

SENATO DELLA REPUBBLICA - LEGISLATURA 15°

5ª Commissione permanente

Resoconto sommario n. 135 del 11/10/2007

IN SEDE REFERENTE

(1819) Conversione in legge del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico - finanziaria, per lo sviluppo e l' equità sociale

(Esame e rinvio)

Il relatore RIPAMONTI (*IU-Verdi-Com*), dopo aver depositato agli atti una relazione comprensiva di tabelle riferite – in termini assoluti e percentuali – ai dati concernenti le risorse utilizzate nel provvedimento in titolo, passa ad illustrare il disegno di legge facendo presente che con la manovra di finanza pubblica per il 2008 il Governo dell'Unione sviluppa l'azione di politica economica, integrando il risanamento dei conti pubblici, preponderante nella manovra dello scorso anno, con importanti misure di redistribuzione sociale. Nella manovra per il 2007, pur essendo presenti entrambi gli elementi, il primo era di gran lunga quello più significativo, per la necessità di sanare le pendenze ereditate dalla precedente legislatura. Un primo segnale nella direzione della redistribuzione si è avuto con il decreto 81 del 2007, con cui è stata effettuata una operazione di 0,4 punti di Pil. Nella manovra per il 2008 si procede in questa direzione, con maggiore intensità. Lotta all'evasione, recupero di base imponibile, restituzione progressiva ai contribuenti: un piano che comincia ad essere attuato concretamente, in sintonia con le richieste dell'Unione europea. La pressione fiscale comincerà a ridursi nel 2008, con una stabilizzazione al 43 per cento e più significativamente nel 2009, in cui è prevista una flessione a quota 42,8; gli effetti della redistribuzione non sono immediatamente evidenti anche perché, nonostante la riduzione delle aliquote, il contrasto dell'evasione fa crescere la base imponibile, producendo un incremento di gettito. Un aspetto che dovrebbe trovare maggiore rappresentazione, in linea con il DPEF in cui era posto al centro della analisi, è la questione ambientale. La risoluzione parlamentare del Senato impegna il Governo a destinare il 40 per cento delle spese recate dai nuovi interventi alle questioni ambientali. Su alcuni aspetti specifici si dovrebbe fare di più: l'intervento deciso sugli allarmi ambientali, la qualificazione energetica e i modelli di consumo, nonché l'applicazione concreta del Protocollo di Kyoto. Tutto ciò è in piena sintonia con il DPEF dove si afferma che non può esistere crescita senza sostenibilità ambientale. Ma queste enunciazioni, da tutti sottoscritte, non trovano riscontro sufficiente nei comportamenti normativi.

La ragione del ricorso al decreto-legge si spiega fundamentalmente con la emersione di un nuovo extragettito nell'anno in corso. L'extragettito è originato prevalentemente dal contrasto dell'evasione fiscale, che il Governo ha assunto come elemento centrale della sua politica, modificando il rapporto tra fisco e contribuente, che il Governo di centrodestra aveva seriamente compromesso. E' questa la componente più rilevante, in quanto strutturale (che si distingue da quella legata alla crescita, connessa alla dinamica delle basi imponibili).

Quello rilevato con l'assestamento è il secondo extragettito del 2007 (il primo, pari a 7,4 miliardi, era stato registrato con la relazione di cassa ed utilizzato nel decreto-legge 81 per 6,5 miliardi). Per rendere più facile il conseguimento dell'obiettivo del 2008, il Governo con il decreto-legge, ha anticipato alcune spese che riguardano impegni internazionali per la pace e aiuti ai Paesi in via di sviluppo per 910 milioni di euro, nonché FS e ANAS, per 1.250 milioni di euro, classificati nel DPEF rispettivamente come "impegni sottoscritti" e "prassi consolidate", sfruttando le maggiori disponibilità dell'anno in corso, che sono in parte destinate, per 800 milioni, alla riduzione dell'indebitamento dell'anno in corso, che migliora di un decimo di punto.

Le maggiori entrate accertate a settembre rispetto alle previsioni definite con il DPEF per l'anno 2007, pari a 5.978 milioni di euro (articolo 1), le minori spese, registrate nell'assestamento, per un importo di 1.300 milioni di euro, nonché la riduzione del fondo per le aree sottoutilizzate per 1.100, per un importo complessivo di 8.378 milioni di euro (di cui 57 milioni vanno a riduzione del saldo netto da finanziare) rappresentano la fonte di copertura delle spese recate dal provvedimento. Il decreto non si configura come collegato alla finanziaria, perché esplica i suoi effetti principalmente nell'anno in corso e non è richiamato nella nota di aggiornamento del DPEF come provvedimento collegato ma, sotto il profilo dei contenuti, contiene importanti misure di redistribuzione sociale, per certi aspetti più incisive ed innovative della stessa legge finanziaria. In particolare le principali misure finanziarie che connotano il provvedimento possono essere raggruppate in interventi di carattere sociale per complessivi 2.920 milioni che comprendono il "pacchetto casa", le misure a favore degli incapienti, il finanziamento dei servizi socio educativi per l'infanzia; i finanziamenti al settore dei trasporti, finalizzati principalmente al miglioramento della qualità del servizio ferroviario e metropolitano, per complessivi 2.555 milioni e al settore della scuola per 432 milioni; nel ripristino dei contributi agli organismi internazionali per la pace e aiuti ai Paesi in via di sviluppo per 910 milioni di euro; nell'anticipazione di risorse per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego per 1.000 milioni, e nell'immane intervento di razionalizzazione nel settore dell'editoria. A questi interventi si aggiungono norme programmatiche,

nonché di razionalizzazione e semplificazione tra cui si distinguono quelle di carattere ambientale, quelle relative agli enti territoriali, ai progetti di ricerca e disposizioni in materia di accertamento riscossione alla pubblica amministrazione. Queste disposizioni sono nel complesso positive anche se, in taluni casi, presentano elementi di criticità come quella sul commissariamento delle regioni inadempienti e quella relativa alla semplificazione delle procedure di autorizzazione per la realizzazione dei rigassificatori.

Tra queste misure particolare rilievo riveste l'articolo 21 che finanzia con 550 milioni un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica finalizzato al recupero di alloggi ex-IACP o dei comuni, all'acquisto, all'affitto ed alla costruzione di alloggi da destinare agli sfrattati. Il carattere redistributivo di questa misura, se gli enti territoriali chiamati ad attuarla risponderanno positivamente, è superiore alla riduzione dell'ICI prevista dalla legge finanziaria, che interviene in un settore dove la rendita si è notevolmente accresciuta ed alle stesse misure di sostegno agli affitti, che rischiano di essere neutralizzate dall'incremento dei canoni indotto dalla richiesta di registrazione.

Sulla stessa linea si muove l'articolo 41 che, per incrementare il patrimonio immobiliare destinato alla locazione di edilizia abitativa, con particolare riguardo a quello a canone sostenibile nei comuni soggetti a fenomeni di disagio abitativo, costituisce una società per promuovere la formazione di strumenti finanziari immobiliari per acquisire, recuperare e realizzare immobili ad uso abitativo, destinando a questa finalità 150 milioni di euro.

L'altra misura dalla forte connotazione sociale è quella a favore dei contribuenti a basso reddito (articolo 44), i cosiddetti incapienti, che, per la prima volta, sono destinatari di una misura fiscale - un rimborso forfetario di 150 euro per l'anno 2007 - cui sono aggiunti altri 150 euro in presenza di un familiare a carico. La somma destinata al provvedimento è di 1.900 milioni, con un effetto propulsivo anche sui consumi, cui saranno sicuramente destinate le risorse assegnate al segmento meno ricco della popolazione.

Viene previsto, inoltre, un finanziamento aggiuntivo per il piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia (articolo 45), per 25 milioni di euro, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati, nonché la reintegrazione del fondo per le politiche sociali per 25 milioni di euro. (Le risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui al citato art. 20, comma 8, della legge n. 328/2000, sono ripartite per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale. Nella tabella C della legge finanziaria 2007 la dotazione del Fondo è

determinata in 1.635 milioni di euro per il 2007, 1.645 milioni di euro per il 2008 e 1.378 milioni di euro per il 2009).

Nelle stesse finalità di carattere sociale rientrano le risorse destinate ai talassemici e agli emofilici danneggiati da trasfusioni infette che abbiano instaurato azioni di risarcimento dei danni tuttora pendenti, per un importo di 94 milioni di euro per il 2007 (articolo 33). Per l'accesso alle risorse si prevede un criterio di priorità - a parità di gravità dell'infermità - in relazione alle condizioni economiche del soggetto, definite mediante l'impiego dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). La norma, inoltre, estende l'ambito di applicazione del beneficio dell'ulteriore indennizzo previsto dalle norme vigenti anche agli emofilici che - pur non rientrando nella classificazione delle lesioni e delle infermità abbiano, in ogni caso, conseguito il riconoscimento - da parte delle competente commissione medico-ospedaliera - del nesso tra la trasfusione, o la somministrazione di derivati infetti, e la patologia riscontrata.

Si interviene anche a favore dei soggetti menomati a causa di vaccinazioni obbligatorie e relativi aventi diritto, prevedendo che l'assegno una tantum, corrisposto per la metà al soggetto danneggiato e per l'altra metà ai congiunti che prestino o abbiano prestato al danneggiato assistenza in maniera prevalente e continuativa, sia corrisposto interamente a questi ultimi nel caso in cui il danneggiato sia minore di età o incapace di intendere e di volere. Inoltre si prevede un assegno una tantum in favore degli aventi diritto dei soggetti che, essendo già deceduti alla data di entrata in vigore della legge che istituiva il contributo, non ne abbiano potuto usufruire. Si estende, infine, con l'articolo 34, anche alle vittime del dovere ed ai loro familiari superstiti, nonché alle vittime della criminalità organizzata ed ai loro familiari superstiti le elargizioni che l'art. 5, commi 1 e 5, della legge 3 agosto 2004, n. 206, già prevede a favore delle vittime del terrorismo. La disposizione incrementa i benefici economici connessi all'invalidità o alla morte della vittima. Complessivamente, agli interventi redistributivi è destinato il 35 per cento delle risorse recate dal provvedimento, per un importo di 2.920 milioni.

Di notevole rilevanza politica sono poi le misure dell'articolo 18, che ripristinano i contributi dell'Italia agli organismi internazionali, saldando i debiti del Governo di centrodestra che, con le sue inadempienze, aveva minato fortemente la credibilità dell'Italia. Al comma 1, 500 milioni di euro vengono stanziati per l'adempimento di impegni internazionali per la pace e lo sviluppo. Con questo provvedimento il Governo, oltre a saldare il debito, riafferma un forte impegno in direzione della pace e di una redistribuzione di risorse verso i paesi in via di sviluppo. L'aiuto si compone di 130 milioni di euro per il versamento di una ulteriore quota del contributo italiano a favore del Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria

(Global Health Found); di 225 milioni erogati ad organizzazioni umanitarie operanti a favore dei Paesi in via di sviluppo, segnale di rilancio della cooperazione, in continuità con la finanziaria 2007, che ha stanziato 270 milioni di euro in più rispetto al precedente Governo a sostegno delle ONG per portare avanti i progetti già in corso e intervenire nelle situazioni di maggiore bisogno; di 100 milioni di euro per la Corte penale internazionale e per la corresponsione di quota parte dei contributi obbligatori dovuti all'Organizzazione delle Nazioni Unite per le Forze di Pace, a sostegno delle missioni in atto cui l'Italia partecipa con forte impegno e alle quali si ribadisce pieno sostegno, a condizione che le operazioni di polizia internazionale dell'Onu siano chiaramente distinte dalle operazioni militari di guerra degli Stati Uniti e della Nato; di 40 milioni per finanziare le attività di mantenimento della pace in Africa a favore di un Fondo italiano, denominato "Peace Facility" - la cui costituzione è stata annunciata dal Presidente Prodi al vertice del Consiglio di Sicurezza su "Pace e sicurezza in Africa" del 25 settembre scorso - che permetterà di appoggiare, su richiesta africana, gli sforzi dell'Unione Africana e delle altre organizzazioni regionali del continente, a favore della pace e della sicurezza, operando in stretta collaborazione con il Fondo europeo già esistente; e di 5 milioni per il completamento del programma per l'assistenza italiana nella distruzione degli stock di armi chimiche site nella regione di Kurgan nella Federazione russa, di cui al Protocollo aggiuntivo all'Accordo di Mosca del 20 gennaio. Ai 500 milioni per la pace e lo sviluppo vanno aggiunti 410 milioni, previsti dal comma 2, per la partecipazione dell'Italia a banche e fondi di sviluppo internazionali per aiuti finanziari ai Paesi in via di sviluppo. Le principali istituzioni finanziarie internazionali di cui l'Italia fa parte sono la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (IBRD) e l'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA). Ad esse si aggiungono agenzie affiliate, quali la Società Finanziaria internazionale (IFC), l'Agenzia multilaterale per la garanzia agli investimenti (MIGA) e il Centro internazionale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti diretti esteri (ICSID), nonché, organismi che operano a livello regionale come la Banca asiatica di sviluppo (AsDB) e il Gruppo della Banca africana di sviluppo (AfDB).

Della componente infrastrutturale che rappresenta quasi il 31 per cento dell'intero provvedimento, con un importo di 2.555 milioni di euro, particolare rilevanza assume, anche per la sua ricaduta in termini di abbattimento delle emissioni di CO2 nelle metropoli e di mobilità sostenibile, la norma dell'articolo 7, recante il finanziamento del trasporto metropolitano nelle grandi città di Roma, Napoli e Milano per complessivi 800 milioni di euro che, in aggiunta ai 500 milioni stanziati in finanziaria per i trasporti nelle aree metropolitane, danno un segno tangibile dell'inversione di tendenza intrapresa da questo Governo in materia di politica dei

trasporti. Positivo anche il finanziamento, disposto dall'articolo 8, di interventi per il trasferimento modale da e per la Sicilia e per il miglioramento del trasporto pubblico in Calabria e nello Stretto di Messina, per 75 milioni di euro, che prevede il potenziamento del trasporto modale con lo sviluppo delle autostrade del mare e del trasporto aereo e ferroviario di merci, della sicurezza stradale e navale, il miglioramento dei livelli di qualità e di sicurezza del servizio del trasporto ferroviario locale per alleviare i disagi dei pendolari, in particolare di quelli che transitano nello Stretto. In sostanza si tratta di interventi che fanno parte di un piano alternativo di mobilità in coincidenza con la partenza dei lavori all'autostrada A3 nel tratto di Gioia Tauro - Reggio-Calabria. Questi interventi, anche se di piccola entità, rappresentano un esempio tangibile di come il Governo può intervenire efficacemente per garantire lo sviluppo effettivo e sistematico di una politica dei trasporti sostenibili. A tal proposito rimane incomprensibile il permanere della società Stretto di Messina e il mancato annullamento del contratto con Imprigilo sulla realizzazione del ponte. Una cospicua quota di risorse, per un importo di 1.075 milioni di euro, viene poi destinata, con l'articolo 2 a contributi alla società FS per interventi volti ad assicurare adeguati livelli di investimenti e di manutenzione straordinaria della rete tradizionale delle infrastrutture ferroviarie. Nel medesimo articolo si autorizza la spesa di 215 milioni di euro a favore dell'ANAS S.p.A per progetti compresi nel piano di investimenti programmati nel contratto di programma 2007. Con l'articolo 6 viene disposto che la determinazione in sede Cipe di un canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria i cui proventi possono essere destinati per quota parte al completamento del sistema Alta Capacità/Alta Velocità, per la parte compresa nelle reti TEN, sia per quanto riguarda le tratte in corso di realizzazione, sia per le altre tratte. Questa previsione suscita perplessità per due ordini di motivi: in primo luogo per l'estensione a nuove tratte di Alta Capacità/Alta Velocità non ancora autorizzate e, in secondo luogo, per l'utilizzo non coordinato del canone per l'uso dell'infrastruttura ferroviaria, che dovrebbe essere destinato anche alla manutenzione della rete nonché ai servizi sulle tratte non remunerative. Per rimanere nell'ambito del settore ferroviario l'articolo 9, autorizza il ministero dell'economia a erogare a Trenitalia SpA le risorse stanziare dalle leggi di bilancio 2006 e 2007 per la fornitura di alcuni servizi viaggiatori e merci che la società non ha potuto finora incassare poiché i relativi contratti sono ancora in fase di stipula. Viene previsto il rifinanziamento, all'articolo 22, della legge speciale per la salvaguardia di Venezia per la definizione di una rete fissa antincendio e di un nuovo sistema di allertamento per i rischi rilevanti da incidente industriale nella zona di Marghera per un importo di 20 milioni di euro. Meno condivisibile appare, nello stesso articolo, lo stanziamento di ulteriori 170 milioni per la realizzazione del

sistema Mose. L'articolo 23 reca un contributo di 10 milioni di euro per la realizzazione di infrastrutture del Polo di ricerca e di attività industriali nell'area di Erzelli, nel comune di Genova. Rientra tra gli interventi di natura infrastrutturale l'articolo 36 che stanziava cospicue risorse, 150 milioni di euro per l'anno 2007, per la realizzazione delle opere, degli interventi e delle iniziative connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia. I progetti verranno definiti dal Comitato dei Ministri denominato "150 anni dell'Unità d'Italia", entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame e in raccordo con gli enti territoriali interessati. Infine, con l'articolo 25, vengono stanziati risorse per il Friuli Venezia Giulia, in particolare si autorizza, per l'anno 2007, la spesa di 65 milioni di euro, finalizzata al collegamento stradale veloce tra l'Autostrada A4 e l'area della zona produttiva nel comune di Manzano, conosciuta come distretto produttivo della "sedia", e la spesa di 15 milioni di euro per l'anno 2007 per fare fronte agli interventi di riduzione del rischio idrogeologico e alluvionale conseguenti all'evento calamitoso del 27 maggio 2007.

Nonostante sia evidente l'insufficienza delle risorse destinate all'ambiente, vista l'esiguità del contributo straordinario di 20 milioni di euro, pari allo 0,2 per cento del totale, per l'attuazione di programmi di intervento per le aree protette e per la difesa del mare (articolo 26), vi sono norme significative che compensano in parte l'inadeguatezza dei finanziamenti. In primo luogo il comma 2 dello stesso articolo 26, che reca una norma programmatica di grande importanza secondo cui, al fine del raggiungimento degli obiettivi previsti dal Protocollo di Kyoto, i nuovi interventi pubblici, devono essere accompagnati da una certificazione relativa alla riduzione delle emissioni di gas serra. Il Governo, introducendo un tetto minimo del 40 per cento agli interventi da certificare, rende la norma di difficile applicazione. Una cosa è la destinazione ai fini di Kyoto del 40 per cento almeno dei nuovi investimenti, secondo l'impegno assunto in sede di DPEF, altro è l'obbligo di certificazione degli effetti attesi ai fini di Kyoto di interventi finanziati con investimenti pubblici, che dovrebbero riferirsi alla intera somma. Inoltre la mancata specificazione delle tipologie di intervento, oltre a rendere la norma indeterminata, lascia aperto il problema del coinvolgimento, in molti casi, della Conferenza Stato regioni, oltre ad una riflessione sugli interventi effettuati con fondi comunitari. Di notevole rilevanza è la disposizione che prevede l'Allegato Kyoto al DPEF, dando seguito all'impegno specifico assunto in sede di risoluzione al DPEF 2008-2011. Il Governo, sulla base di tale articolo, è tenuto ad inserire annualmente nel DPEF un aggiornamento, predisposto dal Ministro dell'ambiente sentiti gli altri Ministri interessati, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi derivanti dall'attuazione del Protocollo di Kyoto e sui

relativi indirizzi, anche in relazione al piano di azione nazionale previsto all'articolo 2 della legge 120 del 2002 (Legge di ratifica del Protocollo di Kyoto).

Positiva è anche la norma relativa all'articolo 17 che modifica la legge finanziaria 2007 relativamente alla riassegnazione delle somme corrisposte a titolo di danno ambientale ma non erogate per effetto del tetto massimo imposto dalla finanziaria 2006, che stabiliva limiti percentuali alle somme rassegnabili. I piani di riassegnazione delle risorse previsti dal comma 868 della finanziaria 2007, ancora non predisposti, vengono integrati con l'inserimento dell'anno 2001 e quindi anche con le risorse derivanti dall'accordo transattivo Stato-Montedison per Marghera. Opinabile è invece la norma recata dall'articolo 46 finalizzata alla semplificazione delle procedure di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto. Si ripropone, ancora una volta il meccanismo per cui, avendo il Governo deciso di attuare a tutti i costi una politica, si passa sopra alle procedure che l'ordinamento contempla non per ritardare i tempi di realizzazione ma per contemperare i diversi interessi meritevoli di tutela. All'articolo 32 vi è la riassegnazione di risorse all'ENEA per far fronte, anche mediante appositi atti transattivi, al pagamento, fino a concorrenza, degli oneri afferenti al contratto di appalto per la realizzazione dell'impianto prototipico nucleare denominato PEC per le prove su elementi combustibili. La vicenda è connessa ad un contenzioso tra Ansaldo (Finmeccanica) ed Enea, risoltasi a favore di Finmeccanica. Per consentire all'Enea di chiudere le pendenze con Ansaldo, gli vengono assegnate le somme previste nel bilancio statale da parte delle imprese beneficiarie dei contributi per interventi per lo sviluppo e l'accrescimento di competitività delle industrie operanti nel settore aeronautico, vale a dire a Finmeccanica. Il decreto reca anche una norma meramente riorganizzativa del Ministero dell'Ambiente, con cui lo si espunge dall'elenco di ministeri che si articolano in dipartimenti (articolo 26, comma 4) nel quale era stato inserito all'inizio di questa legislatura con il decreto 181 del 2006.

Al fine di anticipare gli effetti della riforma del settore relativamente al contenimento della spesa l'articolo 10 dispone una serie di tagli alle provvidenze alle imprese editrici (incluse le imprese radiofoniche organo di partito). In particolare si ridetermina, in riduzione del 7 per cento, relativamente agli anni 2007 e 2008, il contributo diretto previsto dalla legge n. 250 del 1990, (la relazione tecnica stima una riduzione di spesa di 13,5 milioni di euro annui). Si prevede, a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, la riduzione del 7 per cento delle agevolazioni tariffarie previste dal decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 353, e la correlativa riduzione della compensazione dovuta alla società Poste Italiane S.p.A (la stima della relazione tecnica riporta un contenimento della spesa stimabile in 21,5 milioni

di euro). Sono escluse dalle agevolazioni le pubblicazioni dedicate prevalentemente all'illustrazione di prodotti o servizi contraddistinti da proprio marchio o altro elemento distintivo dalle agevolazioni tariffarie applicate alle spedizioni di prodotti editoriali, equiparando tali pubblicazioni ai giornali di pubblicità. Si modifica, a decorrere dal 1° gennaio 2008, il requisito di accesso alle agevolazioni tariffarie previsto dall'articolo 2, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 353 del 2003, ossia il non avere nelle pubblicazioni inserzioni pubblicitarie per un'area superiore al 45 per cento dell'intero stampato, su base annua. Lo stesso articolo 10, al fine di assicurare l'erogazione dei contributi diretti all'editoria di cui alla legge n. 250 del 1990, relativi all'anno 2006, autorizza la spesa aggiuntiva di 50 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2007. Non si comprende per quale motivo nell'allegato dei saldi viene registrata la spesa aggiuntiva di 50 milioni di euro ma non il contenimento di spesa derivante dalle altre disposizioni.

Con l'articolo 15 è autorizzata la spesa massima di 1.000 milioni di euro lordi, in aggiunta a quanto previsto dai commi 546 e 549, della legge finanziaria 2007, finalizzata a consentire la retrodatazione al 1° febbraio 2007 degli incrementi di stipendio per i quali gli accordi sindacali, siglati nel corso del 2007, hanno previsto decorrenze successive al 1° febbraio 2007. Il comma 5 precisa che gli importi corrisposti grazie allo stanziamento aggiuntivo costituiscono "anticipazione" dei benefici complessivi del biennio 2006-2007 da definire, in sede contrattuale, dopo l'approvazione del disegno di legge finanziaria per l'anno 2008, che integrerà le risorse contrattuali per la completa attuazione dell'accordo del 29 maggio 2007. L'articolo 27 attribuisce alla Regione Calabria un contributo, per il 2007, di 60 milioni di euro, subordinato alla stipulazione di un'apposita convenzione con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e di quelli già impegnati in lavori di pubblica utilità. Lo stanziamento in oggetto è a valere sul Fondo per l'occupazione che viene, a tal fine, incrementato nella medesima misura, riducendo le risorse relative al Servizio nazionale della protezione civile di 60 milioni di euro. Contestualmente si prevede che i lavoratori di pubblica utilità del territorio della medesima Regione Calabria siano equiparati ai lavoratori socialmente utili, ai fini dell'applicazione del comma 1156, lettera f), della finanziaria 2007. Questa consente, per l'anno 2007, ai comuni con meno di 5.000 abitanti, di procedere ad assunzioni di soggetti già collocati in attività socialmente utili, per qualifiche per le quali non sia richiesto un titolo di studio superiore alla scuola dell'obbligo, anche oltre la quota di riserva già prevista in favore dei medesimi soggetti e pari al 30 per cento (aliquota che si commisura sul totale dei posti da ricoprire per le qualifiche suddette). Tale deroga viene ammessa nel limite massimo complessivo di 2.450 unità e di un onere pari a 23 milioni di euro

annui, decorrenti dal 2007 ed a carico del Fondo per l'occupazione (Fondo che viene incrementato della medesima misura). Per ogni soggetto (già collocato in attività socialmente utili) così assunto, viene riconosciuto in favore del comune un contributo una tantum corrispondente a 18 milioni di vecchie lire. L'articolo 43 consente, inoltre, che queste assunzioni effettuate dai comuni in deroga possano essere effettuate anche in soprannumero, nel rispetto dei vincoli finanziari previsti per i comuni con meno di 5.000 abitanti dal comma 562, della finanziaria 2007. In caso di soprannumero, i comuni non possono procedere ad altre assunzioni di personale fino al totale riassorbimento delle eccedenze. L'articolo 12 autorizza la spesa di 150 milioni di euro per l'anno 2007, al fine di sostenere l'adempimento dell'obbligo di istruzione di cui all'articolo 1, comma 622, della legge finanziaria 2007. Si tratta di un piccolo ma significativo intervento a sostegno dell'istruzione pubblica, che il Governo sta rilanciando, dopo la buia stagione delle tre "I" del centrodestra, sia sul versante dei contenuti (come mostra il recente libro bianco sull'istruzione), sia attraverso l'elevazione dell'obbligo scolastico. Il comma 2 prevede che per l'anno 2007 non sia applicata la clausola di salvaguardia prevista dal comma 621 della legge finanziaria 2007, che prevede, in caso di mancato conseguimento delle economie di spesa discendenti dalle misure indicate per il settore scolastico la riduzione delle dotazione di bilancio fino alla concorrenza dei risparmi previsti. Le economie dovevano essere realizzate attraverso un processo di razionalizzazione del personale del comparto scuola, per conseguire l'obiettivo finale di circa 47.000 unità in meno a decorrere all'anno scolastico 2008-2009. Sulla base dei dati comunicati dal Ministero è stato registrato che, per l'anno scolastico 2007-2008, si è conseguita invece una riduzione di personale pari a 14.000 unità in luogo delle previste 43.000, e che il Ministero prevede di ridurre 11.000 unità in ragione d'anno scolastico per realizzare la riduzione complessiva di 47.000 unità a regime nell'a.s. 2010-2011. I 283 milioni di maggiori risorse vengono considerate dal ministero dell'istruzione una acquisizione permanente, mentre il tesoro la considera una eccezione determinata dall'extragettilo. Tra queste posizioni va individuato un punto di equilibrio, capace di rilanciare l'istruzione pubblica nell'ambito degli equilibri di bilancio.

L'articolo 4 introduce la possibilità di commissariamento delle regioni che stanno gestendo i piani di rientro dai disavanzi sanitari, condivisi con il Governo, in caso di inadempienza. La norma è singolare, in quanto correlata alla prefigurazione del mancato rispetto da parte della regione degli adempimenti previsti dai medesimi Piani, in relazione alla realizzabilità degli equilibri finanziari nella dimensione e nei tempi ivi programmati, in misura tale da mettere in pericolo l'unità economica e i livelli essenziali delle prestazioni. Il fatto che l'organismo deputato a stabilire

l'eventuale commissariamento sia il comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza fa pensare che questa disposizione sia stata introdotta essenzialmente per rispondere alla reazione negativa di alcune regioni alla scelta del Governo di passare dall'aiuto generalizzato, pro-quota, a quello selettivo, concentrato sulle realtà in difficoltà. I vincoli stringenti dei piani di rientro, che prevedono il controllo preventivo del Governo sui sistemi sanitari regionali e soprattutto l'incremento automatico, in caso di disavanzo non coperto con misure alternative, delle addizionali regionali nella misura necessaria a colmare lo squilibrio, appaiono infatti, nella pratica, ben più stringenti della nomina del commissario. Le possibilità di un soggetto esterno di ribaltare una situazione profondamente compromessa appaiono scarse: l'insediamento del commissario bloccherebbe i processi di riorganizzazione facendo prevalere l'elemento di garanzia formale su quello del miglioramento dell'efficienza; il debito primario delle regioni sarebbe sottoposto a procedure di default, aggravando ulteriormente la situazione finanziaria; i rating delle regioni sarebbero penalizzati, collocando le regioni commissariate nella zona speculativa. In ultima analisi si tratta di una ipotesi di cui emergono solo le connotazioni negative. L'articolo 5 ridetermina il tetto della spesa farmaceutica elevandolo dal 13 al 14,4 per cento del finanziamento statale del servizio sanitario, al lordo dei ticket e della distribuzione diretta di ASL e ospedali (il tetto per la spesa farmaceutica ospedaliera scende dal 3 al 2 per cento, a totale responsabilità regionale). Viene inoltre ridefinito il meccanismo di determinazione annuale della quota e gli adempimenti delle regioni, cui è subordinata la distribuzione della quota integrativa del finanziamento statale. A partire dal 2008 viene inoltre rideterminato il meccanismo di determinazione dei prezzi dei farmaci attraverso l'attribuzione di un *budget* a ciascuna azienda produttrice da parte dell'associazione italiana del farmaco (AIFA). Il prezzo di riferimento è calcolato sulla base dei volumi e dei prezzi degli ultimi dodici mesi per i quali sono disponibili i dati, distintamente per i farmaci equivalenti e per i farmaci ancora coperti da brevetto. Nella definizione del *budget* si tiene conto anche delle risorse incrementalmente della spesa necessaria per la produzione dei farmaci innovativi. L'eventuale sfioramento del *budget* viene ripianato ripartendo proporzionalmente le quote tra produttori, grossisti e farmacisti. La mancata integrale corresponsione a tutte le regioni interessate, da parte delle aziende, di quanto dovuto nei termini perentori previsti, è sanzionata con la riduzione dei prezzi dei farmaci ancora coperti da brevetto, in misura tale da coprire l'importo corrispondente, incrementato del 20 per cento. Si passa in sostanza dal taglio dei prezzi ad un più stringente meccanismo di restituzione diretta. L'articolo 11 riguarda la finanza degli enti locali ed è finalizzato a favorire l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari. Il contributo di 30

milioni annui per il triennio 2007 – 2009 è pari al 3 per cento degli avanzi di amministrazione degli enti locali utilizzabili per questa finalità e viene incontro agli enti locali cui, con una disposizione introdotta nella legge finanziaria per il 2007 (comma 699), è stato impedito di estinguere anticipatamente i prestiti contratti con la Cassa Depositi e prestiti, senza oneri diversi dal rimborso del debito residuo. I comuni vengono favoriti nell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione anche dal ddl finanziaria che all'articolo 10 adotta il criterio della competenza mista consentendo di utilizzare la contabilizzazione per cassa delle spese in conto capitale. Anche l'articolo 24 si occupa della finanza degli enti locali disponendo un sostegno straordinario ai comuni in dissesto per 150 milioni. La norma ha, come è noto, un destinatario specifico: il comune di Taranto, esempio di come la cattiva amministrazione possa creare dissesti di difficile soluzione. Il comune registra un buco di 900 milioni, di cui circa 362 di debiti finanziari (Boc, mutui con cassa depositi e prestiti e swap) e 537 milioni di debiti commerciali. Il Governo ha scelto la strada dell'intervento parziale e tardivo, aderendo alla filosofia di una autonomia finanziaria che può giungere fino al fallimento dell'ente. Non sembra una strada produttiva: i cittadini stanno pagando un conto salato, tassati al limite massimo consentito; il *rating* del comune è sceso nella zona speculativa; servizi essenziali, come l'illuminazione e il cimitero, sono stati messi in discussione; i creditori pagati tra il 40 e il 60 per cento. C'è una asimmetria tra una autonomia finanziaria molto relativa e la possibilità di operare con grande latitudine nei mercati finanziari. Sarebbe opportuno porre dei vincoli più stringenti ed intervenire con prontezza alle prime avvisaglie di crisi importanti, utilizzando i poteri che la Costituzione dà allo stato per rimuovere squilibri economici e sociali. L'articolo 35 istituisce un fondo per le zone di confine, per affrontare il fenomeno, che recentemente si è accentuato, delle richieste di migrazione nelle regioni a statuto speciale di comuni confinanti. Il problema segnala una questione molto rilevante. La crisi dello stato nazionale e dei legami che storicamente hanno rappresentato una connessione forte tra comunità e territori, può mettere in moto processi disgreganti. Nella fattispecie in esame la mancata attuazione del federalismo possibile, cooperativo e solidale e la sovrapposizione del processo di ridefinizione del rapporto tra i livelli di Governo al modello esistente, che vede la compresenza di regioni ordinarie e speciali, possono causare tendenze migratorie verso regioni più ricche e meglio sussidiate. Per questo motivo la norma istituisce un fondo di 20 milioni per l'attuazione di specifici progetti finalizzati allo sviluppo economico dei territori dei comuni confinanti con le regioni a statuto speciale.

L'articolo 42 prevede delle ulteriori risorse alla Agecontrol S.p.a. per l'espletamento delle proprie funzioni e delle risorse specifiche all'Agenzia per l'erogazione in

agricoltura (AGEA) per garantire l'attuazione della riforma, approvata recentemente in sede comunitaria, dell'OCM ortofrutta. L'aumento di risorse previsto dal decreto legge, pertanto, contribuisce a rafforzare complessivamente i controlli sulla qualità dei prodotti, garantendo in questo modo una maggiore tutela del consumatore. Il primo comma dell'articolo 42 del provvedimento, si interseca, inoltre, con le misure previste dal secondo comma dell'articolo stesso che autorizza l'AGEA ad attivare, nel limite di 10 milioni di euro, una serie di misure nazionali per dare attuazione alla riforma dell'OCM ortofrutta e può rappresentare pertanto un primo contributo per avviare il complesso processo di attuazione della riforma stessa.

L'articolo 3 semplifica le procedure di utilizzo degli stanziamenti per gli investimenti indicati nell'elenco della legge finanziaria per il 2007, la cui attivazione è subordinata alla alimentazione del Fondo per il TFR amministrato dall'INPS. Il meccanismo semplificato prevede per il 2007 la possibilità di utilizzare una quota pari all'80 per cento degli interventi indicati nell'elenco, mentre per il 2008 e il 2009, la misura è fissata al 70 per cento. Questo utilizzo parziale determina uno slittamento degli stanziamenti che migliora il dato del 2008 e peggiora, complessivamente per la stessa entità, quello dei due anni successivi. L'articolo 13 conferisce al ministro della università e della ricerca la potestà di provvedere con norma regolamentare, da emanare entro il 30 novembre 2007, alla attuazione dell'utilizzo del fondo per gli investimenti per la ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), svincolandolo dalla procedura prevista dalla legge finanziaria per il 2007 (comma 873), che prevede una procedura più articolata. La finalità è quella di potenziare e rendere immediatamente operativo il sostegno ai progetti di ricerca. Dello stesso tenore la norma del comma 2, che armonizza il momento della chiusura della scuola superiore della pubblica amministrazione, con l'attivazione della Agenzia per la formazione. L'articolo 14 razionalizza i servizi aggiuntivi erogati nei luoghi di cultura che la legge Ronchey aveva introdotto e che sono previsti dall'articolo 117 del codice dei beni culturali. Si tratta dei servizi di caffetteria, didattica, book shop, ecc., che si dispone di affidare in forma integrata, attraverso una unica procedura concorsuale. L'articolo 19 rende più flessibile la norma sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni restringendone il perimetro, con l'esclusione delle società a prevalente partecipazione pubblica e conferendo la possibilità al ministro dell'economia di disporre, con norma regolamentare, la variazione dell'importo al disopra del quale prima di effettuare i pagamenti verificare se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una più cartelle di pagamento. L'articolo 37 limita la possibilità degli enti pubblici previdenziali ad assumere impegni nell'ultimo trimestre del 2007 alla condizione che nello stesso periodo le stesse diano luogo a pagamenti. Le misure contenute nell'articolo 16 sono dirette a favorire la diffusione della

tecnologia digitale attraverso l'introduzione di una serie di adempimenti e limitazioni per i produttori e i rivenditori di apparecchi televisivi che incentivino i consumi verso televisori digitali. In tal modo si prevede una uscita graduale dal mercato dei televisori analogici. Nello stesso articolo viene inevitabilmente prorogato il termine per la completa conversione del sistema televisivo al digitale. A posteriori si confermano le valutazioni espresse in sede di approvazione della cosiddetta "legge Gasparri" da parte del centrosinistra che aveva sostenuto le difficoltà oggettive per diffondere il nuovo sistema, che avrebbero richiesto tempi lunghi e che strumentalmente il centrodestra non riconosceva per favorire le reti Mediaset. Il passaggio al digitale è prorogato al 2012. L'articolo 20 integra, per il 2007, il contributo del 5 per mille a favore del terzo settore e delle organizzazioni onlus che svolgono attività socialmente rilevanti, per 150 milioni. Analoga disposizione si ritrova nel disegno di legge finanziaria che ripropone lo stanziamento, per lo stesso importo, nel 2008. Poiché tale aumento è volto ad adeguare la spesa al previsto ammontare dei benefici, sulla base della stima effettuata dall'agenzia delle entrate, si può ipotizzare che tale adeguamento avrà natura permanente. L'articolo 31 concede contributi straordinari all'istituto pediatrico Giannina Gaslini di Genova per 40 milioni, all'Unione italiani ciechi per 1 milione e alla fondazione Ebri (European Brain Research Institute) per 3 milioni. L'articolo 28 sopprime l'ente pubblico SPORTASS (Cassa di previdenza per l'assicurazione degli sportivi), demandando le relative funzioni all'INPS per il ramo previdenziale ed all'INAIL per il ramo assicurativo con un onere di 50 milioni nel 2007, 5,4 per il 2008 e 11,3 nel 2009. Lo stesso articolo assegna all'Istituto per il credito sportivo la somma di 20 milioni di euro per il 2007 al fine di realizzare il programma straordinario per l'impiantistica destinata allo sport professionistico e, in particolare, all'esercizio della pratica calcistica; il contributo incrementa il fondo speciale costituito presso il citato Istituto. I criteri di concessione del credito per l'impiantistica sportiva sono determinati con decreto del Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. L'articolo 29 dispone che, nelle more della riforma della fondazione ANAOSI (medici veterinari), finalizzata a rendere la relativa disciplina omogenea a quella degli enti assistenziali e previdenziali concernenti le libere professioni, i contributi obbligatori siano stabiliti dal consiglio di amministrazione della fondazione in modo da assicurare l'equilibrio della gestione e la conformità alle finalità statutarie, rapportando la misura degli stessi, per ciascun soggetto, ad una percentuale della retribuzione di base ed all'anzianità di servizio. Questa norma sana una situazione di incertezza giuridica sulla quale si è pronunciata anche la corte costituzionale. L'articolo 30 dispone il commissariamento della Fondazione Ordine Mauriziano, con sede a Torino, per la grave situazione

finanziaria, che non consente di proseguire l'attività istituzionale. Solo al termine del procedimento di liquidazione dei beni commerciabili e del pagamento dei creditori la fondazione potrà tornare a gestire le attività ordinarie. L'articolo 39 contiene una serie di disposizioni sull'accertamento e la riscossione da cui emerge chiaramente la volontà dell'amministrazione di contrastare la evasione fiscale. Si tratta di norme organizzatorie di varia natura: la razionalizzazione e l'interscambio di dati relativi all'ICI con i comuni per migliorare l'efficacia dei controlli incrociati, più efficaci e meno dispendiosi per i contribuenti; la qualificazione dell'IRAP come imposta che rientra nel regime privilegiato (come l'IRPEF, l'IRPEG e l'ILOR ai sensi dell'art. 2752 del codice civile); il ripristino della richiesta della relativa prescrizione, oltre allo scontrino fiscale, per poter detrarre il costo dei medicinali; lo sviluppo del costante scambio informativo tra le informazioni fiscali delle pubbliche amministrazioni; la accelerazione del processo di pubblicizzazione di equitalia, strumento fondamentale nel contrasto dell'evasione; e la semplificazione delle procedure di rimborso del contribuente.

Anche l'articolo 40 contiene importanti disposizioni di natura fiscale, oltre alla proroga della concessione del gioco Enalotto e della trasformazione dei monopoli di stato in una Agenzia fiscale. Si tratta della definizione di un meccanismo più certo per la fissazione della addizionale comunale, basata sulle aliquote dell'anno precedente; e delle addizionali regionali, che possono essere modificate in senso più favorevole al contribuente, con applicazione anche al periodo di imposta al quale si riferisce la variazione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.