

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della V Commissione permanente
(Bilancio, tesoro e programmazione)

Mercoledì 21 novembre 2007

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2008).

C. 3256 Governo, approvato dal Senato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2008 e bilancio pluriennale per il triennio 2008-2010.

C. 3257 e relative note di variazione C. 3257-bis e C. 3257-ter Governo, approvato dal Senato.
(Esame congiunto e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Michele VENTURA (PD-U), *relatore per il disegno di legge finanziaria*, rileva che la manovra di bilancio per il 2008 si inserisce in un contesto macroeconomico che presenta significativi miglioramenti dello stato della finanza pubblica rispetto allo scorso anno, ma anche segnali di rallentamento della crescita della nostra economia, puntualmente registrati nella Nota di aggiornamento al DPEF 2008: la previsione della crescita per l'anno in corso è stata rivista all'1,9 per cento, mentre quella per il 2008 è stimata all'1,5 per cento, in diminuzione rispetto all'1,9 contenuto nel DPEF. In questa fase della congiuntura economica la scelta del Governo si è orientata verso misure di natura anticiclica. Infatti, per la prima volta da anni la manovra è espansiva e non correttiva. La correzione interviene sull'indebitamento tendenziale per il 2008 portandolo dall'1,8 tendenziale al 2,2 per cento programmatico. Si mantiene così l'obiettivo del DPEF e si mettono a disposizione risorse per i cittadini, per le imprese, per le infrastrutture, per l'ambiente. Tutto ciò è reso possibile da un quadro di finanza pubblica caratterizzato da dati positivi: l'indebitamento netto si è ridotto dal 4,4 per cento del PIL nel 2006 al 2,4 per cento nel 2007 e si ridurrà ulteriormente al 2,2 per cento del PIL 2008, all'1,5 per cento nel 2009, allo 0,7 per cento nel 2010.

Il debito pubblico ha finalmente ripreso a diminuire, dopo la crescita registrata a partire dal 2002, e nel 2008 si attesterà al 103,5 per cento, con un ulteriore miglioramento nel 2009 (101,5 per cento) fino a scendere al di sotto del 100 per cento del PIL nel 2010 (98,5 per cento). L'avanzo primario è stimato al 2,6 per cento nel 2008 ed è anch'esso previsto migliorare negli anni successivi, dopo essere stato sostanzialmente azzerato negli anni passati.

Molto si è detto e scritto sulla presunta lentezza del risanamento e sul peggioramento dei tendenziali determinato dai provvedimenti adottati in corso d'anno, segnatamente con i decreti-legge n. 81 e n. 159 del 2007, che hanno disposto interventi espansivi - per importi rispettivamente pari allo 0,4 per cento e allo 0,5 per cento del PIL - utilizzando risorse provenienti prevalentemente dall'extrageffito. Sono critiche legittime ma ingiuste, perché non tengono in debito conto dei dati di partenza del percorso di risanamento e, soprattutto, della realtà del paese.

Richiama le affermazioni del Ministro dell'economia secondo le quali la manovra di finanza pubblica per il 2008 è «di restituzione fiscale, di semplificazione, di investimenti, di riqualificazione della spesa pubblica, di rafforzamento del sistema di protezione sociale (...) per il ritorno a una crescita economica prolungata e sostenibile. (...) Il Governo ha perciò posto la ripresa della crescita economica al centro della sua strategia; ha mirato, sì, al risanamento dei conti, ma contemporaneamente anche al recupero di efficienza e di produttività e al sostegno delle categorie più povere della popolazione e delle situazioni più disagiate all'interno del Paese, a cominciare dal Mezzogiorno. Risanamento, sviluppo, equità: tre obiettivi, tre valori che si condizionano reciprocamente.»

Pertanto, se è vero che le condizioni della finanza pubblica consentivano di migliorare ulteriormente i saldi già da quest'anno, non si può negare che, alle condizioni sociali ed economiche date, fosse impossibile inasprire la pressione fiscale, non redistribuire risorse ai cittadini e alle imprese e negare fondi per la sicurezza, per la scuola, l'università, la ricerca.

Si è, quindi, individuato un sentiero equilibrato, in grado di contemperare la prosecuzione del processo di risanamento, con l'attivazione di misure di impulso allo sviluppo, con la stabilizzazione e, se possibile, la riduzione della pressione fiscale, con interventi di contrasto alle diseguaglianze sociali, il tutto tenendo conto dei vincoli del patto di stabilità, del peso del debito che grava sulla nostra economia a livelli superiori a tutte le principali economie europee, della rigidità della spesa pubblica.

La manovra di bilancio per il 2008 realizza, a suo giudizio, questo equilibrio: si prosegue con il risanamento senza comprimere e anzi dando slancio agli interventi per lo sviluppo e l'equità; si arresta la crescita della pressione fiscale orientandola verso la via della discesa e si producono importanti misure di semplificazione fiscale; si rafforzano sia gli interventi a sostegno della competitività delle imprese sia le politiche redistributive con azioni sul lato della spesa e su quello dell'entrata; si avvia una revisione della spesa storica individuando gradualmente la spesa improduttiva e non più corrispondente alle effettive esigenze del Paese.

Prima di passare al merito, segnala importanti questioni di metodo. Con questa sessione di bilancio si è provveduto, in via sperimentale e a legislazione invariata, ad introdurre importanti innovazioni relativamente alla trasparenza e alla leggibilità sia del bilancio che della finanziaria, entrambi strutturati in missioni.

Ricorda in proposito l'approfondito lavoro svolto dal Parlamento e dal Governo, il primo mediante l'indagine conoscitiva delle Commissioni bilancio di Camera e Senato sul tema della riforma degli strumenti di bilancio, il secondo tramite l'avvio di un percorso pluriennale di riforma basato, per un verso, sulla ristrutturazione del bilancio dello Stato e, per altro verso, su un programma di revisione della spesa pubblica (la cosiddetta *spending review*) finalizzato a garantire una maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse. Questo per evitare ciò che troppo spesso è accaduto negli anni passati, ossia il ricorso al metodo dei tagli orizzontali che, oltre ad essere molto gravoso, si è frequentemente rivelato inefficace in assenza di meditati interventi sulla legislazione vigente e sui meccanismi generatori della spesa.

Illustra quindi le misure più significative raggruppate per aree tematiche.

In primo luogo sofferma sugli interventi fiscali relativi alla casa. Osserva che ampio e articolato è il pacchetto di misure finalizzato a sostenere i cittadini in materia abitativa. I principali interventi riguardano le agevolazioni per i proprietari attraverso gli sgravi sull'ICI e quelle per gli affittuari mediante specifiche detrazioni dall'IRPEF.

In materia di ICI, si introduce un'ulteriore detrazione, pari all'1,33 per mille del valore catastale dell'immobile e fino a un massimo di 200 euro fruibile in sede di versamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) gravante sulla prima casa. Tale detrazione non si applica agli immobili signorili, alle ville e ai castelli. La minore imposta che deriva dall'applicazione delle predette disposizioni sarà rimborsata dallo Stato ai singoli Comuni, con versamenti contestuali in due scadenze di pagamento.

Per gli affittuari, sono state introdotte due detrazioni sulla casa di abitazione: (1) per gli inquilini con contratto registrato esse ammontano a 300 euro l'anno per redditi Irpef fino a 15.494 euro lordi e a 150 euro l'anno per redditi compresi tra 15.494 e 30.987 euro lordi; (2) per i giovani tra i 20 e i 30 anni, è prevista una detrazione di 991,6 euro annui, per i primi tre anni, se il reddito non supera 15.494 euro lordi l'anno oppure di euro 495,8 se il reddito è compreso tra 15.494 e 30.987 euro lordi l'anno. In entrambe le ipotesi, in caso di incapienza sarà riconosciuto un ammontare pari allo sgravio non goduto.

Novità importanti riguardano anche la disciplina delle deduzioni IRPEF sulla prima casa: si stabilisce infatti che ai fini del calcolo delle detrazioni per carichi di famiglia e per i redditi di lavoro, il reddito complessivo del contribuente è determinato al netto del reddito dell'unità

immobiliare adibita ad abitazione principale.

Sono state prorogate al triennio 2008-2010 le agevolazioni fiscali sulle ristrutturazioni edilizie e quelle sulle spese di riqualificazione energetica degli edifici. I contribuenti, pertanto, potranno continuare a beneficiare: (1) della detrazione dall'IRPEF del 36 per cento delle spese sostenute per gli interventi di ristrutturazione edilizia fino ad un importo massimo di 48.000 euro per unità immobiliare; (2) dell'aliquota IVA agevolata del 10 per cento per le prestazioni fatturate; (3) della detrazione IRPEF del 55 per cento per le spese sostenute per cambiare gli infissi e isolare le pareti allo scopo di ridurre le dispersioni termiche e per l'installazione di pannelli solari allo scopo di riscaldare l'acqua, per gli interventi di riqualificazione che riguardano tutto l'edificio nel suo complesso e per la sostituzione delle vecchie caldaie a condensazione.

Infine, è stata incrementata la detrazione IRPEF per i mutui contratti per l'acquisto della casa che passa dagli attuali 3.615,2 euro a 4.000 euro.

Queste misure, anche alla luce delle disposizioni del decreto-legge 159 che avvia un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, sono sintomatiche della rinnovata attenzione che questa maggioranza attribuisce al tema della casa.

Ma la leva fiscale deve essere anche uno strumento per la politica dei redditi. Così, l'articolo 1 precisa che le eventuali maggiori entrate derivanti nel 2008 dalla lotta all'evasione fiscale che risultassero eccedenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica sono destinate, se di carattere permanente, prioritariamente alla riduzione della pressione fiscale dei lavoratori dipendenti, a partire dalle fasce di reddito più basse, ed alla elevazione, anche per fasce, della quota di detrazione per spese di produzione del reddito: si tratta di un impegno preciso, sulla scia di quanto previsto nella finanziaria 2007 e che quest'anno ha consentito di ridistribuire quasi due miliardi di euro a favore degli incapienti.

Per quanto concerne la normativa fiscale per le imprese, osserva che gli aspetti principali sono costituiti dalla riforma dell'IRES e dell'IRAP e dal regime forfetario per i contribuenti minimi, introducendo elementi di modernizzazione e semplificazione che collocano il nostro ordinamento nel novero dei sistemi tributari più evoluti.

Il risultato è una fiscalità di impresa semplificata e comprensibile che contiene i costi amministrativi, offre maggiori certezze interpretative e facilita la programmazione degli investimenti.

L'intervento agisce su due fronti: si abbassano le aliquote legali Ires ed Irap rispettivamente dal 33 al 27,5 per cento e dal 4,25 al 3,9 per cento e si ampliano le basi imponibili.

Per l'Ires l'ampliamento della base imponibile si realizza principalmente mediante l'eliminazione delle deduzioni extracontabili e degli ammortamenti anticipati e con l'introduzione di un nuovo limite alla deducibilità degli interessi passivi, dal quale, con una modifica introdotta dal Senato, sono state escluse le imprese minori in contabilità semplificata e sono stati introdotti alcuni correttivi. Nel disciplinare il nuovo trattamento degli interessi passivi, vengono abolite le norme sulla thin capitalization, quelle sul pro rata patrimoniale e reddituale semplificando il sistema. Con la finalità di ampliare la base imponibile dell'Ires si interviene anche sul regime del consolidato fiscale eliminando la possibilità di effettuare la c.d. rettifica di consolidamento Ires per dividendi distribuiti intra-gruppo, trasferimenti di beni singoli in regime di neutralità intra-gruppo e rideterminazione del pro-rata patrimoniale.

Per quanto riguarda l'Irap, si è concretamente avviata la sua regionalizzazione: è infatti espressamente definita tributo proprio delle Regioni, da istituire con legge regionale a decorrere dal 1° gennaio 2009. Tali innovazioni hanno anche l'obiettivo di incentivare il rafforzamento della capitalizzazione delle imprese, anche di quelle piccole e medie, e di avviare l'alleggerimento della pressione fiscale.

Riduzione della pressione fiscale e semplificazione degli adempimenti vengono conseguite in misura estremamente significativa per i contribuenti «minimi», ossia le persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni che nell'anno precedente abbiano conseguito ricavi o compensi inferiori a 30.000 euro, non abbiano effettuato cessioni all'esportazione né sostenuto spese per

lavoratori dipendenti. Con il nuovo regime, al reddito si applica un'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi e delle addizionali regionali e comunali, con aliquota al pari al 20 per cento.

Si tratta di un regime «naturale» di tassazione - e pertanto si applicherà direttamente ai soggetti interessati, salvo che essi non optino espressamente per il regime ordinario - che potrà generare anche significativi effetti di gettito producendo emersione spontanea, parziale o totale, di basi imponibili fino ad oggi sottratte al fisco. Si tratta di una platea stimata dal Governo in circa 930.000 contribuenti, che avranno un abbattimento pressoché totale degli adempimenti amministrativi e dei relativi costi (tenuta di libri contabili, spese di commercialista, eccetera).

Per le imprese più piccole va anche ricordata l'introduzione del principio della neutralità della tassazione dei redditi d'impresa rispetto alla forma organizzativa prescelta, attraverso la possibilità di accesso alla cosiddetta opzione IRES. In particolare, si prevede che le piccole imprese, le imprese individuali e le società in nome collettivo - di norma soggette a tassazione progressiva secondo le aliquote IRPEF - possano optare per la tassazione separata dei redditi all'aliquota forfettaria del 27,5 per cento (coincidente con l'aliquota IRES riformata).

Osserva che il testo contiene numerosi altri interventi in materia di fiscalità d'impresa, tra questi segnala il credito d'imposta agli studi professionali associati con almeno quattro e non più di dieci professionisti, finalizzato a favorire la crescita dimensionale delle aggregazioni professionali e la modifica del regime sanzionatorio applicabile in caso di mancata emissione dello scontrino fiscale, con l'elevazione da tre a quattro del numero di violazioni rilevanti ai fini della sospensione dell'attività.

In relazione ai costi della politica, ritiene che l'azione in questo settore è molto incisiva e, contrariamente a quanto sostenuto da alcuni, la sostanza degli interventi non è stata affatto attenuata durante l'esame del Senato.

Si tratta di un pacchetto ampio, che va dal blocco delle indennità dei parlamentari per 5 anni (6 milioni di risparmio ogni anno) alla riduzione - a partire dal prossimo Governo - del numero di ministri e sottosegretari.

Di particolare rilievo ritiene l'intervento sulle comunità montane, che dovranno essere composte da almeno sette comuni con specifici requisiti altimetrici e per le quali si stabilisce la riduzione della composizione degli organi rappresentativi. Inoltre, non potranno essere ricompresi nelle comunità montane i capoluoghi di provincia, i comuni costieri e i comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti. Dall'introduzione di questi nuovi criteri, cui le Regioni dovranno ottemperare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria, deriva la soppressione di 80 comunità montane e il prodursi di economie di spesa stimate in 33,4 milioni di euro per l'anno 2008 e in 66,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009 destinate a incrementare le disponibilità del Fondo per la montagna.

Per gli enti locali, a seguito delle modifiche del Senato, si prevede un corposo intervento di norme riguardanti l'eliminazione di cumuli di indennità, la limitazione della possibilità di collocamento in aspettativa non retribuita, per il periodo di espletamento del mandato, solo ad alcune figure (sindaci, presidenti delle province, presidenti dei consigli comunali e provinciali, membri delle giunte), la riduzione a 12 del numero massimo degli assessori, la modifica in senso restrittivo della disciplina dei gettoni di presenza e delle indennità di funzione.

Significative sono anche le misure di razionalizzazione organizzativa per la riduzione dei costi derivanti da duplicazione di funzioni, in sono previsti l'accorpamento e la soppressione di enti, agenzie o organismi titolari di funzioni coincidenti con quelle assegnate a enti territoriali e contestuale riallocazione delle funzioni agli enti locali. Particolarmente significativa è la soppressione degli Enti d'ambito acquedottistici e dei Consorzi dei rifiuti (i cosiddetti ATO), imponendo alle Regioni di procedere entro il 1° luglio 2008 alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi idrici integrati e di gestione integrata dei rifiuti, ai fini del trasferimento delle funzioni già svolte dagli ATO in capo agli enti territoriali esistenti.

Merita una segnalazione anche la nuova disciplina per il contenimento delle consulenze e dei compensi a carico delle finanze pubbliche, che si inserisce sul solco intrapreso con la finanziaria

2007. In particolare, si assoggetta al tetto corrispondente alla retribuzione del primo presidente della Corte di cassazione il trattamento economico onnicomprensivo nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con il settore pubblico e le società non quotate a prevalente partecipazione pubblica e loro controllate. Sono escluse le prestazioni artistiche o professionali indispensabili per competere sul mercato in condizioni di effettiva concorrenza. Le deroghe sono estremamente limitate e riguardano 25 unità corrispondenti alle posizioni di più elevato livello di responsabilità per le sole amministrazioni dello Stato e le strutture preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio e delle attività culturali e storico-artistiche e alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Accenna brevemente alle altre misure riconducibili al contenimento dei costi della politica, che intervengono anch'esse ad ampio raggio e con un'intensità senza precedenti (dalle auto blu alla corrispondenza postale, alla telefonia, alla soppressione e la razionalizzazione di diversi enti pubblici statali).

In merito alle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, rileva che nella Finanziaria 2008, vi sono importanti novità per gli enti locali. È stato, infatti, avviato un percorso istituzionale in base al quale le regole per raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica prefissati sono condivise preliminarmente tra Governo ed enti locali.

La Finanziaria 2008 risponde, a suo parere, all'esigenza degli enti locali di avere certezza e costanza delle regole nella gestione amministrativa e nella costruzione dei bilanci. Afferma pertanto che la manovra 2008 pone le premesse affinché il «patto» sia tale non soltanto nel nome e divenga un vero, stabile e programmato accordo tra Governo ed Autonomie.

La costanza dei principi fondamentali del patto - con alcuni, limitati «aggiustamenti» per risolvere problemi applicativi - in omaggio al principio generale del «pacta sunt servanda» agevola l'attività di programmazione degli enti e restituisce credibilità al patto stesso.

Le regole previste nel Patto di Stabilità Interno dalla Finanziaria 2008 rispettano l'esigenza degli Enti locali di programmare la gestione con un adeguato orizzonte temporale, e di correggere le disposizioni che hanno generato differenze nella capacità di spesa tra Enti in avanzo e Enti in disavanzo.

Per il patto di stabilità, per il secondo anno consecutivo, la finanziaria 2008 prevede un obiettivo definito in termini di «disavanzo» (inteso come differenza tra entrate e spese: questo è pienamente coerente con i vincoli di Maastricht, che chiedono il rispetto dei «saldi» e non delle singole componenti). L'obiettivo così definito ha, per la finanza locale, significativi vantaggi: può essere ottenuto in termini più flessibili, perché il disavanzo può essere contenuto sia agendo sulle spese, che, a parità di spesa, sulle entrate. La fissazione di un rigido tetto di spesa -introdotta nella precedente legislatura - riduceva inevitabilmente i margini di manovra per gli enti locali, perché non era possibile intervenire sulle entrate per mantenere il disavanzo al livello degli anni precedenti. Le regole per il patto di stabilità disposte dalla Finanziaria 2007 - alcune in via sperimentale - hanno evidenziato alcune criticità che sono affrontate e, in parte, risolte dalla Finanziaria 2008. La Finanziaria 2007, infatti, richiedeva rigore finanziario anche agli enti «virtuosi» che avevano registrato un saldo finanziario positivo in termini di cassa nel triennio di riferimento 2003-2005, vincolando tali enti a migliorare ulteriormente tale saldo e a non utilizzare l'eventuale avanzo di amministrazione per il finanziamento delle spese di investimento. La Finanziaria 2008 dispone invece che gli enti con saldo finanziario positivo non siano impegnati a dare un ulteriore contributo al saldo finanziario del comparto per gli anni 2008/2010; l'obiettivo da conseguire per rispettare il patto di stabilità è quindi pari al saldo finanziario medio 2003/2005.

In definitiva, la Finanziaria 2008, confermando le regole per il patto di stabilità già disposte dalla Finanziaria 2007 - in particolare la definizione dell'obiettivo in termini di «saldo» - introduce un'importante novità: il calcolo del saldo in termini di competenza «mista»; questo significa che le poste di parte corrente saranno considerate in termini di competenza e quelle di parte capitale saranno contabilizzate per cassa. Questo consente sia una più realistica valutazione delle spese «effettivamente» realizzate per investimenti, sia l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a

copertura di spese di investimento; in tal modo, il calcolo dell'obiettivo del patto di stabilità interno è più coerente con quello previsto per il Patto europeo di stabilità e crescita. Questo sistema di calcolo, inoltre, tende ad incentivare gli enti locali a spostare risorse dalle spese correnti a quelle per investimenti. Un'altra, importante novità della manovra 2008 è la previsione di nuove misure «premiali» per gli enti «virtuosi».

La legge Finanziaria 2008 interviene anche con disposizioni volte a rafforzare il monitoraggio sulla spesa e gli strumenti per contenere l'esposizione debitoria degli enti territoriali.

Per un effettivo controllo della dinamica della spesa, al sistema informativo già operativo (Siope) sui dati di cassa viene affiancato un sistema per monitorare in corso d'anno gli accertamenti e gli impegni assunti dagli enti.

Per il riequilibrio del comparto degli enti locali in merito allo *stock* di debito e alla sua sostenibilità, si prevede la costituzione di una commissione *ad hoc* per potenziare l'attività di supervisione e controllo da parte del Ministero dell'economia già disposta dalla finanziaria 2007, imponendo l'obbligo - agli enti territoriali - di dare comunicazione preventiva delle operazioni derivate che intendano realizzare.

Rileva che una modifica introdotta dal Senato ha l'intento di ridurre il ricorso a «contratti derivati» da parte di enti locali e territoriali, anche in considerazione dei rischi ai quali sono esposti - nel medio e lungo periodo - numerosi enti impegnati in operazioni di ristrutturazione del debito che impiegano tali strumenti finanziari (secondo il Ministero dell'economia e delle finanze sono non meno di 900 i contratti di questo tipo stipulati dagli enti territoriali tra il 2002 e il 2007).

Le norme che consentono l'utilizzo di strumenti derivati da parte degli enti territoriali, introdotte dalla Finanziaria 2002, sono state innovate dalla Finanziaria 2007, che ha disposto il principio che le operazioni di gestione del debito tramite utilizzo di strumenti derivati debbano essere improntate alla riduzione del costo finale del debito e alla riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato. La disciplina introdotta nella Finanziaria 2008 vincola gli enti alla massima trasparenza contrattuale in sede di sottoscrizione degli strumenti finanziari derivati, e prescrive la conformità dei relativi contratti a modelli individuati, con apposito decreto, dal Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Consob e la Banca d'Italia. Con una modifica introdotta dal Senato, è stato disposto che le regioni a statuto speciale e le province autonome possano, a decorrere dal 2008 e in accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, assumere a riferimento del patto di stabilità interno il saldo finanziario anziché le spese finali, come previsto dalla normativa vigente. Tale possibilità è concessa, anche prima della conclusione della fase di sperimentazione avviata dalla legge finanziaria 2007, purché tale sperimentazione abbia dato esiti positivi per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Per una politica per la montagna e i comuni montani coerente e innovativa, capace di valorizzarne le potenzialità economiche, il finanziamento del Fondo nazionale per la montagna per gli anni 2009 e 2010 nel corso dell'esame al Senato è stato incrementato da 10 a 50 milioni di euro. Con un apposito Fondo, con una dotazione di 20 milioni di euro, la Finanziaria 2008 ha destinato risorse allo sviluppo sostenibile delle isole minori, in particolare per colmare «le disuguaglianze strutturali che penalizzano le isole» con un'adeguata politica energetica, dei trasporti e della concorrenza, e con misure a sostegno della competitività delle imprese insulari.

Per la sicurezza, la difesa e l'ordine pubblico, evidenzia la finanziaria stanziando risorse aggiuntive per la professionalizzazione delle Forze armate e per il potenziamento della capacità d'intervento dei Corpi di polizia e del Corpo dei vigili del fuoco, nonché per l'incremento delle assunzioni per la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, la Guardia di finanza, il Corpo della polizia penitenziaria e il Corpo forestale dello Stato.

Inoltre, per il potenziamento dei mezzi e delle risorse messe a disposizione delle Forze di Polizia dello Stato, è istituito nel bilancio del Ministero dell'interno un fondo di parte corrente con una dotazione iniziale di 10 milioni di euro per l'acquisto e l'ammodernamento del parco autoveicoli e aeromobile della Polizia dello Stato e si stanziavano 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 per la copertura, anche se parziale, degli oneri connessi alle prestazioni di lavoro straordinario del

personale delle forze di Polizia di Stato.

Per quanto concerne la politica energetica, ritiene che una delle integrazioni più rilevanti del Senato riguarda la riforma della disciplina sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, che vanno ad incidere profondamente sull'insieme delle problematiche che ne hanno finora frenato la diffusione sul territorio nazionale.

Le misure introdotte costituiscono una efficace sintesi tra le esigenze di promozione delle fonti rinnovabili e la necessità di un impatto accettabile sui prezzi e le tariffe a carico dei consumatori, garantendo al contempo una transizione graduale ed un trattamento equilibrato degli impianti esistenti.

Nel merito, si prevede che le risorse rinvenienti dal pagamento delle sanzioni irrogate dall'AEEG verranno utilizzate, d'ora in poi, esclusivamente per la promozione di progetti a vantaggio dei consumatori di energia elettrica e gas, approvati dal Ministero dello Sviluppo Economico su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che potranno beneficiare del sostegno anche di altre istituzioni pubbliche nazionali e comunitarie. In precedenza tali risorse venivano utilizzate per l'adozione di iniziative risarcitorie genericamente a favore dei consumatori.

Le misure per l'incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, in particolare dalle biomasse, aggiornano il sistema di incentivazioni vigente senza stravolgerlo, con lo scopo di creare un quadro certo per tutti gli operatori del settore. I criteri generali delle nuove modalità di incentivazione prevedono che per gli impianti di potenza superiore ad un megawatt si mantiene il sistema attuale dei certificati verdi, rendendolo più efficiente ed efficace, mentre per gli impianti di taglia inferiore si introduce un sistema di tariffe fisse incentivanti.

Accanto agli incentivi, vengono previste misure per facilitare la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sul territorio, stabilendo nuove norme di autorizzazione per l'installazione e l'esercizio degli impianti di produzione, nonché le nuove modalità di connessione degli impianti alla rete elettrica nazionale.

Infine, vengono introdotte misure per l'armonizzazione delle funzioni dello Stato e delle regioni alla luce della ripartizione delle rispettive competenze.

In materia di competitività, internazionalizzazione delle imprese e ricerca, osserva che alle misure già comprese nel testo iniziale, riguardanti il finanziamento di programmi prioritari per il settore della difesa e ad alta valenza industriale, il Senato ha aggiunto innovazioni in relazione al funzionamento del Comitato nazionale per il microcredito e disposizioni in materia di autoimprenditorialità. Nel merito si autorizza Sviluppo Italia S.p.a. a rinegoziare una serie di mutui accesi, entro il 31 dicembre 2004, in modo da favorire la promozione e lo sviluppo della imprenditorialità, specie giovanile e nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda il sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano, si prevede il sostegno al *Made in Italy* attraverso una campagna promozionale straordinaria ed il potenziamento delle attività di supporto formativo e scientifico rivolte alla diffusione del marchio; lo stanziamento di 50 milioni di euro per sostenere le attività di credito all'esportazione per l'anno 2008 tramite la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici; infine, viene previsto un aumento di 20 milioni per l'anno 2008 e di 130 milioni per l'anno 2009 del fondo per le attività connesse al pagamento dei contributi agli interessi previsti in favore degli operatori nazionali che ottengano finanziamenti all'estero.

Infine, sono state introdotte importanti misure per i giovani ricercatori. La prima destina una quota - non inferiore al 10 per cento - del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) a progetti di ricerca presentati da ricercatori di età inferiore ai quaranta anni. Allo stesso modo, la seconda eleva dal 5 al 10 per cento la quota del Fondo per la ricerca e la sperimentazione sanitaria destinata ai progetti di ricerca presentati da ricercatori del settore sanitario di età inferiore ai quaranta anni.

Per quanto attiene alle infrastrutture e mobilità, il rilancio degli investimenti infrastrutturali e il miglioramento degli standard di efficienza e sicurezza nel sistema dei trasporti nazionali e locali, con una particolare attenzione per la mobilità a minor impatto ambientale, caratterizzano questa

manovra finanziaria.

Dopo le note difficoltà finanziarie di ANAS Spa e Ferrovie dello Stato Spa affrontate con la precedente manovra, ora si prevedono significativi investimenti in infrastrutture per rendere più efficiente la mobilità stradale, ferroviaria, marittima ed aerea del nostro Paese.

In particolare si segnala l'istituzione di un Fondo per la mobilità locale di ammontare pari a 500 milioni di euro per l'anno 2008, le cui risorse vengono destinate all'adeguamento dei trasferimenti statali alle Regioni per garantire l'attuale livello dei servizi di trasporto pubblico, all'acquisto di veicoli ferroviari e veicoli di servizio su linee metropolitane, tranviarie e filoviarie, autobus ecologici, elicotteri compresi, ed al finanziamento di tramvie e metropolitane in corso di realizzazione e dei parcheggi di interscambio.

Dopo diversi anni in cui veniva segnalata come priorità, finalmente si riconosce la possibilità di godere della detrazione IRPEF delle spese sostenute entro il 31 dicembre 2008 per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, nella misura del 19 per cento del loro ammontare e per un importo massimo fino a 250 euro.

Si prevedono per il 2008 appositi incentivi per le imprese di autotrasporto volti a spostare quote consistenti di traffico pesante dalla modalità stradale a quella marittima, per i lavori di ammodernamento dell'autostrada A3 nel tratto Gioia Tauro-Reggio Calabria e il miglioramento della qualità del servizio di trasporto e della sicurezza nello Stretto di Messina, per il potenziamento e la sicurezza dell'aeroporto di Reggio Calabria, compresi interventi di continuità territoriale da e per l'aeroporto e all'adeguamento del servizio cargo da e per l'aeroporto di Catania, per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, destinati al trasporto combinato e di merci pericolose e agli investimenti per le autostrade viaggianti, per il trasporto merci su ferrovia, per il completamento e l'implementazione della rete immateriale degli interporti, per il proseguimento degli interventi volti all'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza, sia relativi all'infrastruttura ferroviaria sia installati a bordo dei materiali rotabili, per il sostegno delle Ferrovie della Calabria Srl, delle ferrovie Apulo Lucane Srl e delle Ferrovie del Sud-Est Srl.

Nel quadro degli interventi per le infrastrutture, si evidenzia la norma finalizzata alla prosecuzione degli interventi di realizzazione delle opere strategiche individuate dalla Legge obiettivo, per le quali si autorizza la concessione di contributi quindicennali di circa 100 (99,6) milioni di euro a decorrere da ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010. Parte di tali risorse, viene destinata all'attivazione di interventi in specifiche aree territoriali del Paese, con un basso grado di sviluppo infrastrutturale o colpite da eventi calamitosi.

Infine, per rendere più rapidi gli interventi per la realizzazione di infrastrutture nel paese e di coinvolgere maggiormente le autonomie locali, la finanziaria prevede apposite misure in materia di federalismo infrastrutturale, che dovrebbero accelerare la realizzazione di particolari opere pubbliche con la partecipazione e il consenso delle Regioni coinvolte. A tal fine, funzioni e poteri per la realizzazione di infrastrutture autostradali possono essere trasferiti ad un soggetto di diritto pubblico partecipato da ANAS e Regioni interessate; in particolare, si applica tale disposizione alle attività di gestione, comprese manutenzione ordinaria e straordinaria, all'autostrada A4-tronco Venezia-Trieste.

In materia di salute, sistema sanitario, le misure in favore della salute dei cittadini si sostanziano in un insieme di misure che, innestandosi sull'impianto della manovra scorsa, prende le mosse dalla realizzazione di un Piano di rientro regionale in materia sanitaria di alcune realtà quali il Lazio, la Campania, il Molise e la Sicilia, finalizzato all'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005. L'anticipazione finanziaria è ammessa entro un limite complessivo di 9,1 miliardi di euro e l'importo per ciascuna regione è determinato in base ai procedimenti indicati nei singoli piani di rientro ed al netto delle risorse già erogate a titolo di ripiano dei disavanzi. Le regioni devono restituire l'anticipazione entro un periodo non superiore a trenta anni.

Per le regioni che abbiano sottoscritto gli accordi per il rientro dal disavanzo sanitario (Lazio, Campania, Molise, Sicilia, Liguria ed Abruzzo) e che, non avendo rispettato il patto di stabilità

interno sanitario in uno degli anni precedenti il 2007, non abbiano avuto diritto alle quote di finanziamento integrativo del Servizio sanitario nazionale a carico dello Stato, si specifica che tali quote sono riconosciute nei termini ed alle condizioni stabiliti dal relativo piano di rientro.

Nel quadro di un'opera di razionalizzazione ed economia della spesa, si prevede:

a) il divieto assoluto di prescrizione da parte del medico se non sono disponibili dati delle sperimentazioni cliniche già concluse di fase seconda.

b) il riutilizzo negli stessi ambiti o la cessione ad organizzazioni senza fini di lucro dei medicinali in corso di validità, in possesso di ospiti delle residenze sanitarie assistenziali (Rsa) o delle loro famiglie.

c) che gli adempimenti per l'accesso ai finanziamenti aggiuntivi per il ripiano dei debiti pregressi 2001-2004 in relazione alla spesa farmaceutica 2007 si intendono evasi per il superamento del tetto del 13 per cento per quella convenzionale e del 3 per cento per quella ospedaliera.

Di particolare rilievo risultano le misure volte ad autorizzare la spesa di 180 milioni di euro per l'anno 2008 (oltre ai 150 ml previsti dall'articolo 33 del dl 159/07), per le transazioni da stipulare con soggetti danneggiati da trasfusione con sangue infetto o da emoderivati infetti e da vaccinazioni obbligatorie che abbiano instaurato azioni di risarcimento danni.

Altrettanto si dica per la proroga, per l'anno 2008, della sospensione del ticket sull'assistenza ambulatoriale specialistica di 10 euro previsto dalla legge finanziaria 2007.

In relazione all'esclusione per l'anno 2008 della quota fissa suddetta, il livello di finanziamento complessivo del Servizio sanitario nazionale viene incrementato di 834 milioni (per il medesimo anno).

In ordine all'efficienza e all'efficacia del sistema scolastico, osserva che viene rimodulato il piano di riduzione del personale della scuola previsto dalla finanziaria 2007 spalmandolo su un triennio. Alla riduzione, nell'anno scolastico 2007-2008, di complessive 14.000 unità, si aggiunge una riduzione di 11.000 unità nei tre anni scolastici successivi. Per quanto riguarda gli insegnanti di sostegno, si autorizza, garantendo il rapporto di un insegnante di sostegno ogni due alunni disabili, un contingente di circa 94.000 posti di sostegno complessivi rispetto all'attuale contingente di circa 91.000. All'assunzione di 20.000 unità di personale amministrativo, tecnico ausiliare (ATA), già previste nella precedente Finanziaria, si aggiungono ulteriori 10.000 unità. Per evitare che si continui ad alimentare nuovo precariato, superato dalla chiusura delle graduatorie permanenti, trasformate in graduatorie ad esaurimento (legge finanziaria 2007), sono previste nuove modalità di reclutamento degli insegnanti attraverso corsi di specializzazione universitari, con forte componente di tirocinio, concorsi periodici e verifica delle capacità didattiche degli insegnanti prima della loro immissione in ruolo a tempo indeterminato.

Per l'efficienza e efficacia del sistema universitario nazionale, si prevede la costituzione di un apposito fondo con una dotazione finanziaria di 550 milioni di euro, per ciascun anno, del triennio 2008/2010, le cui risorse verranno assegnate attraverso l'adozione di un Piano programmatico, definito sentito il Consiglio dei rettori, volto a: elevare la qualità globale; l'uso appropriato delle risorse a favore della ricerca e la didattica; il riequilibrio finanziario tra gli atenei; la definizione del vincolo di indebitamento degli atenei; la definizione di strumenti di verifica e monitoraggio del rispetto del piano. Il Senato ha incrementato il suddetto Fondo di 40 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2008-2010, destinati ad aumentare l'assegno di dottorato di ricerca.

In materia di diritti sociali, solidarietà sociale e tutela del cittadino consumatore, gli interventi a tutela dei diritti sociali sono ampi e diversificati. Un primo intervento riguarda l'equiparazione dei figli in adozione o in affido a quelli biologici ai fini della fruizione del congedo di maternità e parentale (innalzato da tre a cinque mesi). Si prevede anche l'istituzione di un Fondo per finanziarie uno specifico programma per la sicurezza contro le molestie e la violenza alle donne, con una dotazione di 20 milioni di euro. Inoltre, si istituisce il Fondo nazionale per il risanamento degli edifici pubblici dalla presenza dell'amianto.

Di rilievo sono le iniziative in materia di non autosufficienza introdotte dal Senato. In particolare, si

destina parte delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia a obiettivi di permanenza o di ritorno nella comunità familiare di soggetti - parzialmente o totalmente - non autosufficienti. Contestualmente, si incrementa di 100 milioni di euro per il 2008 e di 200 milioni di euro per il 2009, il Fondo per le non autosufficienze.

Particolare attenzione è dedicata alla tutela del cittadino consumatore, con l'introduzione da parte del Senato della *class action* e di alcune disposizioni a tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali, che stabiliscono l'obbligo per il gestore dell'emanazione di una «Carta della qualità dei servizi», la consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori, la verifica periodica dell'adeguatezza dei servizi erogati e un sistema di monitoraggio permanente. »L'azione collettiva risarcitoria», meglio conosciuta come *Class action*, è uno strumento generale a tutela dei consumatori.

Segnala che da più di un anno la Commissione Giustizia della Camera è impegnata nella discussione dell'AC 1495 (Introduzione dell'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori) del Governo. La Commissione, il 7 novembre 2007 scorso, ha adottato un testo base, che ha modificato, in alcune parti, il testo del Governo. Il testo base allo studio della Commissione giustizia della camera e il testo approvato dal Senato si differenziano in alcune parti.

La norma contenuta nel provvedimento all'esame prevede che le associazioni dei consumatori e degli utenti, fermo restando il diritto del singolo cittadino di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, possono richiedere singolarmente o collettivamente al tribunale del luogo ove ha la residenza il convenuto, la condanna al risarcimento dei danni e la restituzione delle somme dovute direttamente ai singoli consumatori o utenti interessati, in conseguenza di atti illeciti commessi nell'ambito dei rapporti giuridici relativi ai contratti per adesione, di atti illeciti extracontrattuali, di pratiche commerciali illecite o di comportamenti anticoncorrenziali, messi in atto dalle società fornitrici di beni e servizi nazionali e locali, che ledano i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti. Legittimate ad agire, sono dunque, le associazioni predette; altri soggetti portatori di interessi collettivi legittimati ad agire potranno essere individuati da un decreto del Ministero della giustizia, mentre nel testo base della Camera le associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti che vi abbiano interesse vengono vagliate dal giudice.

La norma prevede inoltre che l'atto con cui il soggetto abilitato promuove l'azione produce gli effetti interruttivi della prescrizione anche con riferimento ai diritti di tutti i singoli consumatori o utenti conseguenti al medesimo fatto o violazione.

Il giudice, dopo aver vagliato preliminarmente eventuali profili di inammissibilità dell'azione con la sentenza di condanna determina i criteri in base ai quali deve essere fissata la misura dell'importo da liquidare in favore dei singoli consumatori o utenti. In relazione alle predette controversie, davanti al giudice può altresì essere sottoscritto dalle parti un accordo transattivo nella forma della conciliazione giudiziale. La definizione del giudizio rende improcedibile ogni altra azione nei confronti dei medesimi soggetti e per le medesime fattispecie.

Contestualmente alla pubblicazione della sentenza di condanna, ovvero della dichiarazione di esecutività del verbale di conciliazione, il giudice, per la determinazione degli importi da liquidare ai singoli consumatori o utenti, costituisce presso lo stesso tribunale apposita Camera di Conciliazione, con la nomina di un conciliatore interessati.

In ogni caso, il compenso dei difensori del promotore dell'azione collettiva non può superare l'importo massimo del 10 per cento del valore della controversia.

Si sofferma sugli interventi per lo sviluppo e riequilibrio territoriale per il Mezzogiorno. Per l'innovazione e la competitività, il disegno di legge in esame ha disposto sin dall'inizio un finanziamento di 50 milioni di euro per l'anno 2008 destinato al «Programma per lo sviluppo della larga banda nel Mezzogiorno» e un incremento di 20 milioni di euro del Fondo per il passaggio al digitale, istituito dalla legge finanziaria per il 2007 per favorire la diffusione del digitale in tutto il territorio nazionale.

Tenuto conto dell'importanza delle reti di telecomunicazioni nello sviluppo delle aree sottoutilizzate, al fine di ridurre e, in prospettiva, eliminare il digital divide esistente nel Paese, con

queste risorse si punta a superare i vincoli -conformazione geografica del territorio e ridotta densità di popolazione, soprattutto nelle zone rurali e marginali - che non consentono di mobilitare capitali privati nella realizzazione di tali infrastrutture: manca infatti la «massa critica» di utenti del servizio e quindi il flusso di cassa che consentirebbe di ripagare il capitale investito.

In coerenza con l'obiettivo programmatico di incrementare il volume degli investimenti nel Mezzogiorno, la Finanziaria opera una rimodulazione delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate per il triennio, prevedendo esplicite assegnazioni per gli esercizi successivi al 2010, destinate alla nuova programmazione; con espressa disposizione normativa, tali risorse sono rese «interamente ed immediatamente impegnabili».

Le risorse di cui alla legge 488 del 1992 sono state assegnate al Ministero dello sviluppo economico, che dovrà accertarne periodicamente la disponibilità al fine di rendere possibile il riutilizzo di tali risorse - nel quadro della riforma degli incentivi avviata con la Finanziaria 2007 - per analoghe finalità di sviluppo. Quota parte delle risorse derivanti da revoche e rinunce delle agevolazioni di cui alla legge n. 488/1992 sono destinate ad alcuni interventi, tra i quali particolarmente rilevante è il programma nazionale per i giovani laureati residenti nelle Regioni del Mezzogiorno, che ha lo scopo di favorirne l'inserimento lavorativo, dando priorità ai contratti di lavoro a tempo indeterminato; sono espressamente previsti incentivi per tirocini formativi e di orientamento professionale. Con il finanziamento di interventi per l'attività di ricerca nel settore energetico e per il riutilizzo di aree industriali nelle regioni del Mezzogiorno, si intende sostenere le imprese innovative, in particolare nei primi anni di attività, migliorando le prospettive di redditività a medio termine e favorendo l'attrazione di capitali privati.

Nel corso dell'esame al Senato sono state ulteriormente rafforzate le iniziative a sostegno del Mezzogiorno e delle aree svantaggiate del Paese. In particolare, è stato disposto un credito d'imposta per le assunzioni a favore dei datori di lavoro che assumano lavoratori dipendenti con contratti a tempo indeterminato nelle regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Sardegna, Abruzzo e Molise. Il credito d'imposta, concesso per il triennio 2008-2010, è di 333 euro al mese per ciascun lavoratore assunto. La misura è elevata a 416 euro al mese per l'assunzione di lavoratrici donne. È importante notare che per chi assume la qualifica di datore di lavoro dal 1° gennaio 2008 ogni lavoratore dipendente assunto costituisce incremento della base occupazionale. Segna quindi gli interventi in materia di 8 per mille e 5 per mille. Il testo iniziale disponeva un incremento delle risorse a disposizione dell'8 per mille e del 5 per mille nel 2008 (ossia relative alle dichiarazioni dei redditi 2007). In particolare, le risorse a disposizione dell'otto per mille del gettito IRPEF, relativamente alla quota destinata allo Stato, vengono aumentate di 60 milioni di euro per l'anno 2008. Per quanto riguarda il 5 per mille, si dispone un incremento di 150 milioni del tetto di spesa già fissato in 250 milioni di euro.

Inoltre, il Senato ha introdotto anche per il 2008 la disciplina del 5 per mille, nel limite di spesa di 100 milioni di euro.

Si sofferma infine sulle misure per il pubblico impiego e la stabilizzazione dei precari della pubblica amministrazione. Al fine di limitare il ricorso a consulenze esterne e a forme contrattuali flessibili si prevede il requisito della «particolare e comprovata specializzazione unitaria» per il conferimento di tali incarichi. Inoltre, si mantiene anche per il triennio 2008-2010 la riserva del 60 per cento delle nuove assunzioni per soggetti già titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con le medesime amministrazioni. Si dispone infine che le pp.aa. assumano esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possano ricorrere alle forme contrattuali flessibili, se non per esigenze stagionali e per periodi non superiori a tre mesi, vietando altresì il rinnovo del contratto flessibile e la stipula di altra tipologia contrattuale precaria con lo stesso lavoratore.

Si abbassa al 35 per cento della spesa sostenuta nel 2003 il limite entro cui le amministrazioni possono avvalersi di personale con rapporto di lavoro a tempo determinato o con altri rapporti di lavoro «flessibile», dall'attuale 40 per cento.

Grande attenzione è stata rivolta dal Senato al tema della stabilizzazione dei lavoratori precari della

pubblica amministrazione. In linea con il programma - avviato già con la finanziaria 2007 - per il definitivo superamento dell'improprio ricorso al lavoro flessibile e precario nelle pubbliche amministrazioni, la nuova disciplina approvata dal Senato estende la possibilità di essere stabilizzato, secondo le modalità e i limiti indicati dalla finanziaria 2007, al personale a tempo determinato delle amministrazioni statali e degli enti territoriali che consegue i requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007.

Le pubbliche amministrazioni dovranno predisporre, entro il 30 aprile 2008, piani per la progressiva stabilizzazione di due tipologie di personale non dirigenziale: 1) con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato stipulato prima del 28 settembre 2007; 2) collaboratori coordinati e continuativi in possesso dei seguenti requisiti: contratto in essere alla data di entrata in vigore del testo in esame; attività pregressa almeno triennale, anche non continuativa, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007 presso la stessa amministrazione. È comunque escluso dalle procedure di stabilizzazione il personale di diretta collaborazione degli organi politici presso le amministrazioni pubbliche.

Per queste finalità si incrementa di 20 milioni di euro, per ciascun anno del triennio 2008-2010, il «Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici», previsto dalla legge finanziaria 2007. Infine, in coerenza con le intese e gli accordi intervenuti fra Governo e sindacati in materia di pubblico impiego, sottoscritti il 6 aprile e il 29 maggio 2007, e tenuto conto delle anticipazioni operate dal DL 159/07, si provvede ad incrementare per l'anno 2008 di 1.081 milioni di euro, e a decorrere dall'anno 2009 di 220 milioni di euro gli stanziamenti per la contrattazione collettiva nazionale relativa al biennio 2006-2007.

Andrea RICCI (RC-SE), *relatore per il disegno di legge di bilancio*, rileva che nel corso del 2007 è stato svolto un ampio dibattito che è sfociato nell'avvio di un processo di riforma degli strumenti e delle procedure di finanza pubblica, che ha investito vari aspetti della problematica, dal potenziamento degli strumenti per il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, alla modifica delle modalità con le quali si predispongono le manovre di Bilancio, sino alla riclassificazione del Bilancio dello Stato, anche in funzione di un vasto programma di analisi, valutazione e riqualificazione della spesa pubblica (cosiddetta *spending review*).

Per quanto concerne il bilancio dello Stato, il dibattito che ha condotto alla riclassificazione del bilancio in missioni e programmi è scaturito dalla considerazione che la struttura attuale del Bilancio - fondata sulle unità previsionali di base articolate, al primo livello, in Centri di responsabilità amministrativa - non consente ancora una chiara identificazione delle «azioni» svolte attraverso l'utilizzo delle risorse pubbliche. Fino al 2007 il bilancio è stato infatti strutturato sulla base dell'organizzazione delle Amministrazioni (chi gestisce le risorse) e non anche sulle funzioni (cosa viene realizzato con le risorse disponibili). Si è pertanto ritenuto che ciò renda complesso il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche, non agevolando la definizione delle priorità dell'azione politica ed amministrativa. Conseguentemente, si è provveduto ad innovare la struttura del Bilancio ponendo al centro dell'attenzione i criteri di allocazione dell'insieme delle risorse pubbliche e le loro modalità di utilizzo.

In coerenza con il dibattito sviluppatosi e con agli impegni assunti in sede parlamentare, il Governo ha inteso dare una ulteriore spinta alla riforma del bilancio del 1997, procedendo, ai fini della predisposizione del bilancio di previsione a legislazione vigente per il prossimo anno e per il triennio 2008-2010, ad una profonda revisione in senso funzionale del sistema di classificazione del bilancio dello Stato. La revisione operata è avvenuta a legislazione vigente. Sottolinea come la nuova struttura del Bilancio si basi sempre sulla legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge di riforma n. 94 del 1997; nel riprendere il processo di riforma si capovolge l'impostazione precedente, in quanto si passa da uno schema basato sulle Amministrazioni e le sottostanti unità organizzative (Centri di responsabilità che gestiscono le risorse), ad una struttura che pone al centro le funzioni da svolgere, individuando le grandi finalità perseguite nel lungo periodo con la spesa pubblica (attraverso le Missioni), e come esse si realizzano concretamente attraverso uno o più

Programmi di spesa.

La riclassificazione è stata attuata all'interno della struttura attuale del bilancio dello Stato, il quale, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 468 del 1978, si articola in stati di previsione, corrispondenti, per quanto riguarda la spesa, ai ministeri. Per quanto concerne gli stati di previsione della spesa, la riorganizzazione operata si fonda su una classificazione delle risorse finanziarie secondo due livelli di aggregazione: 34 «Missioni», a loro volta articolate in 167 «Programmi». Le Missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica; non corrispondono alla ripartizione degli stati di previsione, nel senso che vi sono numerosi Ministeri che partecipano a più di una Missione istituzionale e che vi sono Missioni istituzionali affidate alla responsabilità di più Ministeri. La nuova struttura prevede inoltre due Missioni trasversali, presenti in tutti i Ministeri: «Fondi da ripartire» e «Servizi istituzionali e generali». Ciascuna Missione è di norma suddivisa in più Programmi, ma non mancano Missioni (Missione n. 25 - Politiche previdenziali - Missione n.31 - Turismo) che consistono in un unico Programma.

La riclassificazione del bilancio consente di identificare chiaramente lo stock delle risorse disponibili a legislazione vigente per ciascuna della 34 grandi finalità istituzionali perseguite con la spesa pubblica. In questo modo la riclassificazione operata incrementa in misura significativa la leggibilità del bilancio. In particolare appare evidente che le missioni alle quali sono destinate le risorse più significative sono rappresentate dalle relazioni finanziarie con le autonomie locali (23,55 per cento degli stanziamenti di bilancio), dagli interessi per il servizio del debito (16,33 per cento) e dei trasferimenti agli enti previdenziali per le prestazioni della previdenza obbligatoria e complementare (14,31 per cento). Emerge altresì con evidenza l'esiguità delle risorse destinate ad altre missioni, tra le quali in particolare segnala la ricerca e innovazione, alla quale è assegnato soltanto lo 0,85 per cento degli stanziamenti del bilancio.

Ogni Missione si realizza concretamente attraverso uno o più Programmi. I 167 Programmi individuati rappresentano «aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, per perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali, riconosciute al dicastero competente». Essi sono prevalentemente di competenza di un unico Ministero, anche se non mancano programmi condivisi tra più Amministrazioni. Il Programma trova la sua base normativa nell'articolo 2, comma 2, della legge 468/78, come modificato dalla legge n. 94/97, e rappresenta il fulcro della nuova classificazione proposta, in quanto costituisce un livello di aggregazione sufficientemente dettagliato da consentire all'organo politico di poter scegliere chiaramente l'impiego delle risorse tra scopi alternativi. Ciascun programma si estrinseca in un insieme di sottostanti «attività» che ogni Amministrazione pone in essere per il raggiungimento delle proprie finalità. I programmi sono pertanto frazionati in «Macroaggregati», i quali evidenziano le diverse tipologie di spesa attribuite a ciascun Programma e costituiscono le unità fondamentali di voto nell'esame parlamentare del disegno di legge di Bilancio, corrispondenti alle voci dell'attuale terzo livello delle unità previsionali di base. A seguito della riclassificazione, le unità di voto per il 2008 presentano una sensibile riduzione rispetto alle unità di voto 2007, passando da 1.716 per il 2007, a 714 per il 2008, con una diminuzione del 60 per cento circa. Tale riduzione è ascrivibile al fatto che le poste 2008 da sottoporre al voto delle Camere sono, come detto, i macroaggregati, ossia le unità previsionali di base al III livello (spese di funzionamento, spese per interventi, spese di investimento, ecc.) mentre, fino alla redazione del Bilancio di previsione 2007, le unità di voto erano rappresentate dalle unità previsionali di base al IV livello, determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, scaturenti dall'articolazione delle competenze istituzionali di ciascun Ministero. Ciascun macroaggregato è a sua volta suddiviso in tre voci corrispondenti alla fonte normativa della previsione di Bilancio. Sono in particolare evidenziate: la quota della dotazione finanziaria corrispondente a spese predeterminate per legge (c.d. fattori legislativi), vale a dire spese obbligatorie a carattere rigido previste da disposizioni normative che quantificano specificamente lo stanziamento da iscrivere in Bilancio; la quota della dotazione finanziaria corrispondente ad oneri inderogabili, vale a dire spese obbligatorie previste da disposizioni normative che tuttavia non quantificano specificamente lo stanziamento da iscrivere in

Bilancio. Si tratta, in sostanza, di spese obbligatorie o aventi natura obbligatoria la cui quota iscritta in bilancio può essere modificata solo in caso di necessità di adeguamento al fabbisogno; la quota della dotazione finanziaria corrispondente a spese discrezionali, che rappresentano stanziamenti non prefissati legislativamente che trovano copertura nell'equilibrio complessivo della legge di bilancio individuato in coerenza con i vincoli di finanza pubblica. Si tratta delle spese di funzionamento dei Ministeri, che vengono quantificate tenendo conto delle necessità segnalate dalle Amministrazioni, in funzione dei programmi di spesa da perseguire. Tale quota può essere modificata in sede parlamentare, anche se nella voce spese discrezionali è tuttavia precisata la quota che corrisponde alle spese vincolate, ossia le spese derivanti da obbligazioni giuridiche perfezionate. In proposito segnala l'esigenza che il Governo fornisca gli elementi informativi necessari a determinare, con riferimento a ciascuna unità previsionale di base, la quota dello stanziamento che possa ritenersi emendabile.

Passando ad illustrare brevemente i valori più significativi del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2008, rileva che, in termini di competenza e al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, si prevedono entrate finali per 458.234 milioni e spese finali per 466.909 milioni di euro. Il saldo netto da finanziare, corrispondente alla differenza tra le entrate finali e le spese finali, risulta, in termini di competenza e al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA, pari a 8.675 milioni di euro. Per quanto riguarda il bilancio di cassa, il saldo netto da finanziare risulta pari a 56.362 milioni di euro.

Le previsioni del bilancio a legislazione vigente per il 2008 registrano una sostanziale riduzione del saldo netto da finanziare rispetto al disegno di legge di assestamento per il 2007, nell'importo di 14,1 miliardi di euro, passando dai 22,8 miliardi dell'assestato 2007, come integrato dal citato decreto-legge n. 81, agli 8,7 miliardi del bilancio a legislazione vigente 2008. Il bilancio a legislazione vigente per il 2008 evidenzia, rispetto al bilancio assestato 2007 come modificato dal decreto-legge n. 81/2007, un incremento sia delle entrate finali, di circa 18 miliardi, che delle spese finali di circa 3,8 miliardi di euro.

Il Governo ha presentato nel corso dell'esame al Senato due Note di variazioni: la I Nota di variazioni (A.S. 1818-*bis*) provvede a trasporre nel bilancio a legislazione vigente per il 2008 gli effetti contabili del decreto-legge n. 159/2007, recante «Interventi urgenti in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l'equità sociale», dichiarato collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2008; la II Nota di variazioni (A.S. 1818-*ter*) trasferisce nel bilancio a legislazione vigente come modificato dalla I Nota gli effetti del disegno di legge finanziaria come approvato dal Senato e degli emendamenti approvati dal Senato direttamente al disegno di legge di bilancio.

Conseguentemente, il bilancio per il 2008, come integrato dalle due Note di variazioni, al lordo delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA, espone entrate finali per un importo complessivo di 491.471 milioni di euro, con un incremento di 227 milioni di euro rispetto al bilancio a legislazione vigente. L'importo complessivo delle spese finali ammonta a 535.185 milioni di euro; anche in questo caso si registra un aumento, pari a 26.216 milioni di euro, rispetto all'entità delle spese finali nel bilancio a legislazione vigente. Di conseguenza il saldo netto da finanziare risulta, per effetto del decreto-legge n. 159 del 2007 e degli interventi contenuti nel disegno di legge finanziaria approvato dal Senato, aumentato di 25.989 milioni di euro, a conferma del carattere espansivo della manovra per il 2008.

Il ministro Tommaso PADOA SCHIOPPA conferma la validità del quadro macroeconomico in base al quale è stata definita la manovra di finanza pubblica. Rileva peraltro che si registra un peggioramento dello scenario dell'economia internazionale, che ha indotto a rivedere al ribasso le previsioni di crescita per il 2008. Indica in proposito che la Commissione europea ha rideterminato all'1,4 per cento il tasso di crescita del PIL reale in Italia per il 2008. Osserva che la maggior incertezza in relazione alle previsioni macroeconomiche non dovrebbe comunque riflettersi in misura significativa nell'andamento dei conti pubblici, in relazione al quale le previsioni del Governo di indebitamento netto del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche per il 2008

risultano sostanzialmente allineate con quelle della Commissione europea. Per quanto concerne i contenuti del disegno di legge finanziaria, rileva che il testo trasmesso dal Senato non ha modificato l'entità complessiva della manovra e gli interventi fondamentali di cui è costituita. Segnala peraltro che è stata introdotta una misura di notevole portata finanziaria, rappresentata dall'abolizione per l'anno 2008 del *ticket* sulle prestazioni ambulatoriali, che ha comportato un onere di oltre 800 milioni di euro. Sono state inoltre approvate numerosi altri interventi e modifiche di dimensione più circoscritta. Ritiene che anche la Commissione bilancio della Camera abbia la possibilità di intervenire in modo significativo sul testo, a condizione che, in relazione alle modifiche che si intendono approvare, sia individuata una idonea copertura, sia sotto il profilo della effettiva sussistenza delle risorse che si intendono utilizzare, sia sotto il profilo della sostenibilità politica del loro utilizzo. Una volta assicurato il rispetto di questa condizione, spetta senza dubbio alla Commissione stabilire le priorità degli interventi da adottare. Ritiene altresì opportuno segnalare alla Commissione l'esigenza di modificare il testo trasmesso dal Senato nella parte in cui interviene sulla riforma dell'amministrazione periferica del Ministero dell'economia e delle finanze. Osserva che si tratta di una riforma, in corso di attuazione, che permette di razionalizzare la presenza sul territorio del Ministero, mantenendo inalterato il livello dei servizi ai cittadini e rendendo disponibile un numero significativo di personale che può essere utilizzato da altre amministrazioni. Segnala in proposito come già oltre la metà dei dipendenti sia stata ricollocata con il consenso delle organizzazioni sindacali e degli interessati. Auspica pertanto che non siano dettati interventi normativi che avrebbero l'effetto di interrompere il processo di attuazione della riforma. In conclusione esprime a nome del Governo l'impegno a supportare i lavori della Commissione, anche attraverso la presentazione in blocco di un numero limitato di emendamenti, in modo da evitare una lunga sequenza di proposte emendative provenienti dal Governo. Al tempo stesso auspica che anche i deputati non siano disponibili a farsi strumento per la presentazione di ogni emendamento che sia stato sollecitato presso di loro.

Lino DUILIO, *presidente*, nel richiamare le considerazioni svolte dall'onorevole Ricci segnala l'esigenza di acquisire un chiarimento da parte del Governo in ordine all'emendabilità del disegno di legge di bilancio, fermo restando che la riclassificazione operata a legislazione vigente non si può ovviamente tradurre in una riduzione del potere di emendabilità parlamentare di tale provvedimento.

Il sottosegretario Nicola SARTOR deposita una dettagliata documentazione predisposta dal dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che evidenzia, per ciascuna unità previsionale di base, la quota di spese obbligatorie e quella derivante da fattore legislativo, gli oneri inderogabili al netto delle spese obbligatorie, l'entità complessiva del fabbisogno e, nell'ambito di quest'ultima, il fabbisogno non vincolato. Osserva

Lino DUILIO, *presidente*, osserva che, sulla base della documentazione fornita dal Governo, possono ritenersi emendabili in sede di bilancio gli importi riconducibili agli oneri inderogabili al netto delle spese obbligatorie e al fabbisogno non vincolato.

Antonio BORGHESI (IdV) chiede al rappresentante del Governo di fornire chiarimenti, nel prosieguo dell'esame su una problematica connessa alla riduzione dell'ICI sulla prima casa prevista dal disegno di legge finanziaria. Ricorda infatti che un'analogha misura era stata inserita nel disegno di legge C. 1762 recante la revisione della tassazione delle rendite finanziarie e la riforma del sistema fiscale che è stato esaminato in sede referente dalla VI Commissione finanze. Segnala che in quella sede aveva sollevato alcune perplessità su tale esenzione in quanto la stessa determinava la necessità di operare una compensazione ai comuni attraverso maggiori trasferimenti erariali destinati probabilmente a creare un contenzioso come accaduto in passato nei casi analoghi e veniva ad incidere su una delle poche imposte di impianto autenticamente «federalista». Aveva quindi

prospettato in alternativa di operare un credito di imposta ai fini IRPEF in misura equivalente all'imposta ICI versata dai soggetti interessati. Tale misura avrebbe sortito un effetto economico equivalente e sarebbe stata di facile attuazione in quanto, anche con le ultime modifiche apportate alla normativa, l'ammontare dell'imposta ICI pagata figura nei dati richiesti ai contribuenti nella dichiarazione dei redditi. Ricorda che rispetto a tale ipotesi era stata sollevata l'obiezione che la stessa non avrebbe interessato i soggetti incapienti. Ma in proposito osserva che si potrebbe ipotizzare per tali soggetti un meccanismo analogo a quello previsto per l'agevolazione dei medesimi soggetti nel decreto-legge n. 159. Ritiene non condivisibile l'argomentazione secondo cui una simile misura non avrebbe avuto per i contribuenti la stessa immediatezza di percezione della riduzione dell'ICI.

Gaspare GIUDICE (FI), nel riservarsi di fornire ulteriori valutazioni per quel che concerne il contenuto dell'intervento del ministro Padoa Schioppa, segnala preliminarmente l'esigenza di organizzare i lavori della Commissione in modo da evitare che si ripeta quanto accaduto nell'esame del decreto-legge n. 159 nel quale la Commissione non ha potuto svolgere alcuna votazione.

Lino DUILIO, *presidente*, segnala che l'organizzazione dell'esame dei documenti di bilancio sarà oggetto della riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi che si svolgerà al termine della seduta della Commissione.

Nicola ROSSI (PD-U) rileva l'importanza, nell'ambito delle questioni sulle quali la Commissione dovrà concentrare il proprio esame, del riordino della tassazione sulle imprese operata in particolare dall'articolo 3 del disegno di legge finanziaria. Rileva preliminarmente che gli obiettivi che tale riordino si pone, vale a dire l'abbassamento della tassazione, accompagnato da un ampliamento della base imponibile, e la semplificazione, sono assolutamente condivisibili; risultano invece discutibili le modalità con le quali si è inteso procedere in tale direzione. Rileva infatti che l'indicatore che è stato individuato per fissare la soglia di ulteriore deducibilità degli interessi passivi, vale a dire il risultato operativo lordo della gestione caratteristica, non risulta idoneo per le imprese. Infatti la previsione dell'ulteriore deducibilità degli interessi passivi nel limite del 30 per cento di tale risultato potrebbe tradursi in concreto in un aumento dell'aliquota IRES di fatto applicata rispetto al 27,5 per cento individuato dalla norma in presenza di ammortamenti e oneri finanziari anche derivanti dal ricorso al credito. In proposito osserva che, se ritiene legittimo perseguire l'obiettivo di disincentivare il ricorso al credito, ritiene che non si debbano a tal fine introdurre disposizioni che si traducano in un divieto. Segnala poi che anche in specifiche situazioni, come ad esempio un aumento dei tassi di interesse, si potrebbe verificare un incremento dell'aliquota di fatto applicata, e ritiene che non valga controbilanciare tali effetti la previsione che in presenza di investimenti significativi la deducibilità possa essere differita nel tempo. Infatti tale previsione sembra prendere in considerazione un'impresa «statica» e non tiene conto della dinamica con cui nel tempo si sviluppano gli investimenti. Rileva poi che la norma presenta profili di ambiguità nella misura in cui viene lasciata all'Agenzia delle entrate una certa discrezionalità nella sua applicazione. In proposito paventa anche il rischio che l'Agenzia delle entrate possa essere letteralmente sommersa da interpellanti.

Lino DUILIO, *presidente*, in considerazione dell'esigenza di svolgere l'ufficio di presidenza per organizzare le modalità e i tempi di esame dei provvedimenti in oggetto prima che riprendano i lavori dell'Assemblea con votazioni, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.40.