelle per carichi di famiglia in modo da ottenere il reddito imponibile a cui, per determinare l’imposta lorda, verranno applicate le aliquote dell’imposta, volte a garantirne la progressività [→] (attualmente, a seguito della riforma operata dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311: 23 per cento per i redditi fino a 26.000 euro; 33 per cento per i redditi fino a 33.500 euro; 39 per cento per i redditi fino a 100.000 euro; per i redditi superiori a 100.000 euro si applica l’aliquota del 39 per cento maggiorata di un “contributo di solidarietà” pari al 4 per cento). All’imposta lorda dovranno essere applicate le detrazioni [→] per determinare l’imposta netta. Negli ultimi anni sono state istituite delle addizionali regionali, provinciali e comunali dell’IRPEF. La legge 7 aprile 2003, n. 80, recante la delega per la riforma del sistema fiscale, prevedeva la sostituzione dell’IRPEF con l’IRE (imposta sul reddito). La delega non ha trovato tuttavia attuazione con riferimento a tale aspetto.

IVA (Imposta sul valore aggiunto)

Imposta indiretta reale che colpisce il valore degli scambi di merci e delle prestazioni di servizi effettuate in un dato periodo di tempo. In particolare, l’IVA si applica agli incrementi di valore realizzati in ciascuna fase del processo di produzione e di commercializzazione del bene o del servizio. Soggetti passivi dell’imposta sono gli imprenditori, gli esercenti arti e professioni e tutti i soggetti che effettuano importazioni o acquisti intracomunitari. I soggetti tenuti al versamento dell’imposta hanno l’obbligo giuridico di rivalersi sull’acquirente. La base imponibile è costituita dall’ammontare complessivo dei corrispettivi dovuti a colui che cede il bene o al prestatore del servizio. L’aliquota normale è del 20 per cento; sono inoltre previste due aliquote ridotte del 4 e del 10 per cento. La disciplina è regolata sulla base di principi uniformi stabiliti dalla normativa europea, che vieta altresì l’istituzione di altre imposte sulla cifra d’affari.

Monopolio fiscale

Istituto in base al quale lo Stato si riserva la produzione e/o la vendita di determinati beni. I monopoli fiscali principali riguardano la vendita dei tabacchi, il lotto e i giochi di abilità e i concorsi pronostici.

Occupati

[→] “Persone occupate”.

Occupazione

[→] “Unità di lavoro standard”, “Tasso di occupazione”.

Output gap

E’ la differenza tra PIL nominale [→] e PIL potenziale [→]

in percentuale del PIL potenziale. Se il PIL nominale è inferiore al PIL potenziale, l'*output gap* risulta di valore negativo; viceversa, se il PIL nominale è superiore al PIL potenziale, l'*output gap* è di valore positivo.

Perenzione amministrativa

Eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi [→] per i quali non siano state effettuate le relative operazioni di pagamento.

I residui passivi relativi a spese correnti si intendono perenti decorsi due esercizi finanziari successivi a quello della loro iscrizione in bilancio (con l'eccezione dei residui relativi a spese per lavori, forniture e servizi, che si intendono perenti decorsi tre esercizi finanziari). I residui passivi relativi alle spese in conto capitale possono essere mantenuti in bilancio non oltre il settimo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione.

Persone in cerca di occupazione

Nella rilevazione sulle forze di lavoro, comprendono le persone non occupate tra 15 e 74 anni che:

- hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nei 30 giorni che precedono l'intervista e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive all'intervista;

oppure:

- inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla data dell'intervista e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive all'intervista, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro.

Persone occupate

Nella rilevazione sulle forze di lavoro, comprendono le persone residenti di 15 anni e più che nella settimana di riferimento:

- hanno svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario o in natura;
- hanno svolto almeno un'ora di lavoro non retribuito nella ditta di un familiare nella quale collaborano abitualmente;

sono assenti dal lavoro (ad esempio, per ferie o malattia). I dipendenti assenti dal lavoro sono considerati occupati se l'assenza non supera i tre mesi oppure se durante l'assenza continuano a percepire almeno il 50 per cento della retribuzione. Gli indipendenti assenti dal lavoro sono considerati occupati se durante il periodo di assenza, mantengono l'attività; fanno eccezione i coadiuvanti familiari, che sono considerati occupati se l'assenza non supera tre mesi.

PIL – Prodotto interno lordo (nominale e reale)

Corrisponde alla produzione totale di beni e servizi dell'economia, diminuita dei consumi intermedi [→] e aumentata dell'IVA [→] e delle imposte indirette [→] sulle importazioni [→]. È altresì pari alla somma dei valori aggiunti delle varie branche di attività economica, aumentata delle imposte sui prodotti (incluse l'IVA e le imposte sulle importazioni), al netto dei contributi ai prodotti e dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente

misurati (SIFIM).

Quando gli importi sono espressi in termini di valori correnti ci si riferisce al PIL ai prezzi di mercato o PIL nominale.

Per determinare il PIL reale, al fine di disporre di un indicatore sulla crescita dell'economia depurato dall'inflazione, è necessario fare riferimento al PIL a prezzi costanti o, in base alla nuova metodologia adottata dall'ISTAT nel marzo 2006, al PIL calcolato sulla base degli indici a catena [→].

PIL potenziale

E' la produzione massima che il sistema economico può sostenere senza generare spinte inflazionistiche; esso corrisponde al livello della produzione che si ottiene quando il tasso di utilizzazione del capitale è considerato a livelli "normali", il fattore lavoro impiegato è coerente con il tasso naturale di disoccupazione ed la produttività totale dei fattori coincide con quella di lungo periodo.

Prestazioni sociali

Sono trasferimenti correnti, in denaro o in natura, finalizzati a sollevare queste ultime dagli oneri derivanti da determinati rischi o bisogni (quali malattia, vecchiaia, morte, invalidità, disoccupazione...).

Comprendono trasferimenti correnti e forfettari dei sistemi privati di assicurazione sociale con o senza costituzione di riserve e i trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche e istituzioni senza scopo di lucro, al servizio delle famiglie non subordinati al pagamento di contributi (assistenza).

Presupposto dell'imposta

Situazione di fatto alla quale la legge ricollega l'obbligo di pagare l'imposta.

Progressività dell'imposta

Un'imposta risulta progressiva quando l'aliquota media aumenta all'aumentare della base imponibile. In base all'articolo 53, secondo comma, della Costituzione "il sistema tributario è informato a criteri di progressività": la disposizione riguarda tuttavia il sistema nel suo complesso e non impone la progressività di ciascuna imposta.

Proporzionalità dell'imposta

Un'imposta risulta proporzionale se l'aliquota media rimane costante all'aumentare della base imponibile.

Redditi da lavoro dipendente

Secondo il SEC95 [→], corrispondono al costo sostenuto dai datori di lavoro a titolo di remunerazione dell'attività prestata alle proprie dipendenze dai lavoratori sia manuali che intellettuali. Sono composti dalle retribuzioni lorde e dai contributi sociali effettivi e/o figurativi [→].

Redditi di capitale

Redditi derivanti dall'impiego di capitale finanziario, quali interessi e dividendi. In generale, tali redditi possono essere sottoposti ad imposta sostitutiva [→] ovvero a ritenuta alla fonte a titolo d'acconto [→]. Sono comunque previste due aliquote: 12,5 per cento per titoli pubblici ed equiparati, obbligazioni e titoli similari privati con scadenza non inferiore a 18 mesi; cambiali finanziarie, dividendi relativi a partecipazioni non qualificate, fatta eccezione per quelli relativi a titoli non quotati di società residenti in paesi

a fiscalità privilegiata che concorrono alla base imponibile delle imposte sui redditi per il loro intero ammontare; 27 per cento per depositi e conti correnti bancari e postali; certificati di deposito e buoni fruttiferi delle banche; obbligazioni e titoli simili con scadenza inferiore ai 18 mesi. I dividendi relativi a partecipazioni qualificate concorrono alla base imponibile delle imposte sui redditi per il 40 per cento del loro ammontare (si definiscono qualificate le partecipazioni che rappresentino almeno il 2 per cento dei diritti di voto esercitabili nell'assemblea ordinaria o il 5 per cento del capitale della società partecipata, nel caso di titoli quotati, ovvero il 20 per cento dei diritti di voto esercitabili nell'assemblea ordinaria o il 25 per cento del capitale della società partecipata, nel caso di titoli non quotati). Inoltre, i redditi di capitale, se percepiti nell'esercizio dell'attività di impresa individuale, costituiscono componenti del reddito di impresa e concorrono alla base imponibile IRPEF.

Redditi diversi (di natura finanziaria)

Plusvalenze derivanti principalmente dall'impiego di capitale finanziario. Questi redditi sono sottoposti a tassazione sostitutiva con l'aliquota del 12,5 per cento, fatta eccezione per le plusvalenze derivanti da cessione di partecipazioni qualificate che sono ricondotte alla base imponibile dell'IRPEF per il 40 per cento del loro ammontare, e per quelle relative a titoli non quotati di società residenti in paesi a fiscalità privilegiata, che concorrono alla base imponibile delle imposte sui redditi per il loro intero ammontare. Se percepiti nell'esercizio di attività di impresa individuale, i redditi diversi costituiscono componenti del reddito di impresa e concorrono anch'essi alla base imponibile IRPEF.

Regolazioni contabili

Definizione contabile di partite debitorie e creditorie tra lo Stato e gli altri soggetti giuridici con iscrizione del relativo importo nei rispettivi bilanci.

Regolazioni debitorie pregresse

Operazioni con cui lo Stato regola in contanti o in titoli la posizione debitoria propria o di un altro soggetto pubblico, relativa a transazioni effettuate in esercizi precedenti.

Residui (propri)

Si distinguono in residui attivi, che corrispondono a entrate accertate ma non ancora riscosse o versate e residui passivi, che corrispondono a spese impegnate ma non ancora pagate [→ "Entrate (procedimento contabile)" e "Spesa (procedimento contabile)"].

I residui vengono accertati al momento della chiusura dell'anno finanziario ed iscritti nel Rendiconto generale; essi vengono mantenuti nella contabilità degli esercizi successivi fino a quando non siano effettuate le relative operazioni di incasso o pagamento oppure, nel caso dei residui passivi, siano eliminati per perenzione [→].

I residui attivi, che rappresentano dei crediti vantati dallo Stato, vengono classificati in funzione della loro esigibilità: quelli considerati assolutamente inesigibili vengono eliminati dalle scritture contabili con decreto ministeriale.

Residui di stanziamento (impropri)	<p>Stanziamenti di bilancio relativi a spese per i quali è autorizzata la conservazione in bilancio anche se, entro la fine dell'esercizio finanziario, non hanno dato luogo all'assunzione di impegni verso terzi (per questo differiscono dai residui propri).</p> <p>In via generale i residui di stanziamento relativi a spese in conto capitale possono essere mantenuti in bilancio fino all'esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione; se iscritti in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre, possono essere mantenuti in bilancio fino al secondo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione. La conservazione in bilancio dei residui di stanziamento è subordinata alla ricognizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze dello stato di attuazione dei programmi per i quali le somme sono state stanziate.</p>
Ricorso al mercato	<p>Con riferimento al bilancio dello Stato, risultato differenziale tra le entrate finali [→] e le spese complessive [→].</p> <p>Esso esprime l'entità dell'indebitamento a medio e a lungo termine relativo all'anno di riferimento. In sede previsionale il limite del ricorso al mercato è fissato dalla legge finanziaria.</p>
Risparmio pubblico	<p>Con riferimento al bilancio dello Stato, è il saldo corrente [→], risultante dalla differenza tra il totale dei primi due titoli delle entrate (entrate tributarie+entrate extratributarie=entrate correnti [→]) e il primo titolo della spesa (spese correnti [→]).</p>
Ritenuta alla fonte	<p>Regime di imposizione applicato per alcune categorie di redditi (in particolare, redditi di lavoro dipendente e determinate ipotesi di redditi di capitale), che prevede che la ritenuta sia effettuata da parte del soggetto emittente al momento della corresponsione. La ritenuta è eseguita a titolo d'imposta, se con essa si esaurisce l'obbligo tributario; a titolo di acconto, se il reddito con cui è operata concorre alla formazione del reddito complessivo del soggetto.</p>
Saldo complessivo	<p>Saldo (avanzo o disavanzo) risultante dalla differenza tra le entrate complessive [→] e le spese complessive [→].</p>
Saldo corrente	<p>Saldo (avanzo o disavanzo) risultante dalla differenza tra le entrate correnti [→] e le spese correnti [→].</p>
Saldo finale	<p>Nel bilancio dello Stato, saldo (avanzo o disavanzo) risultante dalla differenza tra le entrate finali [→] e le spese finali [→].</p>
Saldo in conto capitale	<p>Saldo (avanzo o disavanzo) risultante dalla differenza tra le entrate in conto capitale [→] e le spese in conto capitale [→].</p>

Saldo netto da finanziare	<p>Nel bilancio dello Stato, risultato differenziale tra le entrate finali [->] e le spese finali [->]; sono dunque escluse operazioni di accensione e rimborso prestiti.</p> <p>Il limite massimo del saldo netto da finanziare in termini di competenza è indicato nel DPEF e, quindi, fissato normativamente nella legge finanziaria, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.</p> <p>Se le entrate superano le spese si parla di "saldo netto da impiegare".</p>
Saldo primario	<p>Saldo (avanzo o disavanzo) risultante dalla differenza tra le entrate complessive [->] e le spese complessive [->], al netto della spesa per interessi passivi.</p>
SEC 95 (Sistema europeo dei conti nazionali e regionali)	<p>Sistema armonizzato di contabilità nazionale, che permette una descrizione quantitativa completa e comparabile della situazione economica dei paesi membri dell'Unione europea (UE), attraverso un sistema integrato di conti di flussi e di conti patrimoniali definiti per l'intera economia e per raggruppamenti di operatori economici (settori istituzionali). I settori istituzionali individuati sono cinque: società non finanziarie; società finanziarie; amministrazioni pubbliche; famiglie; istituzioni sociali private. In rapporto all'Unione economica e monetaria assume specifico rilievo il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche [->]. Per la registrazione delle operazioni viene adottato il criterio della competenza economica [->]. Il SEC95 è stato approvato con regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996.</p>
Settore pubblico	<p>Aggregato costituito dal settore statale [->], dagli altri enti delle amministrazioni centrali, dalle amministrazioni locali e dagli enti di previdenza.</p> <p>Gli enti minori centrali, locali e previdenziali non corrispondono esattamente a quelli inclusi dall'ISTAT nelle amministrazioni pubbliche.</p>
Settore statale	<p>Aggregato costituito dalla gestione del bilancio dello Stato, dalla gestione di tesoreria (quest'ultima ricomprende principalmente le operazioni dei bilanci delle ex aziende autonome).</p> <p>In sostanza, tale settore è costituito dagli enti che imputano direttamente le loro operazioni di cassa sulla tesoreria statale.</p>
Spesa (procedimento contabile)	<p>Come disposto dal regolamento generale di contabilità, sono spese dello Stato quelle alle quali si deve provvedere a carico dell'erario a norma di legge, decreti, regolamenti o altri atti di qualsiasi specie e quelle, in genere, necessarie per il funzionamento dei servizi pubblici che dipendono dalle amministrazioni dello Stato.</p> <p>Il procedimento contabile della spesa si articola in quattro fasi:</p> <p>1) impegno: atto con cui nell'ambito di uno stanziamento di bilancio, una determinata somma viene destinata in modo specifico ad un provvedimento di spesa; l'impegno ha</p>

l'effetto di costituire un vincolo per la somma impegnata, che non potrà essere utilizzata per destinazioni diverse; 2) liquidazione: fase in cui viene determinata la persona del creditore e l'ammontare del debito; 3) ordinazione: fase in cui si dà ordine alla tesoreria o agli altri organi competenti di pagare la somma in precedenza liquidata; 4) pagamento: fase in cui gli agenti pagatori o la tesoreria adempiono materialmente all'obbligazione.

Spese complessive

Costituiscono la somma totale delle spese. Nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni [→], corrispondono alla somma delle spese correnti [→] e delle spese in conto capitale [→]. Nel bilancio dello Stato corrispondono alla somma dei tre titoli delle spese: Titolo I – Spese correnti [→], Titolo II – Spese in conto capitale (che insieme costituiscono le spese finali) [→], Titolo III – Rimborso prestiti.

Spese correnti

Spese destinate alla produzione ed al funzionamento dei vari servizi statali, nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi. Nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, le spese correnti sono costituite principalmente da spese per: redditi da lavoro dipendente [→], consumi intermedi [→], prestazioni sociali in denaro [→] e interessi passivi. Fra le ulteriori spese correnti, si ricordano: le prestazioni sociali in natura [→], gli ammortamenti [→], le imposte indirette [→], i contributi alla produzione, gli aiuti internazionali e gli ulteriori trasferimenti correnti (all'UE, alle istituzioni sociali private, alle famiglie e alle imprese). Nel bilancio dello Stato, sono individuate dal secondo numero delle unità previsionali di base [→], che corrisponde a "1".

Spese finali

Nel bilancio dello Stato, sommatoria dei primi due titoli delle spese: Titolo I – Spese correnti [→] e Titolo II – Spese in conto capitale [→]. Rappresentano le somme necessarie per le amministrazioni statali per perseguire i propri scopi o fini istituzionali. Dalle spese finali sono quelle escluse relative al rimborso di prestiti (titolo III della spesa), definite "spese strumentali".

Spese in conto capitale

Spese che incidono, direttamente o indirettamente, sulla formazione del capitale. Nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni le spese correnti sono costituite principalmente da spese per investimenti fissi lordi [→]. Fra le ulteriori spese in conto capitale si ricordano i contributi agli investimenti (soprattutto in favore di imprese) e altri trasferimenti in conto capitale (anch'essi soprattutto in favore di imprese). Nel bilancio dello Stato, sono individuate dal secondo numero delle unità previsionali di base [→], che corrisponde a "2".

Tassa	Corrispettivo di un servizio fornito dallo Stato (rientrano in questa categoria le tasse scolastiche e quelle giudiziarie).
Tasso di attività	Rapporto tra le forze di lavoro (persone occupate e persone in cerca di occupazione) la popolazione nella corrispondente classe di età. L'ISTAT fornisce generalmente il tasso di occupazione riferito alla popolazione di età compresa tra i 15 ed i 64 anni.
Tasso di disoccupazione	Rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le forze di lavoro (persone occupate e persone in cerca di occupazione). Questo tasso può essere corretto per la CIG (cassa integrazione guadagni), considerando tra le persone disoccupate gli addetti equivalenti alle ore per le quali risulta concesso l'utilizzo della CIG per il periodo di riferimento [→ "Unità di lavoro <i>standard</i> "].
Tasso di inflazione	[→] "Inflazione".
Tasso di occupazione	Rapporto tra le persone occupate e la popolazione nella corrispondente classe di età. L'ISTAT fornisce generalmente, in linea con i criteri Eurostat, il tasso di occupazione riferito alla popolazione di età compresa tra i 15 ed i 64 anni.
Titoli di Stato	Titoli obbligazionari del Tesoro. Comprendono i prestiti emessi sui mercati esteri, e le seguenti tipologie di titoli emessi sul mercato interno: BOT (Buoni ordinari del Tesoro, privi di cedole, emessi con scadenza variabile da 1 a 12 mesi), BTP (Buoni del Tesoro poliennali a tasso fisso con cedola semestrale, emessi con durata compresa tra i 2 e i 30 anni; dal 2003 sono emessi anche BTP indicizzati all'inflazione) e alcune tipologie di certificati del Tesoro (Titoli obbligazionari emessi dal Tesoro).
Unità di lavoro <i>standard</i> (o Equivalente tempo pieno)	È l'indice utilizzato per l'occupazione nelle stime di contabilità nazionale. Rappresenta la quantità di lavoro prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno oppure la quantità di lavoro equivalente prestata da lavoratori a tempo parziale o da lavoratori che svolgono un doppio lavoro, a prescindere dalla residenza del lavoratore. Questo indicatore non è più legato alla singola persona fisica, ma risulta ragguagliato a un numero di ore annue corrispondenti a un'occupazione esercitata a tempo pieno, numero che può diversificarsi in funzione della differente attività lavorativa. Esso quantifica dunque in modo omogeneo il volume di lavoro svolto da coloro che partecipano al processo di produzione realizzato sul territorio economico di un paese.
Unità previsionale di base	Unità fondamentale della struttura del bilancio dello Stato, come determinata dalla riforma introdotta dalla legge n. 94/1997.

Le UPB formano oggetto di approvazione parlamentare.

Le UPB di spesa sono classificate per centri di responsabilità amministrativa [->] e sono determinate con riferimento ad aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun ministero.

In particolare , le UPB di spesa sono contrassegnate da 4 numeri; il primo numero indica il centro di responsabilità amministrativa, il secondo il titolo della spesa (1=spesa corrente; 2=spesa in conto capitale).