

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

---

**Doc. LVII**  
**n. 2-A**

## **RELAZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** **(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

**(RELATORE RIPAMONTI)**

**Comunicata alla Presidenza il 25 luglio 2007**

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-  
FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA  
PUBBLICA PER GLI ANNI 2008-2011

*(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni)*

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri**  
**e dal Ministro dell'economia e delle finanze**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 GIUGNO 2007**

---

**INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
– della 2 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	29
– della 3 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	30
– della 4 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	31
– della 6 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	33
– della 7 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	37
– della 8 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	41
– della 9 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	46
– della 10 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	48
– della 11 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	52
– della 12 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	54
– della 13 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	57
– della 14 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	61
– della Commissione parlamentare per le questioni regionali .....	»	64

ONOREVOLI SENATORI. – Crescita e risanamento finanziario dovranno essere socialmente equi ed ambientalmente sostenibili: questo è l'*incipit* del documento di programmazione economico finanziaria, in cui si afferma la necessità di «intervenire con decisione sui livelli e sulle modalità di consumo delle risorse ambientali ed energetiche». È un asse strategico, che dovrebbe condizionare ogni politica economica, oltre ai comportamenti di ciascuno, ma stenta ad essere iscritto nelle agende dei paesi più ricchi. Il Governo di centrosinistra lo ha fatto e questo rappresenta un merito importante, che va oltre le scelte contingenti.

Il DPEF 2008-2011 è un documento profondo, che invita alla lettura. È senza dubbio il migliore tra quelli che, dal 1988, si sono succeduti anno dopo anno, caratterizzando positivamente la decisione di bilancio. Per il ventennale non poteva esserci celebrazione migliore.

Il documento non semplifica, anzi propone spesso scenari diversi. È problematico e, in alcuni passaggi, come nell'apparente divario tra le ambiziose proposte e l'assenza di manovra, può sembrare addirittura contraddittorio, come si affanneranno a dimostrare i detrattori. Ma la relativa problematicità è un pregio metodologico, che può aiutare a fornire risposte valide in una società liquida, in cui tutto si evolve molto rapidamente. Dalle contraddizioni nascono le possibilità, se la ricerca razionale riesce ad individuare un punto di equilibrio tra analisi obiettiva e desideri. Tra mezzi e fini esiste una tensione naturale. Il decisore avveduto deve trovare una sintesi equilibrata: né fondamentalismo degli equilibri contabili, avulsi dagli interessi da comporre nella decisione finanziaria; né sentieri divergenti da un percorso di sana amministrazione, che allontanerebbero dai veri obiettivi.

Con il DPEF 2008-2011 il Governo ha colto questo non facile equilibrio, rispettando dialetticamente i vincoli europei. Può quindi ripartire con ambizione, superando l'appannamento registrato dopo lo scatto iniziale. Elemento non eludibile del rilancio è la redistribuzione sociale, gli interventi a favore dei ceti più deboli. Il documento assume questa esigenza, assorbendo negli scenari delineati l'impatto del decreto-legge n. 81 del 2007, che aumenta le pensioni più basse e stanziando risorse per i giovani.

Tre caratteristiche di questo DPEF.

È trasparente: si legge in controluce un filone autorevole, quanto minoritario della politica italiana: conoscere per deliberare, un principio semplice di difficile attuazione, in un paese che privilegia le suggestioni ai dati oggettivi, che vive di sensazioni, di effetti, come nel caso della riforma delle pensioni. La trasparenza si ritrova soprattutto nella tassonomia delle spese eventuali, che supera il limite delle politiche invariate, scoprendo i contorni della manovra lorda, di cui si annunciano importanti segmenti, come per la riduzione dell'ICI sulla prima casa.

È analitico: con qualche ridondanza vengono squadernate le politiche settoriali, un catalogo molto articolato, che i detrattori definiranno un libro dei sogni. Con gradi diversi di approssimazione si delinea un piano di obiettivi coerenti, che possono oggi, usciti dall'emergenza finanziaria, pienamente dispiegarsi.

È documentato: gli approfondimenti non sono meri esercizi accademici, ma supporto delle proposte e degli scenari presentati, come quello sulla produttività del lavoro, che spiega la plausibilità di una crescita più robusta di quella rappresentata nel quadro tendenziale e programmatico; quello sulla equità sociale, che mostra il livello e la articolazione territoriale della povertà in Italia e la necessità di politiche adeguate; o quello sulle liberalizzazioni dei prezzi, che mostra le forti sperequazioni che caratterizzano il settore assicurativo e bancario.

Insomma, un documento ben temperato, adeguato ad un Governo di legislatura.

#### 1. *Evoluzione dei conti ed impegni con l'Europa: un percorso coerente*

Nel DPEF dello scorso anno si esprimeva un giudizio prudente sui segnali di ripresa dell'economia, dopo la stagnazione degli anni precedenti. Con ritardo sulla ripresa economica globale, che si era avviata nel 2004, nel 2006 anche l'Italia ha migliorato le sue *performance* di crescita, pur rimanendo, insieme alla Francia, al livello più basso tra i paesi del G7 (1,9 per cento). Possiamo quindi affermare, stando ai dati più recenti, che il rischio che l'economia italiana non agganciasse quella globale appare scongiurato.

La media delle previsioni di crescita delle economie più industrializzate (G7) per il 2007 e 2008, conferma, specialmente per i paesi europei, la buona fase economica del 2006. Per l'Italia viene fornita una previsione di crescita sostanzialmente in linea con quella del 2006 (2,0 per cento per il 2007 e 1,9 per cento per il 2008). Nonostante la revisione al rialzo delle previsioni di crescita le aspettative restano alquanto ridotte per l'economia italiana, se valutate rispetto alle altre economie industrializzate.

La crescita del 2007 dovrebbe essere sostenuta principalmente dalla domanda interna (investimenti e consumi privati apporterebbero un contributo alla crescita, rispettivamente pari a 0,8 e 1,2 punti percentuali). La spesa delle famiglie è prevista aumentare del 2 per cento rispetto all'anno precedente, sostenuta dalla ritrovata fiducia e dalla continua crescita dell'occupazione.

Nel 2008 il tasso di crescita del Pil è previsto attestarsi sull'1,9 per cento, mentre nel triennio successivo la media annua si attesterebbe intorno all'1,7 per cento. Anche in questo caso la crescita sarebbe sostenuta essenzialmente dalla domanda interna, mentre continuerebbe il processo di erosione della quota delle esportazioni italiane. Nel periodo proseguirebbe la riduzione del tasso di disoccupazione, che si ridurrebbe fino al 5,7 per cento nel 2011.

Il profilo programmatico del Pil per gli anni 2008-2011 (riga 1 della tabella 1) presenta un andamento sostanzialmente analogo a quello tendenziale.

Il miglioramento delle previsioni di crescita sviluppatosi nel corso del 2007, ha trovato riscontro nelle previsioni tendenziali del Governo: con riferimento all'indebitamento netto, si passa, infatti, per l'anno in corso, dai -2,8 punti di Pil della Relazione previsionale e programmatica (settembre 2006) ai -2,1 punti di Pil al momento dell'emanazione del decreto-legge n. 81 del 28 giugno 2007. Tale miglioramento si è riflesso sulla stima degli anni successivi, come emerge dalla riga 9 della tabella 1: dai -2,1 punti nel 2008 si passa ai -1,1 punti nel 2011.

Contestualmente al varo del DPEF, avvenuto rispettando pienamente i tempi stabiliti dalla legislazione contabile, il Consiglio dei Ministri ha attuato, con l'approvazione del decreto-legge n. 81, una importante svolta redistributiva, che ha indotto a riconsiderare gli obiettivi di indebitamento netto.

Questo provvedimento rappresenta un punto di svolta nella azione del Governo che, dopo una buona partenza (liberalizzazioni e politica internazionale) ha registrato un progressivo appannamento della sua azione. Si riprende il filo rosso del programma dell'Unione che, con chiarezza, poneva su un piano di contestualità risanamento dei conti, sviluppo sostenibile e redistribuzione sociale. Il decreto si occupa, nella sua parte più significativa, di un segmento della società che vive con particolare sofferenza la crisi dello stato sociale e i processi di globalizzazione. I pensionati più deboli, che non riescono, per il livello di incremento dei prezzi seguito alla integrazione monetaria, ad arrivare alla fine del mese, vengono con questo provvedimento parzialmente risarciti. In tre milioni avranno circa 400 euro in più all'anno. Non è molto, ma è sicuramente un primo passo, in direzione della riduzione di una forbice che spontaneamente tende sempre più ad allargarsi.

Anche per i giovani, altro segmento della società italiana che vive le difficoltà del presente, il provvedimento riserva delle positive novità. Piccole, ma significative cose (il riconoscimento della laurea, le garanzie), che si inseriscono nel filone tendente a costruire un nuovo sistema di protezione ed incentivi, per ridurre la precarietà.

L'incremento delle pensioni minime, gli stanziamenti a favore dei giovani e le altre misure si riflettono sull'indebitamento del 2007 per -0,4 punti di Pil (-0,1 negli anni successivi), come si evince dalla riga 10 della tabella 1. In tale contesto, il Governo ha scelto di non seguire l'indicazione dell'Unione europea che prevedeva di mantenere l'indebitamento del 2007 a -2,1 punti di Pil e soprattutto, di attestare il disavanzo del 2008 a -1,5 punti, effettuando una manovra di 10,1 miliardi con la prossima legge finanziaria.

Come si evince dal confronto tra la riga 12 e la riga 5 della tabella 1 la scelta del Governo non è meno rigorosa di quella indicata dall'Unione europea, in quanto prevede il conseguimento nel 2011 di un avanzo pari a 0,1 punti. Cambia la scansione della manovra annuale. Nel DPEF si indi-

vidua un profilo crescente dal 2009 al 2011 (riga 8 della tabella 1) mentre, l'Unione europea prefigurava un profilo decrescente dal 2008 al 2011 (riga 15 della tabella 1).

Il Ministro dell'economia e delle finanze ha spiegato chiaramente le ragioni di questa scelta: la cura dimagrante al bilancio della pubblica amministrazione avrebbe rischiato di trasformarsi in anoressia per l'Italia, e questo sarebbe stato controproducente per la stessa Unione europea.

Una prima risposta alla sostenibilità di una manovra cumulata di 24,2 miliardi di euro, da realizzare tra il 2009 e il 2011, può essere data ipotizzando, come è stato fatto nell'ultima parte della tabella 1 (righe da 16 a 21) una riduzione esclusivamente sul versante della spesa. Ciò è coerente con l'affermazione, più volte ribadita nel DPEF, di non volere inasprire la pressione fiscale ma, anzi, compatibilmente con gli equilibri di bilancio, di puntare su una sua riduzione. La riduzione della spesa in termini di Pil, ulteriore rispetto a quella che sarebbe necessaria rispetto al profilo tendenziale delineato nel DPEF, appare del tutto compatibile con l'esigenza di razionalizzazione della spesa, in particolare quella primaria, manifestata in più punti nel documento.

TABELLA 1. *Andamenti tendenziali e programmatici: ipotesi a confronto*

<i>Andamenti tendenziali e programmatici: ipotesi a confronto</i>		2007	2008	2009	2010	2011
1	Tasso di crescita programmatico del PIL	2,0	1,9	1,7	1,8	1,8
2	Tasso di crescita programmatico del PIL (scenario alternativo)	2,0	2,1	2,4	2,6	2,8
3 = 2 - 1	Differenza (miliardi di euro)		3,2	11,6	13,8	17,9
<b>Ipotesi DPEF</b>						
4	Indebitamento netto tendenziale aggiornato	-2,5	-2,2	-1,9	-1,4	-1,3
5	Indebitamento netto programmatico	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
6 = 5 - 4	Manovra prevista cumulata	0,0	0,0	-0,4	-0,7	-1,4
7	Manovra cumulata prevista dal DPEF (miliardi di euro)	0,0	0,0	6,3	12,8	24,2
8	Manovra annuale prevista dal DPEF (miliardi di euro)	0,0	0,0	6,3	6,5	11,4
<b>Effetti del decreto - legge</b>						
9	Indebitamento netto tendenziale	-2,1	-2,1	-1,8	-1,3	-1,1
10	Effetti decreto 81/07	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
11 = 4	Indebitamento netto tendenziale aggiornato	-2,5	-2,2	-1,9	-1,4	-1,3
<b>Indicazioni UE</b>						
12	Indebitamento netto programmatico (indicazioni UE)	-2,1	-1,5	-1,0	-0,4	0,0
13 = 9 - 12	Manovra richiesta dall'UE cumulata (11 = 7 - 10)	0,0	-0,6	-0,8	-0,9	-1,2
14	Manovra richiesta dall'UE cumulata (miliardi di euro)	0,0	10,1	13,1	15,6	21,1
15	Manovra richiesta dall'UE annuale (miliardi di euro)	0,0	10,1	3,0	2,5	5,5
<b>Ipotesi in cui la manovra 2009 - 2011 incida solo sulle spese</b>						
16	Entrate tendenziali	46,4	46,2	46,1	45,8	45,6
17	Spese tendenziali	48,5	48,4	47,8	47,2	46,8
18 = 9	Indebitamento netto tendenziale	-2,1	-2,1	-1,8	-1,3	-1,1
19	Entrate programmatiche	46,4	46,2	46,1	45,8	45,6
20	Spese programmatiche	48,9	48,4	47,6	46,5	45,5
21 = 5	Indebitamento netto programmatico	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1

L'avanzo primario, completamente dissipato nella precedente legislatura, riprende a crescere sia spontaneamente, fino a 3,6 punti di Pil nel

2011 (riga 1 della tabella 2), sia nel suo profilo programmatico, dove si attesta, a fine periodo, al livello di 4,9 punti di Pil (riga 2 della tabella 2).

Un livello sostenuto di avanzo primario, intorno ai 5 punti di Pil, è essenziale per realizzare una significativa flessione del debito, obiettivo indispensabile per l'Italia.

Il debito pubblico, pari al 106,8 per cento del Pil nel 2007, riprende finalmente la sua discesa, interrotta nel 2005 dopo un percorso di riduzione progressiva iniziato nel 1994. Il profilo tendenziale (riga 5 della tabella 2), dal 105,2 per cento del 2007, si attesta al 97,2 nel 2005, mentre il profilo programmatico (riga 6 della tabella 2) mostra una flessione più consistente, collocandosi al 95 per cento nel 2011.

La spesa per interessi (righe 3 e 4 della tabella 2) resta pressoché invariata per l'intero periodo 2007-2011, appena sotto i 5 punti di Pil, sia nel profilo tendenziale che in quello programmatico. La flessione dello *stock* è evidentemente compensata dall'incremento dei tassi di interesse. La riconduzione dello *stock* del debito al livello previsto dal patto di stabilità, su cui sono attestati i principali paesi europei consentirebbe un risparmio annuo superiore a 2 punti di Pil. Si tratta di una cifra pari a 35 miliardi di euro che ogni anno potrebbe essere destinata a spese sociali o al finanziamento d'investimenti. La destinazione di una parte cospicua di queste risorse alla tutela dell'ambiente potrebbe rafforzare, nei prossimi anni, questo asse strategico della politica economica, e aiutare l'Italia a rispettare gli impegni internazionali.

TABELLA 2. *Avanzo primario, interessi e debito*

Avanzo primario, interessi e Debito: andamento tendenziale e programmatico						
		2007	2008	2009	2010	2011
1	Avanzo primario tendenziale (con decreto-legge)	2,3	2,6	3,0	3,4	3,6
2	Avanzo primario programmatico	2,3	2,7	3,4	4,2	4,9
3	Interessi tendenziali	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9
4	Interessi programmatici	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8
5	Debito pubblico tendenziale (con decreto-legge)	105,1	103,2	101,4	99,3	97,2
6	Debito pubblico programmatico	105,1	103,2	101,2	98,3	95,0

## 2. *Uno scenario di crescita più ambizioso: è possibile crescere un punto in più?*

Nel DPEF vengono presentati anche scenari alternativi di crescita, più sostenuti, che potrebbero essere indotti dagli effetti di riforme strutturali, quali quelle avviate dall'inizio della legislatura. Le innovazioni che agiscono sulla struttura economica possono indurre incrementi della produttività capaci, a loro volta, di generare maggiore crescita. Nella riga 2 della tabella 1 è indicato il profilo di incremento del Pil programmatico più sostenuto (risultante dallo scenario rappresentato dalla figura a pagina 31 del DPEF). Se si considera la riga 3 della tabella 1 in cui viene quan-

tificata, in miliardi di euro, la differenza con il profilo programmatico «ufficiale» del DPEF si nota che la manovra annuale prevista per gli anni 2009-2011 (riga 8 della tabella 1) risulterebbe ampiamente assorbita dal più robusto profilo di crescita.

È utile quindi soffermarsi sull'analisi dei fattori che potrebbero indurre il più sostenuto sviluppo. Il primo è dato dall'incremento della produttività dei fattori produttivi, ed in particolare del lavoro. Come si evince da un interessante paragrafo di approfondimento del DPEF (paragrafo IX. 2) la crescita del Pil può essere prodotta dall'aumento del numero degli occupati (L) o dalla produttività del lavoro (Y/L), pari al rapporto tra il prodotto interno lordo (Y) ed il numero degli occupati. Nel recente passato la riduzione del tasso di disoccupazione ha raramente coinciso con l'incremento della produttività e ciò è dovuto ai processi di deregolamentazione del mercato del lavoro, che hanno prodotto occupazione marginale, saltuaria. L'analisi della contabilità della crescita supporta questa analisi: se si scompone il tasso di crescita del Pil tra i fattori della produzione (capitale e lavoro) e si calcola la produttività totale in diversi periodi, si nota che negli anni 2001-2005 la netta caduta del tasso di crescita del Pil è dovuta in maniera esclusiva alla caduta della produttività del lavoro (il contributo alla crescita derivante dal fattore capitale, K, è rimasto sostanzialmente stabile).

Il 2006 sembra rappresentare un punto di svolta: si è interrotto il processo di caduta della produttività totale dei fattori e, nei prossimi anni, il processo dovrebbe essere rafforzato sia dalle politiche sulla buona occupazione, sia da quelle tendenti a favorire un maggiore tasso di partecipazione, in particolare delle donne. Gli effetti sulla crescita sono molto promettenti (riga 2 della tabella 1) e si ripartiscono all'incirca a metà tra produttività e maggiore partecipazione (nel 2011 ciascuno dei due fattori svilupperebbe circa mezzo punto di Pil).

Lo spazio per crescere un punto in più sembra quindi esistere, anche se potrebbe essere messo in discussione dalla contrazione progressiva delle quote di mercato italiane sui mercati internazionali, osservata negli ultimi dieci anni. La tesi è nota: la specializzazione produttiva del paese è orientata verso settori maturi ad alta intensità di lavoro non specializzato, in un quadro dimensionale di imprese relativamente più basso dei paesi concorrenti e tale da non favorire l'innovazione.

Almeno tre sono i fattori che favoriscono la debolezza strutturale dell'economia italiana: il primo è la rilevanza del debito pubblico, che, sottraendo risorse ingenti necessarie per il suo servizio, si riflette negativamente in particolare sulle tipologie di spesa che sono più in relazione con la crescita; il secondo è dato dallo sbilanciamento della struttura produttiva italiana su settori a basso valore aggiunto, competitività e capacità di crescita (il valore aggiunto dei settori innovativi è in Italia sensibilmente più basso degli altri grandi paesi europei, inclusa la Spagna); il terzo è la spesa per ricerca e sviluppo, che vede l'Italia a livelli molto bassi (1,1 del Pil), meno della metà di Francia e Germania, ormai quasi lambita anche dalla Spagna, inferiore di soli 4 centesimi di punto.

Il DPEF propone questi ragionamenti in uno specifico paragrafo di approfondimento (paragrafo IX.6) affiancando al ragionamento sul declino un'interpretazione meno pessimistica in base alla quale la forte crescita dei prezzi delle esportazioni non rifletterebbe solo la perdita di competitività dei nostri prodotti sui mercati internazionali, ma potrebbe essere anche il risultato di scelte strategiche delle nostre imprese volte a fronteggiare la concorrenza dei paesi emergenti.

### 3. *La crescita può essere solo eco-compatibile*

Nel precedente paragrafo è stato affrontato il tema della crescita e sono stati esplorati scenari alternativi. È importante quindi ribadire, come viene fatto in forma molto netta nel DPEF, che non può esistere crescita senza sostenibilità ambientale. Il malessere del pianeta, indotto dal comportamento forsennato del mammifero più diffuso sul suo territorio, ha posto ormai la questione all'attenzione di molti governi ed organismi internazionali. Gaia ha cominciato a dare segni di insofferenza: uragani sempre più frequenti e distruttivi, tsunami, desertificazione, dissesto idrogeologico, scioglimento dei ghiacciai, innalzamento del livello delle acque del mare, riduzione della biodiversità.

I segnali sono ormai numerosi ed inequivocabili. È tempo di reagire, in fretta e con decisione. Il Governo ha posto la questione in cima alla sua agenda, anche se non sempre tutte le scelte sono coerenti con l'obiettivo, come nel caso in cui si afferma (pagina 58 del documento) l'adeguatezza degli strumenti di politica ordinaria in ordine alle fonti rinnovabili. Ma, è evidente che l'intervento pubblico, pur necessario, non è sufficiente. Devono mutare anche i comportamenti individuali, fondati sullo spreco delle risorse, in gran parte non rinnovabili e ritenute inesauribili.

Porre l'ambiente al centro delle scelte di politica economica significa anche individuare nuovi indicatori, oltre a quelli tradizionali, per misurare l'impatto delle politiche. Nel DPEF si ribadisce l'impegno del Governo ad introdurre un sistema di contabilità ambientale nello Stato e negli enti territoriali, che integri i documenti di finanza pubblica. È necessario che in una specifica sezione del DPEF, che si configuri come un vero e proprio allegato, siano annualmente analizzate le politiche ambientali e le diverse misure, che intrecciano competenze a più livelli, programmate per il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto (come linee guida può essere utilizzato il piano d'azione in materia di politica energetica europea per il periodo 2007-2009, approvato dal Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007, i contenuti del *Libro Verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale ed energetica*, presentato dalla Commissione europea il 28 marzo 2007, nonché le misure del piano nazionale di riduzione e allocazione delle emissioni serra).

Il mercato, fino ad ora, sulle questioni ambientali ha quasi sempre fallito. La regolamentazione pubblica è in questo campo essenziale e non possono essere evitati, per i casi più gravi, espliciti obblighi e divieti.

Oltre alle regole deve essere utilizzata, in modo incentivante o dissuasivo, anche la leva fiscale, per premiare i comportamenti virtuosi e penalizzare quelli inquinanti.

Occorre quindi, come sostiene il DPEF, concentrare l'azione della prossima finanziaria, sulla predisposizione di strumenti di incentivazione che, da una parte, spostino l'onere fiscale da tasse *welfare-negative* come quelle sul lavoro, a tasse *welfare-positive* ovvero quelle su attività inquinanti, dall'altra di incoraggiare comportamenti ambientalmente sostenibili.

Tra le molte questioni ambientali evidenziate nel DPEF, che sono illustrate nell'ambito degli interventi settoriali, assumono valenza generale le politiche che impegnano il Governo alla definizione di impegni per la riduzione delle emissioni climalteranti.

Il documento riconosce la centralità delle energie rinnovabili e la graduale sostituzione delle fonti fossili, così come, per la prima volta, si annunciano programmi di adattamento ai cambiamenti climatici in atto. La trasversalità del concetto di sostenibilità potrà trovare esplicitazione in un collegato ambientale alla legge finanziaria, in cui sarà necessario avviare il reperimento di risorse per realizzare pienamente quella svolta non più rimandabile di fronte alle emergenze planetarie. È imprescindibile ormai coniugare la necessità di garantire le risorse energetiche, per sostenere la crescita economica, con la tutela delle risorse naturali e i cambiamenti climatici.

Il punto di rilevanza strategica è quello sugli obiettivi di Kyoto, che mirano ad ottenere un taglio complessivo delle emissioni di oltre 70 milioni di tonnellate nell'ambito dei 98 milioni da raggiungere entro il 2012, in adempimento agli obiettivi del Protocollo.

Il Ministero dell'ambiente aveva predisposto un piano di allocazione delle emissioni aderente alle richieste comunitarie, che ha subito modifiche nella fase di concerto con altri ministeri interessati. La Commissione europea ha sostanzialmente richiesto di tornare alla versione originaria, che rappresenta una sfida importante per l'innovazione industriale e la promozione di un sistema economico ambientalmente virtuoso.

A fronte di un obiettivo nazionale da raggiungere entro il 2012, di riduzione del 6,5 per cento delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990, l'Italia ha fatto segnare un costante aumento delle emissioni che, in base alle stime del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, all'ottobre del 2006 segnano un aumento del 13 per cento sul 1990, pari a circa il 20 per cento in più rispetto all'obiettivo di Kyoto. Senza l'applicazione di misure rigorose, quali quelle previste nel Piano nazionale delle quote di emissione e nel documento di programmazione 2008-2011 queste cifre sarebbero destinate a crescere ancora. L'Unione europea si impegna a ridurre le proprie emissioni almeno del 20 per cento entro il 2020.

Il ritardo ulteriore costerebbe all'Italia circa 3,8 miliardi di euro (2008-2012), tenuto conto delle multe applicate pari a 40 euro per tonnellata di CO<sub>2</sub>. Nel caso di assenza di interventi, l'inadempimento costerebbe

oltre 9 miliardi a partire dal 2008, al costo di 100 euro per ogni tonnellata in più emessa. Oneri che, coerentemente con il principio «*chi inquina paga*», dovrebbero essere sostenuti dalle imprese che non abbiano rispettato il Piano nazionale delle assegnazioni, relativamente alla parte non coperta dai crediti di carbonio spettanti alle stesse, ovvero acquistati sullo specifico mercato.

#### 4. *Regole della spesa e decisione di bilancio: superare il criterio della spesa storica*

In premessa è stata sottolineata la trasparenza del DPEF 2008-2011. La ragione sta nel superamento del criterio della legislazione vigente, ben oltre il traguardo delle «politiche invariate». La tassonomia delle spese eventuali si arricchisce.

In primo luogo vengono indicati gli «impegni sottoscritti», definiti come iniziative dove è stato già raggiunto l'accordo politico e sono state definite le quantificazioni di massima: il tavolo di concertazione su previdenza e lavoro (1 miliardo per ciascun anno del triennio 2008-2010); i contratti del pubblico impiego, inclusa la scuola (2.354 milioni nel 2008 e 561 per ciascun anno del biennio 2009-2010); ed infine impegni internazionali, quali il fondo AIDS e gli interventi a favore dei paesi più poveri, finanziati tramite la Banca mondiale (750 milioni nel 2008 e 150 milioni per ciascun anno nel biennio 2009-2010).

Seguono le «prassi consolidate» dove, rispetto alla categoria precedente, persiste una incertezza sul *quantum*, ma non sul *se*. Si tratta infatti di contratti di servizio, opere pubbliche ed altri interventi che, seppure non inclusi nella legislazione vigente dovranno necessariamente essere in qualche modo assicurati. Sono indicati in questa categoria, tra l'altro, i trasferimenti a Ferrovie dello Stato, Anas, Enav, Poste per un totale complessivo di 5.160 milioni nel 2008, 4.160 nel 2009 e 4.160 nel 2010.

Infine la terza categoria, le spese eventuali, include le iniziative che il Governo ha discusso al suo interno e per le quali è in corso un approfondimento. Tra queste vengono indicate, oltre alle misure contenute nel decreto-legge n. 81 di cui si è detto, la riduzione dell'ICI sulla prima casa ed una detrazione a favore degli affittuari. A titolo indicativo si quantifica l'impatto del complesso di queste misure in 10 miliardi per ciascun anno del triennio 2008-2010.

La tripartizione indicata evidenzia, anche, un ordine decrescente di obbligatorietà e rappresenta una innovazione che condizionerà, probabilmente, i documenti programmatici dei prossimi anni.

Il sovrappiù di trasparenza espone il DPEF all'accusa di essere evanescente nella copertura indicata. Il peso degli interventi, che nel solo 2008, supera i 21 miliardi, e la loro fattibilità viene, infatti, correlata al reperimento delle risorse nella componente della spesa primaria che, si afferma, si colloca intorno ai 700 miliardi pari al 43 per cento del Pil.

TABELLA 3. *Composizione percentuale della spesa primaria*

Composizione percentuale della spesa per funzioni in Italia					
		Incidenza sul Pil			
		1990	1995	2000	2005
1	Servizi generali	3,4	3,2	3,7	4,4
2	Difesa	1,5	1,2	1,2	1,6
3	Ordine pubblico e sicurezza	2,0	2,0	2,0	2,0
4	Affari economici	6,0	4,6	3,0	4,3
5	Protezione dell'ambiente	0,4	0,3	0,4	0,4
6	abitazioni ed assetto del territorio	1,3	0,9	1,0	0,8
7	sanità	6,2	5,2	5,9	6,8
8	attività ricreative, culturali e di culto	0,8	0,8	0,8	0,8
9	istruzione	5,5	4,7	4,5	4,7
10	protezione sociale	16,1	18,3	17,4	18,1
	<b>totale</b>	<b>43,2</b>	<b>41,2</b>	<b>39,9</b>	<b>43,9</b>

La spesa primaria rappresentata dalla tabella 3 è rimasta sostanzialmente immutata nella sua composizione e nell'ultimo decennio, a fronte di una crescita del Pil nominale del 3,9 per cento, in media, è cresciuta del 5,1 per cento. Se misurassimo la qualità di questa spesa, scarsamente dinamica nella sua proiezione temporale, scopriremmo, in molti casi, un uso inefficiente delle risorse (uno studio comparativo dell'Unione europea del 2002 colloca l'Italia all'ultimo posto per qualità della spesa pubblica). Altri indicatori mostrano l'incoerenza, in molti casi, tra i fattori utilizzati e il livello dei servizi offerti e dei risultati ottenuti.

Per aggredire queste rigidità il Governo ha avviato un percorso pluriennale basato sulla ripresa del processo di riforma del bilancio dello Stato e sul programma di revisione della spesa pubblica.

La nuova struttura del bilancio prevede un'aggregazione delle risorse pubbliche su due livelli: le missioni (34) e i programmi (169). Le prime rappresentano le funzioni istituzionali principali e possono essere condivise tra più ministeri, mentre le seconde rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ciascun ministero e indicano, tendenzialmente, i risultati o i servizi offerti.

Lo scopo di un bilancio strutturato per funzioni, sulla base di uno schema simile, anche se maggiormente articolato, a quello rappresentato nella tabella 3, consiste nel superare l'approccio puramente incrementale nelle decisioni allocative di bilancio. Il bilancio, costituendo una stratificazione complessa, non può essere completamente azzerato ogni anno. Tuttavia, il processo decisionale, non può limitarsi a considerare esclusivamente le risorse aggiuntive, spinto dal meccanismo legato alla ricerca della copertura finanziaria, ma deve considerare anche i programmi in essere, frutto di decisioni precedenti, che possono essere riconsiderati. Un approccio più ampio della decisione «al margine», in cui particolare rilievo dovrebbero avere, oltre i saldi, le specifiche categorie della spesa, è particolarmente utile in una fase di superamento dell'emergenza finanziaria che, da molti anni ormai, caratterizza l'Italia. Efficienza allocativa

e possibilità di riduzioni razionali della spesa (e non tagli generalizzati), dovrebbero risultare favorite da questa metodologia, dalla cui applicazione potrebbero essere rinvenute le risorse per la copertura delle iniziative di spesa prima indicate.

Un modo per garantire nel tempo la sostenibilità delle finanze pubbliche, sperimentato in molti paesi e auspicato dagli organismi internazionali, consiste nell'adozione di regole fiscali, applicate ai singoli comparti dell'entrata e della spesa (missioni). Tra i vantaggi del metodo la possibilità di proteggere le categorie di spesa prive di forte sostegno, in particolare gli investimenti, e la spinta alla fissazione di priorità nella spesa, con beneficio sulla sua qualità. Trasparenza, orizzonte pluriennale, adeguato sistema di monitoraggio sono gli aspetti più interessanti ricavabili dalle numerose esperienze internazionali richiamate in un paragrafo di approfondimento del documento (paragrafo IX.10).

##### 5. Lotta all'evasione e liberalizzazioni: un potenziale ancora inespresso

Un fattore rilevante per la crescita dell'Italia è rappresentato dalla lotta all'evasione fiscale, che il Governo ha inserito, fin dal suo insediamento, tra gli obiettivi strategici della sua azione, invertendo l'orientamento della politica attuata dal centrodestra nella precedente legislatura, che aveva spinto il paese sulla soglia della disobbedienza fiscale. La ripetuta concessione di condoni nei più disparati settori, unita ad esternazioni incitanti alla rivolta fiscale attraverso la definizione dell'imposizione come «furto o rapina» ha dato i suoi effetti: l'Italia si colloca ai vertici del livello di evasione fiscale tra i paesi dell'Unione europea, con una economia sommersa compresa tra il 16,6 per cento e il 17,7 per cento del Pil. Il 50 per cento dell'evasione corrisponderebbe ad un gettito superiore a 100 miliardi l'anno, che potrebbero essere utilizzati per le politiche sociali, le politiche ambientali, nonché per una riduzione della pressione fiscale, indicata ripetutamente come obiettivo da perseguire nei prossimi anni. Un'efficace azione di contrasto si è resa, quindi, necessaria, non solo per esigenze di bilancio, ma soprattutto per ristabilire la legalità e l'equità fiscale e sociale.

Il paese ha risposto a questa inversione di tendenza: l'incremento di gettito tra il 2005 e il 2006, pari a 35,8 miliardi, è ascrivibile per 10,5 miliardi all'incremento del Pil, per 5 miliardi all'effetto di misure permanenti, per 8,1 miliardi a misure di natura *una tantum* e, per ben 12 miliardi al miglioramento *tax compliance* ed altri fattori legati alla emersione della base imponibile. L'extragettito nel 2006, e più ancora nel 2007, ha consentito di redistribuire, con il decreto-legge varato nei giorni scorsi, le risorse recuperate a favore dei pensionati con redditi bassi e dei giovani precari.

L'azione di contrasto all'evasione illustrata nel DPEF si basa su tre direttrici fondamentali: il rafforzamento e l'efficientamento delle banche dati, la riorganizzazione dell'anagrafe tributaria in funzione del singolo

contribuente, l'aumento della probabilità effettiva di colpire gli evasori con controlli e accertamenti. Il recupero dell'evasione, insieme alle liberalizzazioni che potrebbero migliorare il sentiero di crescita, costituiscono due enormi serbatoi di risorse, con i quali è possibile far ripartire il paese.

L'impatto delle liberalizzazioni sui prezzi potrà rivelarsi molto incisivo, se saprà incidere su settori importati, come quello assicurativo e bancario: i prezzi delle assicurazioni sono cresciuti complessivamente in Italia, dal 1996 al 2005, del 112 per cento rispetto al 25 per cento registrato nella zona euro; i prezzi delle banche sono cresciuti in Italia dell'82 per cento, rispetto al 37 per cento della media della zona euro. Sono solo due esempi, altri se ne potrebbero fare nel settore dell'energia, che mostrano quanta strada è necessario compiere per ricondurre rendite e margini operativi a livelli adeguati ad un paese moderno.

#### 6. *Redistribuzione sociale: una costante dell'azione del Governo*

Il secondo asse strategico per la crescita del paese sono le politiche per l'equità e l'inclusione sociale necessarie per portare il nostro stato sociale al livello dei più avanzati paesi dell'Unione europea. Il *gap* attuale è notevole: tasso di povertà sopra la media europea; persone non autosufficienti spesso a carico esclusivo delle famiglie; situazione abitativa critica. La concentrazione della ricchezza è molto elevata: il 20 per cento più ricco della popolazione possiede 5,6 volte il reddito del 20 per cento più povero, mentre l'indice di concentrazione del Gini (che misura la disuguaglianza) è pari allo 0,33. Si tratta dei valori più alti d'Europa. Differenze forti esistono anche all'interno del paese tra le diverse aree geografiche.

È infatti innegabile che politiche sociali efficaci, riducendo i costi per gli interventi emergenziali, aumentando l'occupazione dei soggetti deboli (in particolare le donne) e l'istruzione dei giovani, ristabiliscono una generale condizione di sicurezza sociale che ha ricadute immediate sullo sviluppo. È su queste politiche che il Governo intende proseguire e rafforzare la sua azione, intervenendo sui punti che presentano maggiore criticità: lotta alla povertà attraverso l'incremento degli assegni per l'infanzia, ripresa del progetto del reddito minimo di inserimento nonché interventi fiscali a favore degli «incapienti»; aumento dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, in particolare degli asili nido anche al fine del sostegno alla partecipazione al lavoro delle donne; definizione di più elevati livelli di prestazioni e assistenza, soprattutto per le persone non autosufficienti; promozione di politiche di inclusione sociale per i migranti.

Questi ed altri provvedimenti rappresentano la base su cui incardinare la costruzione di politiche universalistiche, capaci di assicurare a tutti i cittadini (e ai migranti) il godimento dei diritti essenziali.

Attraverso la politica tributaria, aiutata dalla forte azione di contrasto all'evasione, si attuerà gran parte della politica equitativa e redistributiva del Governo. La sua azione sarà concentrata a sostenere i redditi più bassi

delle famiglie, attraverso la restituzione mensile «agli incapienti» delle detrazioni per figli non usufruite e soprattutto con l'introduzione di un unico istituto universalistico di sostegno del reddito delle famiglie con figli minori che riunifichi detrazioni Irpef e assegni al nucleo familiare.

Le misure della povertà relativa (quella assoluta è stata indicata dall'Istat in circa il 4,5 per cento delle famiglie) richiamate nel DPEF sono utili per la descrizione del fenomeno. Secondo i dati Eurostat, che considerano povere le persone con un reddito mediano inferiore al 60 per cento di quello nazionale, il livello dell'Italia è al 19 per cento, tra i più alti d'Europa. L'Istat considera povera una famiglia di due persone che consuma meno del consumo medio procapite nazionale: la media nazionale è del 13 per cento, ma la sperequazione è enorme, dal 30 per cento della Sicilia a meno del 3 per cento in Emilia-Romagna. È più facile cadere nella povertà relativa per le famiglie numerose, per gli anziani.

#### 7. Buona occupazione, produttività dei fattori produttivi, lotta alla precarietà

Recentemente la Danimarca è tornata di moda per la elevata flessibilità in uscita che caratterizza il proprio mercato del lavoro. Gli industriali nostrani, sempre desiderosi di disarticolare il sindacato (organizzatore da ultimo dei fannulloni) e la stampa filoimprenditoriale hanno tralasciato di ricordare che in quel paese esiste un sistema di *flexicurity* tra i più sviluppati: mercato del lavoro non segmentato, schema universale ed adeguato di sussidi contro la disoccupazione, ampio insieme di politiche attive e di formazione continua della manodopera.

Nel recente passato gli interventi sul mercato del lavoro si sono concentrati sulla definizione di forme contrattuali flessibili, mentre una enfasi di gran lunga inferiore è stata attribuita all'aspetto di sicurezza, soprattutto in relazione alla estensione e alla generalizzazione degli schemi di ammortizzatori sociali. Ciò ha contribuito alla segmentazione del mercato del lavoro ed al crollo della produttività totale dei fattori, che nel periodo 2001-2005 ha registrato addirittura una contrazione. La precarizzazione ha indotto molte imprese, quelle di minori dimensioni impegnate in settori tradizionali, ad utilizzare la flessibilità in modo distorto, come strumento di riduzione del costo del lavoro, alla stregua delle svalutazioni competitive prima dell'euro. Le ha in altre parole indotte a competere sul prezzo anziché sulla qualità.

In linea con tali tendenze alcune indagini empiriche evidenziano come il grado di sicurezza della relazione lavorativa percepita dagli italiani sia significativamente diminuito, fino a divenire ampiamente inferiore alla media europea. I lavoratori parasubordinati sono significativamente molto più giovani ed istruiti delle altre categorie di lavoratori (il 30 per cento è laureato).

Il Governo di centrosinistra ha cominciato ad invertire la situazione.

Le politiche a favore del lavoro sono al centro dell'azione del Governo che, con la legge finanziaria per il 2007 ha introdotto, tra l'altro, significative misure per la lotta alla precarietà, incentivi all'assunzione delle donne, con particolare riguardo alle lavoratrici del Mezzogiorno, nonché tutela della maternità delle lavoratrici parasubordinate.

L'azione delineata nel DPEF si svilupperà essenzialmente nel contrasto al lavoro irregolare, nella promozione del lavoro subordinato a tempo indeterminato, nel rilancio delle politiche del lavoro in funzione proattiva, nelle azioni mirate per i giovani, le donne e i lavoratori over 50 nonché la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Particolare importanza per lo sviluppo di un sistema produttivo efficiente assume la politica degli ammortizzatori sociali, al primo punto dell'agenda del Governo, che sarà diretta a sviluppare gli istituti che contribuiscono a creare lavoro di qualità. In tale ottica è apprezzabile l'impegno ad attuare una riforma degli ammortizzatori sociali diretta a realizzare reali opportunità di lavoro.

#### 8. *Spunti critici: l'allegato infrastrutture*

L'Allegato al DPEF, *Programma delle Infrastrutture 2008-2011*, oltre a non affrontare il serio problema del superamento della legge-obiettivo, obbedendo alla obsoleta e pericolosa logica di individuare le opere prioritarie senza considerare la pianificazione dei trasporti, gli aspetti ambientali, la valutazione costi/benefici degli interventi e la concertazione con gli enti locali, rappresenta anche una risposta parziale e inadeguata alla necessità di selezionare, ai fini della loro effettiva utilità e qualità, la lunga lista di opere della legge obiettivo anche in coerenza con le effettive disponibilità finanziarie all'uso indicate a questo scopo. L'elenco delle infrastrutture «prioritarie», da avviare entro il 2012, è stato addirittura implementato, aggiungendo ulteriori opere oltre a quelle previste dalla legge-obiettivo.

L'analisi qualitativa evidenzia uno squilibrio tra le diverse tipologie infrastrutturali a favore delle opere stradali e autostradali. Alle strade e autostrade, sono destinate complessivamente il 50 per cento delle risorse, pari a circa 60 miliardi. Di questa quota 42,8 miliardi sono destinati al settore autostradale e, in questo ambito, il 56 per cento è costituito da nuove autostrade, per un totale di circa 1.100 km.

Ridotte sono, invece, le risorse destinate alle infrastrutture portuali (1,7 per cento), interportuali (0,3 per cento), aeroportuali (0,6 per cento). Insufficienti le risorse per le ferrovie (32,1 per cento) e per i sistemi metropolitani (9,6 per cento). Permane la presenza del MOSE, che assorbe il 3,6 per cento delle risorse, una percentuale superiore a quanto il documento assegna alla somma delle risorse per i sistemi portuali, interportuali, aeroportuali.

Non va sottovalutato, poi, l'aspetto della sostenibilità finanziaria: le risorse necessarie alla realizzazione delle infrastrutture prioritarie pro-

grammate per il periodo 2008-2012 ammontano a 118,235 miliardi di euro (98 miliardi relativi alle opere della legge-obiettivo e a quelle aggiuntive, 13, 5 miliardi alle reti Ten-T e 6,7 miliardi al PON e PNM «reti e mobilità») di cui il 38 per cento, pari a 44,795 miliardi di euro nel quinquennio e a 8,9 miliardi per ogni anno, sono poste a carico del bilancio dello Stato.

Il quadro illustrato delle «infrastrutture prioritarie», da avviare entro il 2012, va quindi interpretato alla luce di quanto affermato nello stesso Allegato, ovvero che le «priorità infrastrutturali» andranno individuate, «ferme restando le necessarie valutazioni costi/benefici», in «coerenza» con gli obiettivi generali e di sistema finalizzate alla riduzione delle emissioni del gas serra del comparto trasportistico, nonché degli obiettivi ambientali del Protocollo di Kyoto e della direttiva europea sulla qualità dell'aria e su quella relativa ai tetti nazionali alle emissioni inquinanti, da perseguire attraverso il riequilibrio intermodale. A seguire viene affermato che i «programmi degli interventi» dovranno altresì essere valutati «sotto il profilo ambientale» in relazione agli impatti (si suppone con riferimento alla VAS ai sensi della direttiva 2001/42/CE).

Alla luce di queste considerazioni la strategia generale della politica delle infrastrutture inclusa nel DPEF e ancor maggiormente, l'Allegato infrastrutture, non è coerente con le invocate strategie di riequilibrio modale verso sistemi che hanno necessità di maggiori investimenti e sviluppo del servizio: gli investimenti urbani, le ferrovie, i porti e le infrastrutture connesse, la sicurezza stradale, la logistica ed intermodalità. A tal proposito emerge una evidente incoerenza tra l'impostazione data dal Ministero delle infrastrutture (opere prioritarie, modalità con cui sono state individuate e finalità a cui rispondono) e quella proposta dal Ministero dei trasporti, nel capitolo mobilità, in cui viene avanzata una richiesta di selezione delle infrastrutture coerente con il riequilibrio modale e con le linee guida del Piano generale mobilità in corso di redazione da parte dello stesso Ministero. Inoltre, come è stato già evidenziato, la selezione effettuata non è coerente con le risorse pubbliche realisticamente disponibili nei prossimi quattro anni.

Si rende pertanto indispensabile procedere ad una programmazione delle strategie secondo i seguenti criteri:

1) è necessario introdurre una maggiore selezione delle opere prioritarie, ancora troppo estese e insostenibili dal punto di vista finanziario, indicando anche un ordine di priorità con riferimento agli obiettivi della pianificazione di settore, in particolare potenziando gli investimenti relativi alla mobilità urbana, al trasporto ferroviario, alla sicurezza stradale, alle vie del mare ed alla portualità, alla logistica, alla intermodalità;

2) è essenziale intervenire affinché la lista delle opere proposte sia orientata a ridimensionare le opere autostradali, e viceversa siano aumentate le risorse per gli investimenti urbani e ferroviari per l'adeguamento delle reti per il trasporto collettivo, inserendo, tra le opere ferroviarie di grande rilevanza quali il potenziamento del sistema del Gottardo, la ferro-

via Brennero- La Spezia, il Nodo ferroviario di Torino, la velocizzazione della Salerno-Reggio Calabria;

3) inoltre l'area dello Stretto di Messina pur trattata in modo specifico nel DPEF, non è coerentemente inserita tra le opere prioritarie dell'Allegato Infrastrutture. È essenziale intervenire per il miglioramento e potenziamento dei collegamenti dello Stretto e sulle infrastrutture delle due sponde con i fondi Fintecna già destinati al Ponte;

4) procedere alla valutazione e selezione delle Infrastrutture strategiche e delle opere prioritarie alla luce degli impegni e degli obiettivi per la riduzione delle emissioni del gas serra del comparto trasportistico e per attuare la direttiva per la Valutazione Ambientale Strategica su piani e programmi;

5) intervenire con una selezione delle opere incluse nella legge obiettivo, operando l'esclusione dal I Programma Strategico delle opere non ritenute prioritarie al fine di rispondere ad una effettiva scelta delle priorità strategiche del Paese, con una decisione selettiva del CIPE;

6) precisare che le nuove opere che sono proposte tra quelle prioritarie e non incluse nella lista delle opere comprese nella legge-obiettivo, devono essere valutate ed autorizzate con le procedure ordinarie;

7) nelle Tabelle A1 e A2, allegate al Programma delle Infrastrutture, sono presenti opere quali il Ponte sullo Stretto di Messina e la Torino-Lione che, viceversa, andrebbero esplicitamente escluse dalle opere della legge-obiettivo, in coerenza con le decisioni già assunte dal Governo.

È urgente procedere alla riforma della legge-obiettivo, al fine di ripristinare la corretta programmazione delle opere, in coerenza con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, il redigendo Piano della mobilità, nonché rafforzare la Valutazione di Impatto Ambientale dei progetti, il ripristino della conferenza dei servizi per il coinvolgimento delle istituzioni locali e gli strumenti di controllo pubblico sul contraente generale. Va richiesto al Governo di presentare il disegno di legge di riforma della legge obiettivo entro tre mesi.

#### *9. Spunti critici: crescita della rendita e riduzione delle imposte sul patrimonio (ICI)*

La crescita dei mercati immobiliari è stata dalla fine degli anni novanta eccezionale, non solo in Italia: crescita della domanda abitativa innescata dalla flessione dei tassi di interesse; crescita degli investimenti in edilizia; effetti indotti; incremento della ricchezza. Nonostante la lacunosità delle informazioni di base, le informazioni disponibili mostrano la imponente crescita del flusso di mutui per l'acquisto di abitazioni, passato da 1 punto di Pil del 1998 a oltre 4 punti di Pil nel 2006. Ciò ha prodotto una forte dinamica del mercato immobiliare: mai si è costruito tanto in Italia come negli ultimi anni. L'edilizia ha fornito un sostegno importante al

reddito nella fase di debolezza del ciclo economico, contribuendo alla crescita del Pil e dell'occupazione. Un sostegno spesso non virtuoso: impatto ambientale, lavoro nero, incidenti sul lavoro, sfruttamento della manodopera immigrata.

La crescita del settore immobiliare ha determinato la formazione di ricchezza: quella degli immobilariisti, che in una fase recente della storia nazionale credevano di potere comprare ogni cosa, ma anche, più modestamente, quella di chi ha visto la proprietà della propria abitazione duplicare o triplicare il suo valore. In questo quadro sarebbe opportuno procedere alla annunciata riduzione dell'ICI solo dopo aver aggiornato il catasto per evitare che l'intervento abbia effetti distorsivi.

#### 10. *Spunti critici: le pensioni*

L'idea che siano necessari sostanziali interventi nel settore pensionistico per rispondere all'allungamento della vita media e al futuro delle giovani generazioni è molto diffusa, al punto di diventare un luogo comune. Eppure le riforme degli anni novanta, intervenendo sia sul metodo di calcolo, sia sui requisiti di pensionamento, hanno già sostanzialmente stabilizzato sia l'evoluzione in corso della spesa previdenziale, sia il suo andamento nel prossimo mezzo secolo in apporto al Pil. In presenza di un invecchiamento della popolazione che nei prossimi cinque decenni farà più che raddoppiare il rapporto tra la popolazione ultrasessantacinquenne e quella attiva, le previsioni assegnano al rapporto tra spesa e Pil valori analoghi a quelli attuali. Il problema starebbe nella nota gobba, che appare di entità modesta, oltre ad essere subordinata ad una stima di popolazione immigrata inferiore alla metà di quella attuale.

Rispetto al rapporto anziani-giovani, non è inoltre automatico che l'elevazione dell'età pensionabile favorisca i secondi, in presenza di bassi tassi di occupazione. La volontarietà appare un metodo di migliore selezione, nella misura in cui induce alla uscita i lavoratori che prestano la propria opera in settori usuranti ed alla permanenza quelli più gratificati e motivati (cui il superbonus di Maroni non ha modificato le aspettative). Specularmente appare inutile lo scalone, il cui costo è calcolato in misura eccessiva, ipotizzando che tutti gli aventi diritto nel caso di una sua abolizione andrebbero in pensione, mentre ciò si verifica solo nel 65 per cento dei casi.

In conclusione sarebbe meglio garantire più flessibilità in uscita dal mercato del lavoro e la libera scelta.

#### 11. *Le politiche settoriali*

##### a) ambiente ed energia

Dal punto di vista ambientale, quindi, il DPEF 2008-2011 costituisce un documento positivo ed innovativo, poiché il concetto di sostenibilità

ambientale entra a pieno titolo nella programmazione economico-finanziaria. Nel definire chiaramente che la crescita deve essere ambientalmente sostenibile si compie, infatti un chiaro passo in avanti, che fa ben sperare alla luce di quanto già parzialmente disposto con la legge finanziaria per il 2007. Due capitoli ambientali – uno su clima e ambiente e uno su Kyoto – rappresentano decisamente una novità in vista di scelte politiche che impegnano il Governo alla definizione di una serie di impegni per la riduzione delle emissioni climalteranti. Efficienza energetica e sviluppo delle fonti rinnovabili e pulite, rappresentano anche la strada per la riduzione della dipendenza energetica dall'estero, condizione particolarmente sensibile nel nostro Paese. Per questo le linee generali di intervento proposte dall'Europa richiederanno all'Italia un deciso aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Ed è rilanciato, inoltre, l'impegno a favorire l'uso sostenibile delle biomasse e dei biocombustibili, favorendo filiere nazionali. Una apposita menzione è riferita alla contabilità ambientale e all'utilizzo degli strumenti di mercato e della leva fiscale.

In particolare, nel DPEF si identificano poi cinque ambiti di azione che richiamano le priorità ambientali dell'Unione europea. Azioni di tutela ambientale con nuove regole che derivano dall'applicazione dell'autorizzazione ambientale integrata (IPPC) e del regolamento comunitario sul controllo e registrazione delle sostanze chimiche (REACH). Altrettanto deve essere fatto in relazione agli impianti industriali a rischio d'incidente rilevante ricadenti sotto le disposizioni della Direttiva Seveso. Una corretta gestione del territorio è indispensabile per trovare misure di «adattamento» che saranno individuate a conclusione della Conferenza Nazionale sui Cambiamenti Climatici capaci di arginare situazioni estreme, aggravate dai mutamenti climatici in corso. Si ribadisce perciò la centralità della Direttiva Acque che consente una visione integrata della gestione idrica e pone come obiettivo fondamentale il miglioramento della qualità delle acque. L'Italia dovrà rafforzare l'azione nel settore della biodiversità, sia mantenendo alto il sostegno alle aree protette, sia attraverso interventi per la tutela di specie e *habitat*, sia attraverso il completamento di tutti gli strumenti di programmazione e gestione, quali la carta della natura e la rete ecologica.

Il DPEF prevede inoltre il rafforzamento delle azioni di recupero ambientale di siti contaminati e, in relazione ai rifiuti, va invertita la tendenza all'aumento della produzione di rifiuti, investendo in una corretta raccolta differenziata. La tutela dell'ambiente marino richiede che vengano individuate azioni e specifici accordi che portino a razionalizzare e aumentare il livello di sicurezza dei traffici ed a prevenire forme di inquinamento che possono aumentare gli impatti antropici sulle fasce costiere.

Ulteriori misure, oltre a quelle previste sono auspicabili: le aree protette potrebbero giocare un ruolo nella promozione delle energie rinnovabili; le risorse ai parchi e alle aree marine protette vanno stabilizzate a livelli adeguati; si auspica un piano per investimenti per il risparmio e l'efficienza dei sistemi di illuminazione pubblica; l'introduzione di obiettivi certi di risparmio idrico in un quadro di gestione pubblica delle reti e della gestione del servizio attinente al bene acqua; un piano di progressivo in-

terramento degli elettrodotti, attraverso accordi che evitino che l'onere ricada sull'ente locale, cui va invece restituita forza di pianificazione; sia assicurata la riallocazione progressiva e costante di fondi adeguati per la difesa del territorio, l'assetto idrogeologico e la protezione civile, potenziando in particolare le attività di prevenzione, monitoraggio e controllo ambientale, nonché l'attuazione di piani di recupero del territorio che passino anche attraverso l'abbattimento delle opere abusive, con priorità per quelle realizzate nelle aree vincolate o sensibili; siano valutati interventi sulle tariffe per il risparmio energetico, idrico e la raccolta differenziata.

Tra gli interventi previsti dal DPEF ai fini di Kyoto, limitatamente alla parte di competenza strettamente ambientale, vanno segnalati la definizione di obiettivi minimi di riciclaggio di materiali provenienti dalla raccolta differenziata di rifiuti solidi urbani (anche ai fini dell'assegnazione dei certificati bianchi); l'incentivazione della produzione di biogas proveniente da rifiuti solidi urbani; la riduzione dell'uso degli imballaggi primari e la promozione di imballaggi a minor contenuto di carbonio ed effettivamente riciclabili. In materia edilizia, accanto alla stabilizzazione degli incentivi per le rinnovabili, si prevede la promozione di misure di bioedilizia e per la riduzione della domanda di energia primaria in un quadro di riformulazione della normativa in materia urbanistica finalizzata alla riduzione del consumo del territorio e alla difesa del paesaggio. La difesa del suolo è quindi parte della programmazione economica sostenibile del paese, tenendo conto che si tratta di una risorsa essenzialmente non rinnovabile che è caratterizzata da processi di formazione e rigenerazione molto lenti, mentre può essere soggetta a degrado con notevole rapidità.

Entrano per la prima volta in un documento di programmazione economica anche i Piani di salvaguardia costiera e un Piano di Protezione della Biodiversità volto alla tutela delle aree di maggior vulnerabilità climatica.

Inoltre, è importante che sia proposta l'introduzione di obiettivi regionali di promozione delle fonti rinnovabili e contenimento dei gas serra. Serve in definitiva un DPEF che sia coerente - oltre che con il Patto di stabilità a livello europeo - anche con il quadro degli impegni assunti in sede UE connessi agli accordi di Kyoto. Con riferimento all'attuale meccanismo di incentivazione delle fonti rinnovabili, si pone in primo luogo un'esigenza di coerenza tra gli obiettivi nazionali e quelli regionali oltre che di forte semplificazione delle procedure amministrative. Nella situazione italiana, caratterizzata in particolare da una forte dipendenza dall'estero e dal basso livello di diversificazione, appare necessaria la revisione degli attuali meccanismi di incentivazione alla produzione di energia rinnovabile, calibrando gli incentivi sulle singole fonti e modificando il sistema dei certificati verdi con un sistema misto. Sembra pertanto auspicabile e opportuno, in questa prospettiva, che il Governo presenti una proposta organica di riordino degli incentivi (certificati verdi e Cip6).

*b) sistema agroalimentare e pesca*

Il capitolo «Sistema agroalimentare e pesca» è specificamente dedicato agli interventi per il settore e ne richiama l'importanza per lo sviluppo sostenibile del Paese e per la sicurezza dei consumatori. Fra le politiche indicate la promozione della qualità dei prodotti, intesa come legame con i territori d'origine, lo sviluppo degli strumenti per la promozione degli investimenti finalizzati all'esportazione, gli interventi infrastrutturali, fra i quali è richiamato l'utilizzo efficiente delle risorse idriche, la stabilità fiscale, la promozione della crescita dimensionale delle imprese, l'affermazione di nuovi strumenti di intervento finanziario in agricoltura, lo sviluppo di filiere innovative e il sostegno alle riconversioni produttive. L'orizzonte è quindi essenzialmente rivolto a stimolare la competitività delle imprese agricole e agroalimentari, in un contesto di chiarezza sul quadro giuridico per il settore, a cominciare dalla completa attuazione delle misure previste in proposito nella legge finanziaria per il 2007.

In questo contesto non si può non osservare che il settore agroalimentare potrebbe legittimamente aspirare ad andare oltre la semplice stabilizzazione del pacchetto fiscale vigente, pure importante, in un quadro in cui le politiche di prospettiva del Governo prefigurano esplicitamente provvedimenti di riduzione del carico tributario. A tale proposito occorre valutare seriamente l'opportunità di riconsiderare il carico contributivo per le imprese e gli addetti al settore, a cominciare da politiche di incentivo all'impegno dei giovani in agricoltura. Altra questione a cui porre rimedio riguarda l'evidente fenomeno dell'abbandono di vaste aree agricole marginali in diverse regioni del Paese, questione che desta preoccupazione anche per i suoi effetti sul dissesto idrogeologico, e che deve essere affrontata con una politica di vantaggio premiale per gli imprenditori agricoli che operano in quei comprensori a più elevato rischio di abbandono ed introducendo nuovi criteri nei trasferimenti erariali dallo Stato a vantaggio degli enti locali che attuano politiche di conservazione della superficie agricola utile. Infine appare necessario un intervento urgente del Governo per la semplificazione amministrativa e la riduzione degli oneri burocratici che gravano sul settore, questione segnalata con forza dalle rappresentanze di categoria, e per risolvere nel rapporto con la Commissione europea il problema dell'applicazione dell'IVA agevolata al settore della pesca.

*c) mobilità*

Con riferimento al settore della mobilità, il DPEF, passa in rassegna le politiche necessarie per il rilancio del nostro Paese, fissando obiettivi non solo economici, ma anche di qualità sociale e ambientale; obiettivi ambiziosi che vanno tuttavia perseguiti attraverso l'attuazione di misure concrete.

La parte del DPEF dove si parla della riprogrammazione degli interventi sulle reti infrastrutturali basata sulla rigorosa applicazione dell'ana-

lisi costi-benefici è certamente apprezzabile ma rimane una semplice esortazione e non è coerente con quanto previsto nello stesso DPEF al capitolo sulle infrastrutture e con quanto riportato nell'Allegato Infrastrutture al DPEF.

È necessario viceversa dare concreta applicazione al principio della valutazione dei costi esterni ambientali applicandolo al capitolo delle Infrastrutture del DPEF nonché all'Allegato Infrastrutture dove risulta assente, selezionando ulteriormente le opere indicate come «prioritarie» e rendendolo coerente con le linee guida del Piano generale della mobilità, in corso di elaborazione.

Peraltro, la lista contenuta nell'Allegato Infrastrutture contrasta con gli obiettivi di riequilibrio modale e sostiene apertamente, mediante la realizzazione di nuove autostrade la crescita del traffico motorizzato, con i relativi incrementi di consumi energetici ed emissioni di CO<sub>2</sub>.

Con riferimento all'intermodalità, si apprezzano gli obiettivi che il DPEF si è prefissato di raggiungere in materia di sostegno del trasporto combinato, tuttavia l'importanza di questi obiettivi e la necessità di una loro concretizzazione sono elementi che debbono essere trasfusi nella legge finanziaria 2008; c'è bisogno di risorse concrete per il sostegno all'intermodalità, diversamente da quanto ha previsto la legge finanziaria 2007 che non ha erogato contributi al trasporto combinato.

Anche per quanto concerne le Autostrade del Mare e la portualità, non si può non notare la rilevanza che il Governo ha segnato con questo DPEF: si parla di attuazione prioritaria delle Autostrade del Mare sulla scia delle indicazioni emerse in seno al processo di Barcellona; della messa a punto di azioni strategiche come la realizzazione di piattaforme logistiche retroportuali integrate con linee ferroviarie di interconnessione. Ciò non può che essere condiviso e apprezzato, tuttavia emerge una notevole discrasia dal confronto tra questi principi d'azione e la lista di opere prioritarie contenute nell'Allegato Infrastrutture; i porti ne rappresentano solo l'1,6 per cento. Emerge quindi un conflitto tra i principi-obiettivi proclamati e le misure stabilite per attuarli, queste ultime sembrano andare in altra direzione ed in contrasto con il riequilibrio modale ed il sostegno al cabotaggio.

Con riferimento ai trasporti sostenibili e alle città, gli obiettivi in materia sono rilevanti e compatibili con il Protocollo di Kyoto, con una politica incentrata sul potenziamento del trasporto pubblico locale per la sua valenza strategica in tema di sviluppo sostenibile, tutela ambientale e di concorrenza. Apprezzabili, a tal proposito, l'adozione, entro il 2007, di un insieme coordinato di interventi a carattere finanziario, nei limiti di disponibilità di bilancio; la regolamentazione volta ad attivare un processo di riforma in grado di dare nuovo slancio a processi di liberalizzazione socialmente sostenibili e l'obiettivo di uno sviluppo quali-quantitativo dei servizi.

Con la legge finanziaria 2007 si è iniziato a fornire timide risposte all'esigenza di una mobilità sostenibile con l'istituzione del fondo triennale per le città e del fondo per i mezzi destinati al trasporto pendolari.

Ma se si vuole dare un impulso strategico e duraturo a questa svolta per le città e la mobilità urbana, entrambi i fondi dovranno essere rifinanziati in modo significativo. Anche nel campo degli investimenti infrastrutturali serve una robusta iniezione di risorse per la realizzazione di reti tranviarie e metropolitane per il trasporto collettivo, (a partire dalla legge n. 211 del 1992), che nella legge finanziaria 2007 non hanno ottenuto alcun significativo contributo finanziario.

Da ultimo, il tema della sicurezza. In materia, è apprezzabile la nuova impostazione con cui il DPEF guarda alla questione della sicurezza considerandola non più solo come un costo ma anche come un'opportunità di crescita tecnologica, industriale ed economica, tuttavia ciò non è ancora sufficiente. Lo dimostrano i dati: l'*European Transport Safety Council* boccia il nostro Paese: siamo sopra la media della mortalità europea (circa il 13 per cento e 900 morti in più sulla media e 2.700 in più rispetto ai migliori).

Per centrare l'obiettivo dell'UE (ridurre del 50 per cento i morti entro il 2010), occorre una visione nuova della sicurezza stradale nonché azioni coordinate e decise.

La legge finanziaria 2007 prevedeva, per il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, un finanziamento di 159 milioni di euro in tre anni ma si tratta di un finanziamento decisamente insufficiente, se si pensa peraltro che la legge istitutiva del Piano prescriveva un finanziamento di 1.000 milioni di euro all'anno per tre anni.

Per considerare davvero centrale la questione sicurezza stradale, come fa il DPEF, deve essere approntata una linea d'azione coerente che porti alla costruzione di un sistema di *governance* per la sicurezza stradale e al finanziamento del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale con lo stanziamento di almeno 1.500 milioni di euro nel triennio da inserire nella prossima legge finanziaria.

Queste risorse potrebbero agevolmente essere incluse tra gli interventi infrastrutturali «prioritari» previsti nell'Allegato Infrastrutture che, purtroppo, non contempla tra gli obiettivi fondamentali la sicurezza stradale e che, viceversa, dovrebbero essere contemplati tra gli obiettivi irrinunciabili per gli investimenti pubblici e privati.

#### d) liberalizzazioni

Il tema delle liberalizzazioni e dei diritti dei consumatori è stato in questa prima fase della legislatura al centro dell'iniziativa del Governo, e il DPEF registra puntualmente non solo le norme approvate e le ancora più numerose norme proposte alla discussione parlamentare, ma anche i primi effetti di queste importanti innovazioni.

Il processo di liberalizzazione dei mercati, in particolare nei servizi, è partito fin dal DPEF dell'anno passato, ed è coinciso con una azione di rafforzamento del sistema delle autorità.

Tali provvedimenti hanno avuto svariati effetti già rilevabili, come ad esempio una riduzione dei costi dei medicinali da banco medi del 25 per cento con punte fino al 40 oppure la nascita di 2.800 nuovi esercizi commerciali operanti nella panificazione. Esse hanno quindi inciso sia sul potere d'acquisto delle famiglie sia nel contenimento dell'inflazione. Alcuni di questi interventi hanno poi inciso anche sulla spesa pubblica diretta. È significativo che il primo gruppo di servizi di professionisti che costano meno dei vecchi minimi tariffari, siano quelli resi nell'ambito degli appalti pubblici. La sola norma che ha eliminato l'esclusiva dei notati all'autenticazione delle firma nei passaggi di proprietà dei beni mobili registrati, tipicamente le automobili, consente un risparmio stimato in 160 milioni di euro.

Oltre ai farmaci, sono stati oggetto di tali provvedimenti i servizi di telecomunicazione e telefonia, il settore bancario e assicurativo, le professioni, la distribuzione commerciale, il trasporto aereo.

Oltre a questi comparti è significativo notare come questo approccio abbia investito anche comparti di grande impatto sul complesso dell'economia: il decreto sulla liberalizzazione dell'energia, pur assicurando le necessarie tutele, avvia la nascita di un mercato ove invece oggi vigono posizioni dominanti che, di fatto, lo bloccano.

Un cenno è necessario, soprattutto in questo caso, sulla relazione tra attese create e tempi di realizzazione delle misure. L'introduzione, attraverso il cosiddetto disegno di legge sulle liberalizzazioni, atto Senato n. 1644, di un disegno di legge annuale per la promozione della concorrenza e della tutela dei consumatori consentirà di strutturare stabilmente tali interventi nell'ordinamento e nelle procedure.

#### e) difesa e cooperazione

Nel capitolo V «Politiche per la crescita sostenibile», due paragrafi interessano la posizione dell'Italia in materia di politica estera e di difesa. Per quanto riguarda la posizione dell'Italia sulla scena politica internazionale è sottolineato il ruolo del Governo nel «rendere più incisivo l'impegno per la pace, la sicurezza e la stabilità innanzitutto nel Mediterraneo, anche grazie alla presenza in missioni internazionali delle nostre Forze Armate».

L'impegno per la pace e la stabilità soprattutto in Medio Oriente e in Afghanistan, cruciali zone di conflitto dove sono attualmente impegnati i militari italiani, è stato portato avanti sino ad ora con grande determinazione dal Governo, attraverso intensi contatti diplomatici e, da ultimo, con la Conferenza di Roma sulla Giustizia e il *Rule of Law* tenutasi il 2-3 luglio. Purtroppo in queste aree resta un clima di grande e progressiva instabilità, aggravato, per quanto riguarda l'Afghanistan, dalle centinaia di vittime civili dei bombardamenti della coalizione anglo-americana, di fronte alle quali cade ogni sforzo in direzione della pace. Occorre quindi una pressione ancora maggiore da parte del Governo nelle sedi internazio-

nali, affinché si abbandoni l'uso della forza come mezzo di risoluzione dei conflitti e si privilegi il dialogo e la cooperazione.

In questa linea, degno di apprezzamento è l'impegno del Governo ad innescare una tendenza positiva per l'incremento dell'Aiuto pubblico allo sviluppo, attraverso un significativo aumento degli stanziamenti con l'intento di avvicinarsi il più possibile all'obiettivo dello 0,51 per cento nel 2010, con un raddoppio degli aiuti all'Africa; analogamente è positivo lo stanziamento di 750 milioni di euro per il 2008 a favore del Fondo AIDS e dell'IDA XIV (*International Development Association*), ente della Banca mondiale che garantisce prestiti a lungo termine senza interessi ai paesi più poveri del mondo. Sempre nella direzione di una politica di pace, che sia in netta discontinuità con il precedente Governo, e di una nuova politica di difesa, si pone la Conferenza nazionale per la revisione complessiva delle servitù militari. In tale Conferenza, già prevista nel programma dell'Unione, riteniamo che tra i vari temi dovrà essere affrontato, anche con le popolazioni locali, il problema di quelle zone del territorio italiano dove la presenza di militari statunitensi resta elevata, situazione che appare oggi in contrasto con il nuovo contesto geopolitico e con il nuovo ruolo strategico della NATO per la prevenzione e gestione dei conflitti, in cui la NATO acquista sempre di più la funzione di supporto militare alle operazioni ONU e UE nel mondo.

Con riguardo del personale militare e civile italiano impiegato e delle popolazioni abitanti in aree interessate da conflitti per i quali siano in corso missioni internazionali e di assistenza umanitaria, nonché in poligoni di tiro nazionali, e nelle zone adiacenti, nei quali siano sperimentati e stoccati munizionamenti e sistemi di armamento, è necessario prevedere lo stanziamento di risorse adeguate da reperire all'interno del bilancio del Ministero della difesa finalizzato a riconoscere la malattia per causa di servizio, nonché un indennizzo quale risarcimento a coloro che siano deceduti o che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti, con particolare riferimento agli effetti dell'uranio impoverito, delle polveri sottili, delle nanoparticelle, delle radiazioni ionizzanti nonché delle onde elettromagnetiche.

f) scuola, università, ricerca scientifica

Il DPEF affronta con una dettagliata analisi il complesso degli interventi che operano nei settori della conoscenza. Scuola, università e ricerca, iniziative di innovazione, interventi a favore della cultura non sono quindi i capitoli di riferimento di alcuni Ministeri, ma si coglie l'esigenza di porre, sotto l'ombrello della Strategia di Lisbona, una azione complessiva capace da un lato di rendere più efficiente il sistema e l'investimento pubblico e dall'altro di aumentare l'efficacia dell'azione.

Da questo punto di vista un atteggiamento più coeso tra università e ricerca e innovazione nel sistema delle imprese sembra una necessità.

Come correttamente il DPEF rileva, a fronte di uno stabile investimento in ricerca pubblica, le cifre della ricerca nazionale restano nel complesso così basse per una riserva radicata del nostro tessuto imprenditoriale a investire sul proprio futuro. Per questo strumenti utili come il Programma Industria 2015 devono essere integrati con una seria valutazione degli investimenti in ricerca di base e in ricerca pubblica. Per quanto riguarda il capitolo riguardante i settori ad elevato tasso di innovazione tecnologica, va inoltre chiarito che il processo di ristrutturazione e di potenziamento della efficienza delle strutture di supporto industriale e logistico della difesa, a cui il Governo pone grande attenzione, non configuri, in alcun modo, aumenti della spesa per armamenti.

Il combinato disposto di azioni automatiche di sostegno fiscale all'innovazione nelle aree depresse e la stabilizzazione di una progettualità strategica avviata con il programma per il Piano di Innovazione Industriale, nonché la tematizzazione di tali interventi già prevista nella legge finanziaria 2007 consentono di cogliere una linea di azione volta ad assicurare uno sviluppo fondato sulla qualità e sulla sostenibilità, capace di rilanciare il Paese nel quadro di una concorrenza globale sempre più forte. A questo si aggiunge l'attenzione posta ai grandi progetti di infrastrutturazione ambientale come elemento coerente con la strategia enunciata.

Riconoscere, inoltre, che le reti di telecomunicazione sono una infrastruttura cognitiva fondamentale per il Paese significa avere piena coscienza del complesso degli interventi da porre in essere. Oltre al rafforzamento del digitale terrestre, identificare il divario digitale e l'assenza di connessione ad *internet* come un freno allo sviluppo, significa avere piena consapevolezza del contesto europeo, rispetto al quale si deve tuttora registrare un ritardo.

Rispetto alla scuola, si coglie correttamente come il cuore di una scuola efficiente siano insegnanti motivati. Di fronte al divario che si registra nell'efficienza del sistema scolastico tra nord e sud del Paese, è necessario oggi riaffermare che il principio di autonomia delle scuole deve necessariamente avere come contraltare un centro capace di orientare gli investimenti per una crescita coesa dei livelli culturali di tutto il Paese, e non solo di una sua parte.

Un ultimo elemento di riflessione che si coglie è quello di una capacità di programmazione di lungo periodo. Per l'università, dove servono invece decisi investimenti, il recente decreto sull'extra-gettito è già intervenuto sulle maggiori debolezze, come l'edilizia universitaria, e l'indicazione di un solido investimento in diritto allo studio, sono precondizioni per obiettivi ambiziosi. Indicare una crescita, nel medio periodo, dell'investimento in formazione universitaria di un terzo di punto del Pil, che ci porterebbe nella media europea, è una prospettiva impegnativa, ma realistica.

Per quanto riguarda i settori della cultura va salutata con soddisfazione una più puntuale attenzione al comparto. L'obiettivo dell'1 per cento di investimento in cultura, sicuramente importante, si coniuga con la conferma della scelta di riportare entro il 2009 l'investimento nel

FUS ai livelli del 2001. Ciò detto è forse utile rilevare come sia necessario che gli interventi prospettati per il cinema e per lo spettacolo dal vivo si allineino con il processo di riforma già ampiamente annunciato, che siamo certi che a breve prenderà forma, visto anche il lungo lavoro di indagine che la stessa 7<sup>a</sup> Commissione ha svolto in questo anno.

RIPAMONTI, *relatore*

**PARERE DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(GIUSTIZIA)

(Estensore: BRUTTI Massimo)

17 luglio 2007

La Commissione esaminato il documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, osservando peraltro che il conseguimento degli obiettivi indicati dal documento in materia di giustizia, legalità e sicurezza implica necessariamente che dalla prossima legge finanziaria si realizzi una decisa inversione di tendenza per quanto riguarda le risorse del comparto giustizia, e in particolare gli stanziamenti destinati ai capitoli di spesa dei consumi intermedi.

Questi ultimi hanno subito negli ultimi cinque anni un costante decremento, particolarmente rilevante nella legge finanziaria del 2006, quando la riduzione è stata del 41,50 per cento rispetto all'anno precedente; sarebbe pertanto necessario operare una radicale inversione di tendenza, ritornando almeno ai livelli di risorse previsti dalla legge finanziaria per il 2005, in linea del resto con i precisi impegni già assunti dal Governo nei confronti del Parlamento in sede di esame della legge finanziaria per il 2007.

Per quanto riguarda poi l'allocazione delle risorse sia con riferimento all'attività di pubblica sicurezza, sia per il comparto giustizia, la Commissione raccomanda una particolare attenzione per le esigenze di funzionamento da un lato delle questure e dall'altro delle procure della Repubblica, segnalando in questo quadro l'opportunità di uno sforzo, anche attraverso l'utilizzazione di personale adeguato sotto il profilo quantitativo e qualitativo, in direzione dell'efficienza e dell'efficacia dei procedimenti di prevenzione patrimoniale.

Si segnala infine l'urgenza di un significativo miglioramento nella gestione delle somme derivanti dalla rendita dei beni e dei titoli sequestrati e attualmente giacenti presso le banche e gli uffici postali.

**PARERE DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(Estensore: POLITO)

13 luglio 2007

La 3<sup>a</sup> Commissione, Affari Esteri, Emigrazione, esaminato il documento, esprime parere favorevole sottolineando l'esigenza di promuovere la proiezione internazionale dell'Italia e, a questo fine, di:

*a)* adeguare le risorse – invertendo la tendenza alla loro progressiva riduzione – agli obiettivi e alle ambizioni del nostro Paese in materia di politica estera e di cooperazione allo sviluppo;

*b)* razionalizzare e rafforzare la rete diplomatico-consolare, nella cui più ampia concezione vanno compresi gli istituti di cultura e le scuole italiane all'estero;

*c)* nell'ambito delle risorse disponibili recuperare margini di efficienza e flessibilità attraverso la semplificazione delle norme contabili applicabili alle sedi all'estero e l'accorpamento di capitoli di spesa, l'individuazione di strumenti amministrativi e legislativi che consentano un più razionale utilizzo delle strutture immobiliari e demaniali finalizzate agli obiettivi assegnati al Ministero degli affari esteri, l'omologazione agli *standard* europei del rapporto tra personale amministrativo nazionale e locale impiegato negli Uffici con sede all'estero;

*d)* considerare l'area dell'America Latina nelle analisi riguardanti l'economia internazionale e rafforzare le relazioni tra l'Italia e le grandi economie emergenti di quel continente;

*e)* valorizzare la presenza delle comunità italiane e di origine italiana nel mondo – anche attuando concrete misure di sostegno per le fasce economicamente più disagiate, con particolare riferimento a quelle di prima generazione – e la rete delle 73 Camere di commercio italiane all'estero, al fine di favorire anche in campo economico la proiezione internazionale del Paese.

**PARERE DELLA 4<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(DIFESA)

(Estensore: DE GREGORIO)

11 luglio 2007

La Commissione Difesa,

esaminato il Documento, manifesta forte insoddisfazione per i modestissimi richiami che esso contiene al comparto e per la sostanziale disattenzione che esso dimostra pertanto nei confronti delle problematiche del settore.

Rileva infatti che i singoli capitoli del Documento non contengono riferimenti alle Forze armate incisivi, o comunque tali da costituire elementi essenziali per i successivi provvedimenti, da formalizzare nella legge finanziaria per il 2008, o per definire le risorse da allocare nella futura legge di bilancio. Ciò vale innanzitutto per quanto concerne il capitolo della proiezione internazionale, dove ci si sarebbe attesi l'affermazione della priorità dell'intervento delle Forze armate nell'impegno per la pace, la sicurezza e la stabilità, mentre invece ci si limita alla mera indicazione che tale impegno avviene anche grazie alla presenza dei nostri militari in missioni internazionali, in quest'ultima considerazione dimenticando peraltro il riferimento al contributo apportato dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza. Così facendo, infatti, non viene data la possibilità di correlare tale fondamentale funzione alle esigenze che ne discendono, e che invece risultano evidenziate limitatamente alla rete diplomatico-consolare, il cui potenziamento, al contrario, viene specificatamente definito quale obiettivo qualificante dell'azione di Governo.

Rileva inoltre che il capitolo del DPEF riferito alla Difesa si sostanzia in una mera elencazione dei compiti conferiti per legge alle Forze armate, peraltro non correlati alla realtà attuale, nella quale la necessità di sicurezza interna ed esterna è fortemente sentita da tutti i cittadini. Ne discende che lo strumento di Difesa risulta adeguato unicamente alle risorse disponibili, e non alle esigenze reali.

Osserva altresì che il DPEF non offre, da un lato, per la parte Difesa e Sicurezza il quadro reale delle funzioni svolte dalle Forze armate e dalle Forze di polizia, e non costituisce, dall'altro, un chiaro punto di riferimento per la futura manovra di bilancio.

Per queste ragioni, la Commissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, a condizione che nel Documento venga inserita una chiara indicazione delle priorità che la Difesa, e più in generale il comparto Difesa e Sicurezza, deve assumere quale elemento essenziale dello sviluppo del Paese. Sarebbe infatti addirittura immorale disconoscere il grande impegno ai fini del contrasto nei confronti delle minacce terroristiche, il sacrificio umano finora tributato dai nostri militari e la personale dedizione degli uomini impegnati e delle loro famiglie.

La Commissione condiziona inoltre il proprio parere favorevole all'inserimento nel Documento di un preciso riferimento alla necessità di incrementare le risorse destinate all'esercizio, oggetto nel tempo di forti penalizzazioni, che stanno incidendo in termini devastanti sulla funzionalità degli Enti, sui livelli addestrativi, sul benessere e la sicurezza del personale e sul degrado generalizzato delle infrastrutture.

La Commissione ritiene altresì che nel Documento debba trovare adeguato sviluppo il tema del precariato, sul quale non vi è un minimo accenno, nonostante nell'ultima manovra di bilancio si siano portate avanti politiche volte alla stabilizzazione del personale civile del pubblico impiego: un'esigenza che potrebbe essere risolta tramite l'abrogazione del comma 570 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007.

Particolari perplessità si appuntano inoltre sulla circostanza che nel Documento si riscontra unicamente un accenno a un «realistico approfondimento» dell'attuale modello di difesa a 190.000 uomini. L'accenno si riferisce evidentemente all'ipotizzata riduzione a 160.000, sulla quale si ritiene non più rinviabile una ufficiale presa di posizione del Ministro della difesa ed una sottoposizione delle sue linee portanti alle valutazioni del Parlamento. Ciò tanto più atteso che da un provvedimento di tal fatta deriverebbero una rimodulazione dell'incidenza delle spese per armi e mezzi rispetto a quelle per il personale e l'addossamento al sistema previdenziale o al bilancio di altri Dicasteri dei circa 30.000 esuberanti conseguenti.

Infine, la Commissione segnala la necessità che nel Documento vengano indicate le modalità di riconoscimento della «specificità» del comparto Difesa e Sicurezza, evidenziando che si tratta di un aspetto essenziale al fine di consentire alla futura manovra di bilancio di recepire e consolidare gli aspetti normativi, giuridici ed economici necessari per la concretezza e il consolidamento della funzione svolta.

**PARERE DELLA 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(FINANZE E TESORO)

(Estensore: BARBOLINI)

12 luglio 2007

La Commissione Finanze e tesoro, esaminato il Documento,

premessi che:

l'evoluzione della finanza pubblica conseguente agli interventi incisivi del Governo permette di conseguire l'obiettivo programmatico senza dover ricorrere ad ulteriori manovre correttive per l'anno a venire;

a tale risultato ha contribuito in maniera rilevante il favorevole andamento delle entrate tributarie derivante, in parte, dalle misure adottate con la legge finanziaria per il 2006, in parte dalla crescita economica, in parte dall'allargamento della base imponibile posto in essere a partire dal decreto-legge n. 223 del giugno 2006 e poi con la legge finanziaria per il 2007 e in parte riconducibile ad una maggiore propensione al pagamento delle imposte dovuta anche alla consapevolezza dell'assenza, in prospettiva, di nuovi condoni fiscali;

risulta ampiamente confermato l'indirizzo volto a recuperare base imponibile e a contrastare l'evasione fiscale attraverso una serie di misure finalizzate a restringere l'area delle frodi fiscali e a rendere maggiormente adeguate alla realtà economica le dichiarazioni dei redditi;

la stima della pressione fiscale indica una sua sostanziale stabilità, che rischia, però, di essere rivista al rialzo in una fase di congiuntura economica favorevole;

che il Governo è impegnato prioritariamente a contenere e gradualmente ridurre la pressione fiscale;

il Documento indica espressamente che la ricerca delle risorse per finanziare gli interventi previsti nel prossimo esercizio debba avvenire all'interno della componente della spesa primaria, migliorando la qualità della spesa corrente e riducendo il volume complessivo;

considerato quindi che:

si presenta un'occasione importante per inserire nel Documento programmatico la sollecitazione affinché gli interventi di natura tributaria abbiano esclusivamente l'obiettivo di semplificare le procedure, di attuare

una razionalizzazione degli adempimenti riferiti unicamente all'anno di imposta in corso successivamente alla data di entrata in vigore della legge finanziaria, salvo misure a favore dei contribuenti;

il Documento non esclude una manovra per il reperimento delle risorse per nuove iniziative di carattere espansivo;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

appare necessario dare corso e concreta attuazione agli obiettivi ed azioni di politica fiscale enunciati già nel DPEF 2007-2011 e destinare in via prioritaria le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, permanenti ed eccedenti gli obiettivi di risanamento, «a riduzioni della pressione fiscale finalizzata al conseguimento degli obiettivi di sviluppo ed equità sociale», come previsto dall'articolo 1, comma 4, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), come si è iniziato a fare con il decreto-legge n. 81 del 2007, nonché per operare in via redistributiva a favore delle fasce di popolazione incapienti e non autosufficienti;

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

In tale quadro generale vanno inserite le seguenti tematiche:

in tema di federalismo fiscale la riforma *in itinere* dovrà coniugare autonomia finanziaria degli enti decentrati ed equità fiscale, evitando sovrapposizioni e aggravii di imposta, attivando nello stesso tempo le risorse del fondo perequativo;

per quanto riguarda l'amministrazione finanziaria, la Commissione ritiene fondamentale riformare la giustizia tributaria garantendo la piena terzietà del giudice, accrescendo la tutela del contribuente;

per la coerenza e l'efficienza dell'azione complessiva dell'amministrazione finanziaria nel perseguimento degli obiettivi di politica fiscale, fissati da Parlamento e Governo, è indispensabile il ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo del Ministero e, in particolare, del Dipartimento per le politiche fiscali, che va adeguato, quanto a professionalità e risorse, alla crescente funzione strategica del sistema fiscale tra gli strumenti di politica economica;

relativamente alla Guardia di finanza, tenuto conto dei pressanti impegni operativi progressivamente intensificatisi anche per effetto di recenti provvedimenti e della rilevanza del proprio ruolo nel quadro dell'azione di contrasto dell'evasione ed elusione fiscale nazionale ed internazionale, la Commissione auspica che il Corpo venga dotato, nella corrente annualità e nelle prossime, di ulteriori risorse finanziarie indispensabili per assolvere la delicata missione ad esso affidata;

analoghe considerazioni valgono per il fabbisogno reclutativo del Corpo, in relazione al quale la Commissione auspica il ripianamento delle carenze organiche e, laddove ciò non fosse realizzabile da subito, almeno

di quelle connesse alle cessazioni dal servizio registrate nel 2006, pari a 1.008 unità. A tal fine, essa reputa indispensabile che sia assicurata, tra l'altro, in sede di attuazione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2007, l'assunzione di almeno 342 unità, delle 684 residue, tra quelle riservate alle Forze di polizia (comma 513) e la «stabilizzazione» di 280 volontari in ferma breve (comma 519);

per quanto concerne l'attività accertativa e i controlli appare necessario, anche al fine di rendere più efficace la lotta all'evasione fiscale, prevedere un programma di controlli da svolgersi in maniera equilibrata su tutto il territorio nazionale;

occorre completare in tempi rapidi la riforma delle rendite finanziarie e del catasto;

appare necessario individuare misure volte ad attenuare il prelievo fiscale sul reddito di impresa, riducendo anche il costo del lavoro, e a calibrare meglio il prelievo sugli immobili, a partire da una revisione profonda dell'ICI. La Commissione individua nella riduzione dell'aliquota sul reddito di impresa uno strumento utile ai fini del sostegno della competitività delle aziende, ma condiziona tale misura alla drastica riduzione delle agevolazioni per le imprese, sollecitando, peraltro, ai fini dell'azione di riequilibrio territoriale, la piena attuazione dell'agevolazione per nuovi investimenti nel Mezzogiorno, prevista nella legge finanziaria dello scorso anno.

In materia di redditi di lavoro autonomo e di impresa, si conferma la validità degli studi di settore come ausilio dei contribuenti e dell'amministrazione finanziaria quali strumenti indicativi dei ricavi e segnaletici del reddito imponibile, ma se ne sollecita la revisione in tempi adeguati alla loro piena conoscenza e valutazione, d'intesa e con l'accordo delle categorie interessate, escludendo qualsiasi intervento modificativo degli stessi senza il coinvolgimento delle categorie e con riferimento all'anno di imposta in corso alla data della loro revisione; la Commissione ribadisce inoltre il principio che, in sede di accertamento operato sulla scorta degli indici di congruità previsti dagli studi di settore, i dati contenuti nella documentazione contabile abbiano comunque efficacia probatoria, riaffermando quindi allo stesso tempo il carattere indicativo degli studi di settore e, conseguentemente il diritto del contribuente a calcolare le imposte sui redditi effettivi e non presunti;

per quanto riguarda la revisione della tassazione sugli immobili, appare necessario ridurre il prelievo a titolo di ICI, accompagnando peraltro tale misura con la previsione di un'aliquota d'imposta a titolo definitivo sui redditi derivanti dalla locazione degli immobili e di una contestuale deduzione dal reddito dei canoni di locazione versati: in entrambi i casi, le misure fiscali potrebbero rendere conveniente dichiarare il valore di mercato dei contratti di locazione, in linea con quanto previsto per i contratti di compravendita degli immobili.

Per quanto riguarda il reddito familiare, la Commissione suggerisce di inserire nel Documento la previsione dell'innalzamento della soglia di reddito per individuare i familiari a carico, come già auspicato dalla

Commissione in sede di esame del disegno di legge n. 1485, con un ordine del giorno accolto dal Governo, nonché di misure specifiche per sostenere direttamente il reddito disponibile dei soggetti «incapienti», la cui condizione reddituale impedisce di fruire di agevolazioni fiscali.

La Commissione infine ritiene essenziale indirizzare le misure agevolative di carattere fiscale verso interventi a carattere ambientale ed energetico, in modo da coniugare il sostegno alla crescita economica con uno sviluppo socialmente equo e sostenibile dal punto di vista ambientale.

La Commissione segnala infine il valore programmatico della sollecitazione a non introdurre modifiche sostanziali agli elementi fondamentali dell'obbligazione tributaria, garantendo certezza ai contribuenti e agli intermediari fiscali, nel rispetto dello spirito e della lettera dello Statuto del contribuente.

Sulla scorta delle osservazioni contenute nella risoluzione approvata a conclusione dell'esame dell'affare assegnato *Doc. CII*, n. 1 (Atto di indirizzo concernente gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle Agenzie fiscali per il periodo 2007-2009), in tema di efficacia ed efficienza dei controlli dell'amministrazione finanziaria, la Commissione conviene con l'obiettivo di rivedere la tempistica delle dichiarazioni dei redditi, come più volte propugnato dal Governo, insistendo tuttavia che tali modifiche siano assunte con congruo anticipo rispetto agli adempimenti previsti a carico dei contribuenti.

In generale la Commissione esprime la netta contrarietà a misure legislative e attuative in contrasto con le disposizioni dello Statuto del contribuente, ribadendone il valore di indirizzo fondamentale per il rapporto tra il Fisco e i contribuenti.

Per gli aspetti non di natura squisitamente tributaria, la Commissione apprezza l'indirizzo volto a incrementare ai fini dello sviluppo economico gli elementi di liberalizzazione e tutela dei consumatori: sotto tale profilo assumono particolare rilevanza le misure nel settore bancario volte a ridurre i costi dei servizi agli utenti, nonché il varo urgente di misure di tutela dei risparmiatori più efficaci, quali l'introduzione dell'azione di tutela giurisdizionale collettiva (*class action*).

**PARERE DELLA 7<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA,  
SPETTACOLO E SPORT)

(Estensore: SOLIANI)

12 luglio 2007

La Commissione, esaminato il Documento per i profili di competenza,

premessò che:

esso giunge all'esame del Parlamento in anticipo rispetto all'anno scorso e dà in primo luogo conto di ciò che è stato portato a termine nell'anno passato, per poi delineare le strategie future a fronte della constatazione dei progressi avvenuti;

giudicati favorevolmente:

l'interesse e la volontà del Governo di affrontare i nodi cruciali dell'ordinamento a partire dalla consapevolezza in ordine al basso grado di istruzione della forza lavoro italiana e all'insufficienza dei risultati in questo campo, che collocano l'Italia al di sotto della media europea e lontano dalla strategia di Lisbona;

nell'ambito dei tre obiettivi prioritari (crescita, equità ed ambiente), la novità costituita dall'attenzione per le tematiche ambientali, che hanno potuto prendere il posto del risanamento evidentemente consolidatosi nel corso dell'anno passato, nonostante i recenti rilievi di carattere internazionale che, se hanno posto qualche dubbio sul ritmo dei processi in atto, non ne hanno certo smentito la direzione;

considerato che il Documento:

insiste sulla lotta all'evasione, atteso che quest'ultima si colloca ben al di sopra della media europea e ostacola un adeguato finanziamento di settori strategici, fra i quali la ricerca;

fa leva sull'esigenza di razionalizzare la spesa della Pubblica amministrazione, dando conto dei piani di sistematica revisione avviati da alcuni Ministeri pilota, fra cui la Pubblica istruzione; al riguardo, si evidenzia peraltro che i fabbisogni saranno valutati in relazione ai risultati, escludendo aumenti generalizzati della spesa storica, in quanto l'ordine dei conti pubblici è la premessa per lo sviluppo;

con riferimento alla scuola, tenuto conto che:

il Documento è incentrato sull'esigenza di qualità, al fine di garantire i diritti universali della persona, di assicurare una maggiore produttività del Paese e di promuovere la mobilità sociale;

gli obiettivi fissati dal Documento sono una più efficiente allocazione delle risorse, un rafforzamento degli strumenti di valutazione e l'adozione di meccanismi meritocratici in ambito contrattuale;

il profondo divario territoriale che caratterizza l'Italia è tale da imporre una strategia nazionale già avviata dall'ultima manovra finanziaria (innalzamento dell'obbligo scolastico, rafforzamento dell'autonomia, riorganizzazione della valutazione, potenziamento dell'istruzione tecnica e professionale, finanziamento dell'edilizia scolastica). In tal senso, si muovono altresì i precisi strumenti indicati nel DPEF, quali nuovi servizi socio-assistenziali, formazione permanente soprattutto per le donne, misurazione e valutazione dei risultati, nonché dei diversi fattori di contesto interni ed esterni;

il Documento manifesta l'intenzione di promuovere i processi di autovalutazione, la ricerca educativa nonché sistemi di incentivazione del personale in sede contrattuale per la realizzazione degli obiettivi prefissi;

valutati positivamente:

l'intento di compiere la valutazione non tanto sulla base di parametri assoluti quanto in relazione alle condizioni di contesto;

l'intenzione di superare gli ostacoli organizzativi che attualmente rendono il nostro sistema scolastico troppo costoso, per numero di studenti e per ore di insegnamento;

le scelte individuate dal Documento, fra cui la valorizzazione dei docenti, le innovazioni nel reclutamento e nella formazione iniziale, il rafforzamento della formazione permanente, l'introduzione di adeguati meccanismi di progressione delle carriere, il riesame della disciplina della mobilità;

con riferimento all'università e alla ricerca, tenuto conto che:

gli obiettivi del Governo risultano ambiziosi a fronte del divario che separa l'Italia dai parametri internazionali e dell'esigenza di mantenere in equilibrio i conti pubblici;

la distanza dagli *standard* internazionali non dipende dagli investimenti pubblici che, anzi, in Italia sono percentualmente più consistenti rispetto ad altri Paesi europei, bensì dalla scarsa propensione dei privati ad investire in ricerca;

i più recenti interventi del Governo, fra cui l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e della ricerca, il nuovo sistema di reclutamento dei ricercatori, il riordino degli enti di ricerca e gli accordi quadro con le regioni si pongono in un'ottica di deciso miglioramento;

è necessario sfruttare altresì le potenzialità offerte dal VII Programma quadro europeo, nonché da settori ad alta tecnologia fra cui quelli aerospaziale, elettronico, cantieristico e delle telecomunicazioni;

espreso apprezzamento per:

lo sforzo di creare un sistema di innovazioni permanenti che consentano all'Italia di competere soprattutto rispetto alle economie emergenti;

l'esigenza di un salto di qualità in ordine ad alcune tematiche di rilievo, come ad esempio energia, mutamenti climatici, nuove patologie, invecchiamento della popolazione, urbanizzazione;

la scelta del Governo di incrementare e riqualificare le risorse destinate all'università, di rafforzare la formazione permanente destinata a soggetti sia pubblici che privati, di promuovere rigore, trasparenza e merito, di valorizzare il settore dell'alta formazione artistica e musicale in un'ottica di internazionalizzazione, di assicurare un adeguato sostegno finanziario al diritto allo studio, al fine di recuperare competitività;

con riferimento ai beni culturali, tenuto conto che:

nel 2009 il Fondo unico per lo spettacolo (FUS) dovrebbe finalmente raggiungere un ammontare più consistente rispetto al 2001, segnando una definitiva inversione di tendenza rispetto alle decurtazioni degli anni passati;

nel settore cinematografico sono previsti incentivi fiscali per investimenti in filiera al fine di attrarre le produzioni in Italia e rendere competitiva la distribuzione in particolare per i giovani autori;

il Documento prevede co-finanziamenti in ordine allo spettacolo dal vivo fra Stato e autonomie, nonché la promozione delle produzioni italiane all'estero;

altri punti qualificanti del DPEF sono l'aggiornamento dei modelli organizzativi e gestionali dei musei, la promozione del libro, il sostegno a soggetti pubblici e privati operanti nei settori degli archivi e delle biblioteche, nonché l'investimento in arte contemporanea;

ritenuto positivo l'obiettivo del Governo di incrementare la spesa pubblica per il settore dei beni culturali dallo 0,26 per cento del bilancio dello Stato all'1 per cento;

giudicato condivisibile, con riferimento al settore dello sport, l'intento di rafforzarne la funzione educativa, soprattutto al fine di contrastare la devianza, da cui deriva l'impegno a diffondere l'attività sportiva a tutti i livelli, a potenziare gli impianti, nonché a promuovere politiche di legalità e sicurezza che evitino occasioni di turbamento delle manifestazioni sportive;

registrato con soddisfazione che, dopo un anno di Governo, l'Esecutivo si prefigge di mantenere gli obiettivi di rigore pur sostenendo la crescita dei settori strategici;

considerato che, oltre al DPEF, rappresentano azioni propedeutiche per la manovra finanziaria del 2008 anche l'atto di indirizzo recentemente

adottato dal Governo, il decreto-legge fiscale n. 81, nonché il disegno di legge delega sul federalismo fiscale;

esprime per quanto di competenza parere favorevole, sollecitando il Governo a dare centralità alla conoscenza nell'insieme delle politiche economiche e sociali.

Sollecita altresì il Governo, per quanto riguarda la scuola:

*a)* a definire entro sei mesi un Piano strategico degli interventi e degli investimenti, sentite le Commissioni parlamentari, con riferimento agli obiettivi indicati nel DPEF e in particolare: i servizi per i bambini e le bambine da 0 a 6 anni, l'innalzamento dell'obbligo scolastico, gli istituti tecnici e professionali e l'istruzione superiore, il tempo pieno e prolungato, la scolarizzazione degli immigrati, l'integrazione scolastica dei disabili, gli abbandoni scolastici, la formazione permanente;

*b)* a riferire al Parlamento sul Piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente per gli anni 2007-2009, di cui all'articolo 1, comma 605, lettera *c)*, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), nel passaggio cruciale di questa fase che vede il pensionamento di una quantità significativa di personale e l'immissione in ruolo di quote significative di docenti, nonché sulla formazione iniziale e continua del personale docente;

*c)* a riferire al Parlamento sulla strategia per la valutazione del sistema scolastico e la sua riorganizzazione, con riferimento sia all'autonomia scolastica sia alla comparazione internazionale, tenuto anche conto dell'indagine conoscitiva sullo stato della scuola italiana avviata dalla 7<sup>a</sup> Commissione del Senato e del quadro di riferimento del nuovo Titolo V della Costituzione;

per quanto riguarda l'università e la ricerca:

*a)* a definire un Piano strategico degli interventi e degli investimenti, sentite le Commissioni parlamentari, per un innalzamento decisivo della qualità dell'università italiana in rapporto alla comparazione internazionale, collegando l'incremento del Fondo per il funzionamento ordinario dell'università a un progressivo aumento della percentuale da assegnare attraverso la valutazione;

*b)* a promuovere e incentivare gli investimenti privati nella ricerca e la collaborazione tra università, enti di ricerca, imprese;

per quanto riguarda i beni e le attività culturali:

*a)* a riferire al Parlamento sulla strategia degli interventi concordati tra lo Stato, le regioni, le autonomie locali;

per quanto riguarda lo sport:

*a)* a riferire al Parlamento sui programmi volti a rafforzare la funzione educativa dello sport nei confronti dei giovani, a diffondere la pratica sportiva a tutti i livelli, a costruire un rapporto positivo con la scuola.

**PARERE DELLA 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(Estensore: PALERMO)

12 luglio 2007

La 8<sup>a</sup> Commissione permanente,

esaminato, per quanto di competenza, il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011 (*Doc. LVII, n. 2*), con il relativo Allegato I (Programma delle infrastrutture), contenente la ricognizione dello stato attuale degli interventi previsti dalla Legge Obiettivo e le «Opere prioritarie» per il periodo 2008-2012;

premesso che con tale Documento il Governo intende avviare politiche di superamento dei ritardi infrastrutturali, che tengano in massima considerazione le problematiche di sostenibilità ambientale, «come richiesto dalla centralità che tali questioni hanno assunto nelle economie moderne», che risultino eque per i profili sociali, avendo cura altresì del risanamento delle finanze pubbliche;

condivisa questa impostazione di fondo e gli obiettivi delineati per la manovra finanziaria del 2008, che dovrà contenere misure sostenibili in linea con il Protocollo di Kyoto di promozione della crescita, della competitività e dell'equità sociale, e dovrà porre la massima attenzione affinché il risanamento dei conti pubblici non sia perseguito con misure di carattere deflattivo, che bloccherebbero la debole crescita attuale;

preso atto che nel Documento sono state opportunamente affrontate le importanti tematiche di cui al capitolo V («*Politiche per la crescita sostenibile*»), e in particolare di cui ai paragrafi 11, 12 e 13 (rispettivamente attinenti a «*infrastrutture*», «*mobilità*» e «*reti di telecomunicazione e digitalizzazione*»), e in considerazione del fatto che è stato inoltre trasmesso alle Camere, come disposto dalla legge n. 443 del 2001, l'Allegato infrastrutture, concernente l'attuazione della Legge Obiettivo e l'individuazione delle opere prioritarie da avviare entro il 2012 per complessivi 118 miliardi di euro;

tutto ciò premesso la Commissione esprime  
parere favorevole

a condizione che la Risoluzione di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria recepisca le seguenti osservazioni:

1. con riferimento ai profili di coerenza tra le politiche dei trasporti e la realizzazione di infrastrutture, si sottolinea che:

*a)* è necessario rendere coerenti le politiche della mobilità, dei passeggeri e delle merci, indicate nel relativo paragrafo del Documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2011, contenente criteri e principi per la riprogrammazione delle infrastrutture, con le linee guida del Piano generale della mobilità, con gli obiettivi del riequilibrio modale, a vantaggio del mare e della ferrovia e con la rigorosa applicazione del principio dell'analisi costi-benefici, basata sulla valutazione dei «costi esterni ambientali», nonché con le «opere prioritarie» individuate nell'Allegato I relativo al Programma delle infrastrutture;

*b)* è opportuno, per una programmazione più coordinata e più aderente ai presupposti di cui al punto 1.a), che i due Ministeri competenti, Infrastrutture e Trasporti, lavorino di concerto, interpretando così correttamente quanto previsto dal decreto-legge n. 181 del 2006 (relativo al riordino del Ministero), successivamente convertito dalla legge n. 233 del 2006;

*c)* è necessario procedere ad una maggiore selezione delle opere, indicando un ordine di priorità, al fine di produrre decisioni coerenti tra politica dei trasporti e scelte in materia infrastrutturale, utilizzando tra i criteri di selezione gli obiettivi del Piano generale dei trasporti e della logistica del 2001 e del redigendo Piano della mobilità e, in particolare, intervenendo per il potenziamento degli investimenti relativi alla mobilità urbana, al trasporto ferroviario, alla sicurezza stradale, alle vie del mare ed alla portualità, alle linee ferroviarie di connessione e di valico ad essa collegate, alla logistica, alla intermodalità, e viceversa ridimensionando gli interventi per le nuove autostrade. Una ulteriore selezione delle opere si rende inoltre indispensabile per correlare gli investimenti alle risorse realisticamente disponibili nel prossimo quinquennio e finalizzate al perseguimento dei suddetti obiettivi;

*d)* con riferimento alle opere in corso con copertura parziale di cui all'allegato B, tabella B.3 dell'Allegato infrastrutture, esse devono essere assoggettate a valutazione in ordine all'effettiva utilità e al conseguente impatto ambientale;

*e)* è indispensabile procedere alla valutazione e selezione delle opere prioritarie, anche in relazione agli impegni ed obiettivi per la riduzione delle emissioni del gas serra nel comparto trasportistico assunti in sede internazionale dal Governo, dando piena attuazione alla direttiva sulla Valutazione ambientale strategica per piani e programmi;

*f)* è opportuno, in coerenza con le indicazioni dell'Allegato infrastrutture concernenti le opere prioritarie, che venga operata l'esclusione

dal I Programma strategico della Legge Obiettivo delle opere non effettivamente prioritarie, al fine di rispondere ad una effettiva selezione delle infrastrutture strategiche;

*g)* è opportuno sottolineare che le nuove opere che vengono proposte tra quelle prioritarie, e che non sono incluse nella lista delle opere di cui alla Legge Obiettivo, vengano valutate ed autorizzate con le procedure ordinarie;

*h)* è urgente procedere alla riforma della Legge Obiettivo, attraverso un disegno di legge di iniziativa governativa, da presentare nei prossimi tre mesi, al fine di ripristinare la corretta programmazione delle opere, in coerenza con il Piano generale dei trasporti ed il redigendo Piano della mobilità, nonché di reintrodurre il ricorso alle procedure di Valutazione di impatto ambientale dei progetti, prevedendo altresì la convocazione della Conferenza dei Servizi allo scopo di coinvolgere le istituzioni locali ed inserendo strumenti di controllo pubblico sul contraente generale;

*i)* è necessario prevedere nel Documento di programmazione economico-finanziaria, in un apposito paragrafo, l'indicazione dell'insieme delle opere e degli interventi prioritari che il Governo propone siano finanziati per il 2008, come previsto dall'articolo 1 della Legge Obiettivo;

2. con riferimento ad aspetti puntuali si rilevano le seguenti criticità:

*a)* è opportuno valutare la possibilità di inserire, tra le opere prioritarie dell'Allegato infrastrutture, opere ferroviarie di grande rilevanza, quali il potenziamento del sistema del Gottardo, la ferrovia Brennero-La Spezia, il nodo ferroviario di Torino, la velocizzazione della Salerno-Reggio Calabria, che attualmente non sono presenti nell'Allegato ed inoltre il completamento del raddoppio della linea ferroviaria Palermo-Messina, completando la tratta Castelbuono-Patti;

*b)* per quanto riguarda l'area dello Stretto di Messina (pur trattata in modo specifico nel Documento di programmazione economico-finanziaria), nell'Allegato infrastrutture non sono tuttavia state previste opere prioritarie. A seguito della sospensione del progetto inerente il Ponte sullo Stretto di Messina, è essenziale intervenire con i fondi Fintecna, già destinati al Ponte, per il miglioramento e il potenziamento dei collegamenti tra le due sponde dello Stretto e delle relative infrastrutture, ove si sovrappongono flussi di traffico di livello internazionale a quelli di rilievo nazionale e locale;

*c)* nelle Tabelle A1 e A2, allegate al Programma delle Infrastrutture, sono presenti opere quali il Ponte sullo Stretto di Messina e la Torino-Lione, che viceversa andrebbero esplicitamente escluse dall'elenco delle opere di cui alla Legge Obiettivo, in coerenza con le decisioni già assunte dal Governo, che ha deciso per la sospensione della prima delle due citate opere e per l'adozione della procedura ordinaria per la seconda, nell'ambito di un processo di verifica concordato tra il Governo, gli Enti Locali e le Regioni, finalizzato ad individuare le soluzioni più efficaci e di minore impatto;

3. con riferimento ad aspetti relativi al cosiddetto «federalismo infrastrutturale», si sottolinea che:

a) la proposta contenuta nel Documento di programmazione economico-finanziaria di estendere il «federalismo infrastrutturale», sulla base del modello lombardo avviato con l'ultima manovra finanziaria, deve essere riconsiderata nell'ambito di un quadro legislativo certo, di livello costituzionale e nazionale, e nell'ambito di una pianificazione sostenibile, territorialmente integrata del sistema dei trasporti ed infrastrutture. L'obiettivo è evitare distorsioni territoriali dei principi della concorrenza, forme improprie di competizione sulle facilitazioni e sugli incentivi tra società regionali o società miste nei confronti dei concessionari e la proliferazione di infrastrutture in competizione tra loro, senza una strategia coerente di politica dei trasporti;

4. con riferimento ai profili relativi alla mobilità, si rileva che:

a) è necessario, per il rilancio delle città e del trasporto pubblico locale, rifinanziare in modo significativo il fondo triennale per la mobilità sostenibile ed il fondo per i mezzi destinati al trasporto dei pendolari, nonché assicurare una robusta iniezione di risorse per la realizzazione di reti tranviarie e metropolitane per il trasporto collettivo (a partire dalla legge n. 211 del 1992);

b) è prioritario dare attuazione alle Autostrade del mare e avviare concrete politiche di sostegno alla portualità, sia per quanto riguarda i porti di *transshipment*, sia con riferimento al sistema degli scali finali, individuando soluzioni adeguate, in particolare attraverso la modalità ferroviaria, al transito delle merci in entrata e in uscita dai porti che investe le città portuali. Nonostante queste linee guida siano prese in giusta considerazione dal Documento di programmazione economico-finanziaria, occorre tuttavia rendere pienamente coerenti tra di loro questi principi e la lista di opere prioritarie contenute nell'Allegato infrastrutture, laddove le infrastrutture portuali rappresentano solo l'1,6 per cento della spesa, generandosi così un conflitto tra gli obiettivi proclamati e le misure stabilite per attuarli;

c) è opportuno sottolineare la necessità di inserire nella prossima legge finanziaria gli obiettivi che il Documento di programmazione economico-finanziaria si è prefissato di raggiungere in materia di sostegno del trasporto combinato, per garantire risorse concrete di supporto all'intermodalità;

d) è prioritario, in materia di sicurezza, mettere a punto una linea d'azione coerente per la costruzione di un sistema di *governance* per la sicurezza stradale e provvedere al finanziamento del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale con lo stanziamento di 1.500 milioni di euro nel triennio, da inserire nella prossima legge finanziaria. Queste risorse potrebbero agevolmente essere destinate agli interventi infrastrutturali «prioritari» previsti nell'Allegato infrastrutture che, purtroppo, non contempla tra gli obiettivi fondamentali la sicurezza stradale che, invece, dovrebbe essere

considerato un obiettivo irrinunciabile al quale finalizzare investimenti pubblici e privati;

5) con riferimento alle politiche abitative:

a) in ragione dei programmi di edilizia pubblica e al fine di offrire valide soluzioni per le nuove emergenze abitative, rappresentate dai soggetti che non trovano risposte tanto nel mercato immobiliare quanto nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, si ritiene necessario rilanciare l'esperienza dei Programmi operativi complessi, sulla tipologia dei Contratti di quartiere. Questi programmi, che non dovranno alterare le previsioni dei Piani Regolatori Generali dei Comuni e dovranno essere conformi alla normativa di tutela paesistica e ambientale, devono favorire il concorso di risorse pubbliche e private per realizzare progetti di riqualificazione urbana e rendere disponibili *stock* sufficienti di alloggi in affitto a canone concordato.

**PARERE DELLA 9<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE)

(Estensore: CUSUMANO)

11 luglio 2007

La 9<sup>a</sup> Commissione permanente, esaminato il documento e preso atto degli obiettivi delineati dal DPEF, con particolare riguardo alle misure previste per il sistema agroalimentare e di quello della pesca volte a garantire un maggiore sviluppo equo e sostenibile dal punto di vista ambientale, per quanto di competenza, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

sottolinea con forza l'opportunità di completare, in relazione agli interventi di natura fiscale, il quadro delle misure già previste per il comparto, procedendo ad una progressiva stabilizzazione delle stesse. Sottolinea inoltre l'importanza di estendere al comparto della pesca lo speciale regime IVA già previsto per il settore agricolo, per consentire al comparto pesca di superare la fase di crisi che sta attraversando. Ribadisce, altresì, l'opportunità di prevedere la stabilizzazione dell'IRAP e l'introduzione di agevolazioni fiscali volte all'accorpamento fondiario e di riconsiderare, in generale, il carico contributivo che grava sulle imprese e sugli addetti al settore, prevedendo anche degli incentivi per l'impiego dei giovani in agricoltura e per gli imprenditori agricoli che, operando nei comprensori a più alto rischio di abbandono, contribuiscono a salvaguardare i terreni da problemi legati al dissesto idrogeologico;

richiama l'attenzione sull'opportunità di continuare a garantire, in linea con le istanze provenienti dal mondo dei consumatori, la qualità, la sicurezza e la tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari, mediante la predisposizione di adeguati sistemi di etichettatura che consentano di rafforzare il legame con il territorio di provenienza e di rintracciare l'origine del prodotto acquistato, anche attraverso una rapida attuazione della legge n. 204 del 2004;

ravvisa, inoltre, l'opportunità di continuare a promuovere, con apposite misure, l'internazionalizzazione delle imprese del comparto, procedendo ad un loro rafforzamento sotto il profilo dimensionale mediante processi di aggregazione che garantiscano ulteriori possibilità di crescita sui mercati esteri, in considerazione del recente e progressivo aumento delle esportazioni di prodotti italiani. Rileva, inoltre, la necessità di tute-

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

ravvisa, altresì, l'opportunità di prevedere delle misure che garantiscano il risparmio idrico, attraverso una corretta gestione delle acque, in considerazione dell'assoluto rilievo che le risorse idriche rivestono per l'agricoltura nel contesto dei cambiamenti climatici. A tale riguardo, si sottolinea l'importanza dell'attuazione della direttiva 2000/60/CE per la qualità delle acque ed il contenimento dei consumi e la necessità di finanziare nuovamente il Piano irriguo nazionale, per quanto attiene alla manutenzione della rete, all'incremento delle capacità di invaso, in particolare nei periodi di scarse precipitazioni, e alla promozione delle tecnologie di risparmio idrico per l'irrigazione. Si ribadisce con forza, inoltre, la necessità di prevedere un aggiornamento del Piano irriguo nazionale che risponda, in particolare, alle esigenze provenienti dalle regioni del Mezzogiorno, maggiormente colpite dal fenomeno della siccità;

in riferimento alle parti relative alle bioenergie, richiama l'importanza di promuovere l'uso sostenibile delle biomasse e dei biocarburanti, favorendo lo sviluppo delle filiere nazionali attraverso l'utilizzo di materia prima di origine nazionale. Segnala, altresì, l'opportunità di prevedere delle misure per la promozione della microgenerazione da biomasse legnose, scarti e residui agricoli, delle energie rinnovabili per il riscaldamento delle serre e dei biocarburanti da filiera corta. Richiama, inoltre, l'attenzione sull'opportunità di procedere ad una riformulazione dell'attuale sistema degli incentivi previsti per le energie rinnovabili a partire dal meccanismo dei cosiddetti «certificati verdi»;

segnala, altresì, l'opportunità di contrastare, con apposite misure, il lavoro nero ed irregolare e lo sfruttamento della manodopera dei cittadini extracomunitari in agricoltura;

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

segnala, infine, l'importanza di procedere ad una semplificazione amministrativa che garantisca la riduzione degli oneri burocratici gravanti sul settore, anche attraverso la promozione dell'utilizzo di strumenti telematici;

infine, sottolinea l'opportunità che il Ministero competente, attraverso il rafforzamento e il consolidamento di una rete di proficui rapporti fra il settore primario e quello del credito, possa operare al fine di assicurare nuove e più efficaci forme di sostegno al credito per le aziende agricole ed agroalimentari che presentino adeguati parametri di stabilità sul piano economico e finanziario.

**PARERE DELLA 10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

(Estensore: GIARETTA)

12 luglio 2007

La Commissione, esaminato il Documento,

premessò che:

le previsioni di crescita del PIL per il 2007 e gli anni seguenti, attestate attorno al 2 per cento annuo, superiore alla media del decennio precedente ed in particolare del triennio scorso, caratterizzato da una stasi nella crescita, indicano una fase ciclica espansiva caratterizzata da tassi di crescita al di sopra del potenziale;

tale crescita tuttavia appare ancora inferiore a quella media dei paesi industrializzati, di quelli UEM ed in particolare di Francia, Germania e Spagna, in relazione al fatto che sussistono forti differenziali nella produttività totale dei fattori e un incremento stabile della produttività è uno dei fattori essenziali per un incremento consistente e duraturo del tasso di crescita del PIL;

è condivisibile perciò l'accentuazione, contenuta nel DPEF, di una azione prioritaria sul fronte dello sviluppo economico, come condizione necessaria per rendere duraturo il risanamento della finanza pubblica e che lo sviluppo per esprimere tutte le potenzialità deve accompagnarsi ad una adeguata sostenibilità ambientale che lo renda compatibile nel lungo periodo e ad una equità sociale che contribuisca anche al sostegno della domanda interna, confermando così i tre pilastri della crescita sostenibile, equità sociale, risanamento finanziario;

il quadro della finanza pubblica individua un percorso rigoroso per il mantenimento degli obiettivi di risanamento pur introducendo una maggiore gradualità al fine di consentire l'attuazione di politiche attive a sostegno dello sviluppo e dell'equità sociale;

tale scelta richiede tuttavia di mettere in campo tutte le azioni previste nel Documento per il contenimento, la razionalizzazione e la qualificazione della spesa pubblica, spostando le risorse dall'area della spesa improduttiva e a bassa efficacia a quella finalizzata ad aumentare la produttività del sistema e a sostenere processi virtuosi di rafforzamento delle infrastrutture materiali e immateriali del Paese e di coesione sociale;

è condivisibile la scelta di non prevedere aumenti ulteriori della pressione fiscale prefigurando, dopo l'intervento strutturale sulla riduzione del cuneo fiscale, che entra a regime, una politica fiscale orientata a favorire il reinvestimento degli utili, l'aggregazione e la capitalizzazione d'impresa, con priorità alla ricerca;

è positiva l'innovazione introdotta nel DPEF di quest'anno, ai fini di aumentare la trasparenza dei conti pubblici, di accompagnare i dati relativi agli andamenti tendenziali a legislazione vigente con il quadro degli impegni assunti (ad esempio contratti del pubblico impiego), dei rifinanziamenti secondo prassi (in particolare Anas, FS, Poste, Legge Obiettivo) e ipotesi di nuove iniziative (in particolare interventi sull'ICI e sugli affitti) dato che, in tal modo, si offre al Parlamento una più completa informazione ai fini della predisposizione della Risoluzione parlamentare;

si condividono in particolare le linee di indirizzo riguardanti materie di competenza della Commissione:

a) la prosecuzione di azioni per completare i processi di liberalizzazione e di apertura dei mercati protetti per aumentarne la competitività e a maggior tutela del consumatore;

b) la semplificazione normativa e amministrativa;

c) le politiche energetiche con il completamento delle liberalizzazioni, il rafforzamento della sicurezza del sistema con più adeguata dotazione infrastrutturale, la maggiore diversificazione delle fonti con un forte investimento in direzione delle energie rinnovabili e del risparmio energetico, un più stretto collegamento tra politiche energetiche e tutela dell'ambiente;

d) il sostegno in modo prevalentemente automatico delle attività di ricerca, sviluppo ed innovazione tecnologica;

e) il sostegno alla internazionalizzazione delle imprese esportatrici italiane, attraverso una concentrazione dei progetti, sostegni mirati al sistema della piccola e media impresa con progetti di distretto e di filiera, la lotta alla contraffazione;

f) il sostegno del turismo, favorendo in particolare il miglioramento dell'offerta e l'aggregazione imprenditoriale;

g) le politiche per il Mezzogiorno, attraverso l'efficiente utilizzo delle risorse del Quadro strategico nazionale 2007-2013 e l'incremento della quota di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno;

h) l'attuazione del federalismo fiscale in direzione del principio di responsabilità e solidarietà e di miglioramento dell'efficacia ed efficienza della spesa pubblica;

esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni e raccomandazioni:

1. il sistema della incentivazione delle attività d'impresa è ancora gravato da una eccessiva intermediazione burocratica che accresce tempi e costi per le imprese e da un inadeguato controllo della qualità ed efficacia degli interventi e da un non corretto rapporto tra spesa pubblica e

rafforzamento dell'apparato produttivo del paese sotto il profilo della creazione di nuova e qualificata occupazione e di creazione di nuove imprese competitive. Si sottolinea, in particolare, la necessità di sostenere processi di innovazione e adeguamento nel settore della logistica e della distribuzione, come fattori essenziali per la crescita della produttività del sistema-Paese;

2. occorre rafforzare il sostegno alle attività di ricerca e innovazione, particolarmente problematiche per un sistema produttivo basato su imprese di piccole dimensioni. La previsione di un credito automatico d'imposta per le attività di ricerca contenuta nella vigente legge finanziaria va rafforzata, prevedendo un tetto superiore a quello esistente del 10 per cento per le attività in proprio e del 15 per cento per quelle in collaborazione con gli enti pubblici di ricerca, particolarmente in quest'ultimo caso, al fine di favorire la collaborazione tra pubblico e privato;

3. vanno rafforzate ed accelerate le azioni già intraprese per alleggerire gli oneri burocratici per l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa, particolarmente gravosi per le attività minori, in tutti quei casi in cui vi sia una sproporzione tra onere a carico dell'impresa e interesse generale da tutelare;

4. in coerenza con gli obiettivi previsti dalla strategia di Lisbona è essenziale predisporre adeguate azioni, ad esempio attraverso crediti automatici di imposta, per l'incremento della partecipazione del lavoro femminile nel Mezzogiorno, dove sussistono indici particolarmente deboli, che costituiscono un freno grave allo sviluppo complessivo dell'economia italiana;

5. nel campo energetico vanno proseguite e rafforzate le azioni avviate con la finanziaria per il 2007 per il risparmio energetico nelle abitazioni, negli impianti industriali e nel settore della mobilità, nonché la messa a regime del sistema di incentivazione delle energie rinnovabili secondo le linee già predisposte nell'ultima legge finanziaria e implementate con l'Atto Senato n. 691; la messa in sicurezza del sistema del gas attraverso la realizzazione delle infrastrutture necessarie ad assicurare una adeguata diversificazione nell'approvvigionamento ed assicurare un contesto maggiormente concorrenziale, dando attuazione alla norma prevista nella legge finanziaria in ordine alla separazione delle reti. In particolare, vanno previste azioni per sostenere l'attività di ricerca e innovazione nel settore della produzione energetica;

6. in campo turistico è importante sviluppare una attenzione particolare nei confronti dei grandi mercati emergenti come Cina e India ed una azione per il miglioramento dell'offerta, attraverso opportune politiche di carattere fiscale e creditizio che favoriscano la creazione di nuove strutture alberghiere, l'organizzazione di catene in grado di assicurare una offerta adeguata, il superamento della eccessiva frammentazione, la facilitazione della acquisizione proprietaria per le imprese gestite in affitto, per facilitare i necessari investimenti di miglioramento della qualità;

7. l'importante obiettivo espresso dal DPEF di superare il *digital divide* (che è un ostacolo importante per lo sviluppo economico e tecnolo-

gico del paese, particolarmente in alcune aree sfornite di infrastrutture adeguate) attraverso il completamento del sistema delle reti di comunicazione, deve avvenire assicurando un contesto concorrenziale che tenga conto dell'esigenza di non rafforzare posizioni dominanti esistenti e garantendo la piena neutralità tecnologica.

**PARERE DELLA 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE****(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)**

(Estensore: LIVI BACCI)

11 luglio 2007

La Commissione, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2008-2011 per le parti di competenza,

preso atto che il Documento prospetta che la legge finanziaria per il 2008 non conterrà nessuna manovra correttiva, ma soltanto «una riprogrammazione della spesa, con aumenti in alcuni settori che saranno compensati da riduzioni in altri settori», e con esclusione di ogni ipotesi di aumento della pressione fiscale,

preso atto dell'impegno, enunciato dal Documento stesso, di attuare politiche volte a favorire una maggiore equità intergenerazionale;

rilevato che, nel quadro programmatico del Documento, si prevede una sensibile espansione dell'occupazione ed una graduale ulteriore riduzione del tasso di disoccupazione,

preso atto che le tendenze predette potranno realizzarsi solo in presenza di politiche attive per il lavoro e, in particolare, di interventi specifici in favore dei giovani, delle donne e dei lavoratori più anziani,

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

occorre dare piena attuazione a tutte le misure per la crescita e l'equità previste dalla legge finanziaria per il 2007, con particolare riferimento agli interventi per lo sviluppo e l'incremento degli investimenti per il Mezzogiorno;

riguardo alla spesa pubblica, si sottolinea la necessità di un rafforzamento dell'azione di qualificazione e selettività della spesa stessa, mantenendone costanti i livelli;

riguardo alle politiche per il contrasto del lavoro nero ed irregolare e per l'elevamento del livello dell'attività di prevenzione degli infortuni sul lavoro, si raccomanda un rapido proseguimento nell'esame del disegno di legge di iniziativa governativa sulla sicurezza sul lavoro. Quest'ultimo, peraltro, nella versione approvata dal Senato in prima lettura, non contiene solo una disciplina di delega, ma anche norme direttamente operative, intese, in particolare, al miglioramento delle attività di prevenzione e vigi-

lanza e alla definizione di un coordinamento organico sul territorio tra i vari soggetti competenti alle attività suddette;

l'adozione di interventi organici in favore dei giovani appare necessaria anche al fine di superare la dimensione di precarietà, che contraddistingue in larga misura l'inizio dell'attività lavorativa, e di anticipare l'ingresso nel mondo del lavoro, allineando l'Italia, per quest'aspetto, alle medie degli altri Paesi europei. Il conseguimento di tali obiettivi permetterebbe anche un miglioramento della misura delle prestazioni pensionistiche future, che il sistema di calcolo contributivo pone in stretta connessione con l'anzianità contributiva;

si rileva la necessità di rafforzare le politiche di *welfare*, con particolare riferimento alle situazioni di maggiore vulnerabilità economica (quali i nuclei monoparentali, le famiglie numerose e con i figli minori, gli anziani soli). Tale rafforzamento può essere conseguito anche mediante la rimodulazione del sistema di imposizione sul reddito familiare. Conformemente con tali indirizzi va realizzata la revisione dell'ISEE. Va inoltre qui rilevata l'urgenza di rafforzare la rete di servizi per l'infanzia e per i minori e di promuovere il fondo per la non autosufficienza;

la Commissione sottolinea anche la rilevanza sociale delle politiche di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, considerando tra l'altro che ogni misura volta a favorire l'occupazione delle donne pone anche i presupposti per un incremento della natalità, in quanto attualmente le scelte delle coppie in merito alla procreazione sono condizionate negativamente dall'assenza di un secondo reddito nelle famiglie;

si invita il Governo ad avviare entro l'anno la discussione in Parlamento per l'approvazione del piano straordinario per il lavoro delle donne, al fine di aumentare l'occupazione ed eliminare le disparità tra generi, rimuovendo gli ostacoli all'ingresso ed alla permanenza delle donne nel lavoro;

sempre nell'ambito di politiche del lavoro mirate a promuovere l'occupazione delle fasce più deboli, vanno messe in atto misure volte a favorire la stabilità occupazionale dei lavoratori ultracinquantenni, senza la quale risulta illusoria qualsiasi ipotesi di prolungamento, anche volontario, della vita lavorativa;

si rileva che all'aumento della produttività del lavoro avvenuto negli ultimi tempi deve corrispondere anche un adeguamento delle politiche retributive, valorizzando il contributo del lavoro alla crescita complessiva del sistema economico;

con riferimento alle precedenti osservazioni, la Commissione ritiene necessario sviluppare un particolare impegno, anche mediante l'elaborazione normativa, sui temi del *welfare* familiare, della tutela dei lavoratori ultracinquantenni e della formazione continua.

**PARERE DELLA 12<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE****(IGIENE E SANITÀ)**

(Estensore: BAIO)

10 luglio 2007

La 12<sup>a</sup> Commissione permanente (Igiene e Sanità), esaminato il Documento,

premessi che:

- tra il 2000 e il 2006, il rapporto tra la spesa sanitaria ed il PIL ha visto un aumento pari a 1,2 punti percentuali, registrandosi un maggiore incremento nella spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi;
- nel DPEF 2007-2011 e nella successiva Relazione previsionale e programmatica, era stata stimata una crescita della spesa sanitaria sostanzialmente in linea con la crescita nominale del PIL, sia a livello di andamento tendenziale pluriennale, che a livello di fabbisogno programmato;
- l'esercizio 2007 ha già beneficiato di alcune manovre di copertura relative agli esercizi 2005-2006, adottate dalle Regioni per non incorrere nelle sanzioni, nonché di quote di gettito relative allo stesso periodo derivanti dall'applicazione dei meccanismi tributari sanzionatori;
- l'esercizio 2007 sta beneficiando delle manovre di contenimento delle spese varate con la legge finanziaria 2007 e con i piani di rientro definiti con le Regioni che hanno fatto registrare un disavanzo elevato;

valutati che:

- l'ammontare delle risorse complessivamente messe a disposizione del Servizio sanitario nazionale (SSN) è definito nel quadro del nuovo Patto per la Salute siglato tra Governo e Regioni nel settembre 2006;
- la legge finanziaria 2007 ha adeguato le risorse, incrementando di 6 miliardi di euro il finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato e dando certezza circa le risorse a disposizione nel triennio 2007-2009;
- la stessa legge finanziaria ha incrementato di circa 2,6 miliardi di euro, portandole a 20 miliardi complessivi, le risorse a disposizione per il cofinanziamento degli accordi di programma con le Regioni in materia di investimenti in edilizia sanitaria ed innovazione tecnologica. A tale ammontare di finanziamenti si aggiungono ulteriori risorse per la «sanità-svi-

luppo economico», destinate dal Governo e dalle Regioni nell'ambito del programma dei fondi strutturali europei 2007-2013;

– l'emergere del debito sommerso pre-2005 in alcune Regioni è stato fronteggiato con un sostegno ulteriore alla rimodulazione dei debiti che ne ha reso sostenibile l'onere per interesse;

considerato che, compatibilmente con i finanziamenti sopra indicati, il Governo individua come prioritari la revisione, la riforma e la promozione del Sistema sanitario nazionale, al fine di rispondere alle esigenze del cittadino, soprattutto dei bambini, delle donne e degli anziani, e, in particolar modo, per garantire una qualità elevata del SSN;

valutati positivamente i seguenti punti del Documento in esame:

– la riorganizzazione ed il potenziamento della rete delle cure primarie, con la promozione di forme evolute di associazionismo tra i medici e di integrazione con l'attività dei distretti sanitari;

– l'ammodernamento del sistema sanitario focalizzato sulla valorizzazione delle risorse umane, a partire dai medici e dal personale sanitario puntando anche a completare il processo, avviato con la legge finanziaria 2007, di superamento del fenomeno del precariato;

– l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), con il superamento di prestazioni ormai obsolete ed il potenziamento di prestazioni ad elevata rilevanza sociale – in questo quadro, si sta procedendo alla revisione dei 43 Drg (*Diagnosis related group*) ad alto rischio di inappropriatazza –;

– la riorganizzazione della rete ospedaliera e la razionalizzazione dei sistemi di acquisto di beni e servizi;

– l'adeguamento delle risorse (a disposizione del cofinanziamento) per gli investimenti in edilizia sanitaria ed innovazione tecnologica;

– lo sviluppo dell'integrazione socio-sanitaria, compatibilmente con le risorse disponibili, con riferimento in primo luogo ai soggetti non autosufficienti e alla loro presa in carico e, in particolare, con l'incentivazione dell'assistenza domiciliare integrata per i medesimi, che deve essere scelta prioritaria, rispetto all'assistenza in strutture residenziali, in quanto più appropriata alle esigenze della persona non-autosufficiente, oltre che meno dispendiosa;

– la riforma del sistema di regolazione del settore farmaceutico, con l'obiettivo sia di garantire un più adeguato controllo della spesa sia di offrire alle imprese un nuovo assetto di regolazione dei prezzi, che dia loro certezze e crei condizioni di mercato più favorevoli alla competizione ed all'innovazione e più incentivanti per gli investimenti in ricerca e sviluppo nel territorio nazionale;

– la revisione del sistema della compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, improntandolo ad una maggiore equità in rapporto alle condizioni economiche delle famiglie (tramite l'indicatore sulla situazione economica equivalente-ISEE);

– l'elevamento del livello di servizi socio-sanitari in favore dell'infanzia, della donna e della famiglia, anche tramite l'ampliamento dell'attività dei consultori;

– la promozione dell'assistenza odontoiatrica, anche attraverso il miglioramento delle forme di regolazione ed incentivazione dei fondi sanitari integrativi, estendendo le cure anche ai soggetti fragili;

– l'avvio di un graduale percorso di passaggio della sanità penitenziaria nell'ambito del Servizio sanitario nazionale;

– l'attuazione di un sistema di monitoraggio, attraverso una serie adeguata di indicatori;

– l'adozione di un programma per la promozione permanente della qualità del Servizio sanitario nazionale, attraverso il monitoraggio del gradimento dei servizi da parte degli utenti;

– lo sviluppo dell'erogazione di servizi digitali da parte delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento anche al settore della sanità elettronica;

osservato che il Documento, secondo quanto espresso, migliora e rafforza l'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale (SSN),

ritenuto opportuno:

– adeguare il livello del finanziamento complessivo del Servizio sanitario nazionale, al fine di garantire il completo finanziamento dei LEA, anche nella previsione di una loro revisione, a partire dalla reintroduzione delle cure odontoiatriche, con particolare attenzione ai soggetti in condizione di vulnerabilità, tra i quali i minori di anni 14, i disabili e gli anziani;

– attuare una strategia di prevenzione al fine di evitare un uso inappropriato e l'abuso di farmaci;

– definire una politica strategica relativamente alle malattie croniche, dedicando maggiore attenzione alla lungo-degenza cronica e ad alta intensità di cura;

– individuare risorse necessarie al fine di indennizzare le persone danneggiate da trasfusioni e da emoderivati, nonché menomate da Talidomide;

esprime parere favorevole.

**PARERE DELLA 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(Estensore: FERRANTE)

12 luglio 2007

La Commissione, esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria,

considerato che esso, con significativa innovazione teorica, qualifica esplicitamente la tutela dell'ambiente come componente essenziale di una strategia volta a rafforzare la competitività del Paese e dichiara la sostenibilità come asse fondante delle politiche di sviluppo;

considerato che, al fine di individuare gli strumenti necessari per attuare una seria e concreta politica ambientale, il documento correttamente indica la strada che parte dalla piena attuazione dell'Agenda di Lisbona e ritenuto che questa strada richieda la predisposizione di adeguate misure di incentivazione e un corretto uso degli strumenti di mercato, in modo da permettere da una parte di spostare l'onere fiscale, per esempio dalle tasse sul lavoro a quelle sulle attività inquinanti, e dall'altra di facilitare il reperimento di risorse per incoraggiare comportamenti virtuosi dal punto di vista ambientale, oltre che l'innovazione e la ricerca;

considerato che, al fine di monitorare con continuità i progressi in questo campo, il documento prevede, a fianco dei tradizionali indicatori macroeconomici, ulteriori indicatori ambientali, nonché la possibilità di adottare anche un sistema di contabilità ambientale nell'ambito del bilancio dello Stato e degli enti territoriali;

considerato che il documento richiama esplicitamente il fatto che per combattere i cambiamenti climatici in atto occorre perseguire entro il 2020, come previsto dall'Unione europea, i seguenti obiettivi quantitativi: realizzare almeno il 20 per cento dei consumi di energia con fonti rinnovabili; aumentare del 20 per cento l'efficienza energetica rispetto alle proiezioni al 2020; ridurre del 20 per cento le emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

a) il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011, anche se non arriva a definire chiaramente la «sostenibilità» come «nuova qualità dello

sviluppo» e non va oltre il tentativo di coniugare crescita e sostenibilità, indubbiamente definisce un quadro positivo soprattutto dal punto di vista dell'innovazione culturale nell'intreccio fra politiche ambientali e di sistema; emergono, però, alcune indeterminatezze nelle scelte ambientali più importanti, quali quelle connesse al rispetto del Protocollo di Kyoto, che avrebbero potuto essere evitate attraverso la predisposizione di un vero e proprio «allegato ambientale», che andasse oltre e più in profondità e in dettaglio rispetto agli «approfondimenti» presenti nel testo del documento;

b) non può essere ignorata la situazione di grande difficoltà in cui versa il personale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e degli istituti dallo stesso vigilati, come ad esempio l'Icram: il personale è in gran parte precario, con contratti a progetto o a tempo determinato, e le piante organiche teoriche sono lungi dall'essere coperte; occorrerebbe, invece, rafforzare e potenziare il Ministero e le sue strutture dando certezza sul futuro ai tecnici e ai ricercatori che vi lavorano, prevedendo con la manovra finanziaria per il 2008 adeguate risorse a tal fine;

c) risulta necessario prevedere, in sede di definizione della manovra di finanza pubblica per il 2008, adeguati interventi per rendere concreto il Piano delineato dal documento di programmazione economico-finanziaria in vista dei seguenti obiettivi, da conseguire entro il 2020: realizzare almeno il 20 per cento dei consumi di energia con fonti rinnovabili; aumentare del 20 per cento l'efficienza energetica rispetto alle proiezioni del 2020; ridurre del 20 per cento le emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990;

d) in particolare in considerazione dell'obiettivo di ridurre le emissioni di anidride carbonica in misura pari a 98 milioni di tonnellate entro il 2012, occorre che il Governo predisponga il quadro particolareggiato della ripartizione della suddetta riduzione tra i diversi settori e delle misure finalizzate a realizzarla;

e) riproporre, in sede di definizione della manovra di finanza pubblica per il 2008, le seguenti indicazioni: agevolazioni fiscali, sotto forma di detrazione dall'imposta lorda, per interventi di adeguamento degli edifici volti a garantire migliori risultati in termini di risparmio energetico (riduzione delle perdite di energia attraverso pareti, pavimenti, solai e finestre, promozione del solare termico e di nuovi edifici con alti *standard* energetici); proroga alla fine del 2008 della detrazione ai fini Irpef prevista per le ristrutturazioni edilizie con limite della fruizione stabilito in 50.000 euro per unità immobiliare e con percentuale ammessa in detrazione del 55 per cento; conferma per il 2008 del regime Iva agevolato per le ristrutturazioni edilizie, per le prestazioni fatturate dal 1° gennaio 2008; diritto a un contributo per la realizzazione di nuovi edifici o complessi che rispettino i parametri di efficienza energetica; detrazione, per una quota del 20 per cento, fino a un valore massimo della detrazione di 1.500 euro per motore, delle spese documentate, sostenute entro il 31 dicembre 2008, per l'acquisto e l'installazione di motori ad elevata efficienza di potenza elettrica, compresa fra 5 e 90 kW; obbligo di previsione

nel regolamento edilizio comunale, ai fini del rilascio del permesso di costruire, dell'installazione di pannelli fotovoltaici per la produzione di energia elettrica per gli edifici di nuova costruzione in modo tale da garantire una produzione energetica non inferiore a 0,2 kW per ciascuna unità abitativa;

f) è auspicabile che l'intera politica energetica del Governo si unifichi alle linee guida definite dal documento di programmazione economico-finanziaria in tema di energia termoelettrica, con particolare riferimento alla rimodulazione della fiscalità dell'energia elettrica sulla base di *benchmark* unico di emissione per kWh prodotto, alla promozione degli impianti di piccola trigenerazione diffusa e di cogenerazione e alla graduale programmazione della sostituzione di fonti fossili ad alta emissione di CO<sub>2</sub>;

g) appare necessario pervenire in tempi brevi alla conclusione dell'esame del disegno di legge Atto Senato n. 691, al quale numerosi senatori componenti della 13<sup>a</sup> Commissione permanente hanno presentato una serie di proposte emendative che risultano coerenti con le indicazioni del documento di programmazione economico-finanziaria in tema di incentivazione delle fonti rinnovabili e capaci di conferire ad esse l'indispensabile cogenza;

h) occorre promuovere lo sviluppo delle tecnologie per la cattura ed il sequestro, non solo chimico, dell'anidride carbonica;

i) anche in considerazione delle indicazioni contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria relativamente al «riciclaggio dei rifiuti», appare indispensabile contrastare con decisione le eco-mafie, che rappresentano non solo una grave ipoteca criminale sull'ambiente, ma anche un aggravio dei costi economici e finanziari nell'intero settore, in particolare introducendo nel codice penale la previsione dei reati ambientali;

l) in materia di difesa del suolo si segnala la necessità di ribadire l'impegno ad una decisa inversione di rotta rispetto al recente passato, ripristinando fondi adeguati non solo a fronteggiare le emergenze idrogeologiche, ma anche a pianificare e a rendere sistematico il buon Governo del territorio;

m) non può non destare preoccupazione un programma di infrastrutture che sembra favorire di gran lunga la realizzazione di nuove strade a scapito dello sviluppo del sistema ferroviario e che non sembra mettere al centro della ricerca delle risorse quel piano per la mobilità sostenibile che lo stesso documento di programmazione economico-finanziaria in più parti qualifica come indispensabile;

n) appare necessario che la localizzazione delle infrastrutture sul territorio, superando la normativa recata dalla legge obiettivo, torni nell'ambito della legislazione ordinaria anche al fine di assicurare la partecipazione e l'informazione dei cittadini, l'intesa delle istituzioni locali e l'attuazione di tutte le procedure necessarie alla tutela ambientale;

o) in tema di politiche per la casa, in considerazione dell'esigenza affermata dal documento di programmazione economico-finanziaria di ac-

crescere la disponibilità di alloggi, appare opportuno prevedere sia un attento monitoraggio idoneo a consentire la verifica in concreto della reale necessità di costruire nuove abitazioni, sia incentivazioni per la ristrutturazione del già costruito; inoltre una nuova politica per la casa non può prescindere dalla definizione del programma nazionale sulle politiche abitative, finalizzato ad aumentare il numero degli alloggi da locare a canone agevolato e da destinare in proprietà a soggetti socialmente deboli secondo le indicazioni del Tavolo di concertazione sulle politiche abitative (articolo 4 della legge n. 9 del 2007).

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: SOLIANI)

12 luglio 2007

La Commissione, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011;

ritenuto che esso risponde alla raccomandazione del Consiglio dei ministri economici e finanziari dell'Unione europea (Ecofin) del 12 luglio 2005, inerente la procedura d'infrazione per *deficit* eccessivo, prevista dall'articolo 104, paragrafo 7 del Trattato istitutivo della Comunità europea, prevedendo un rapporto tra indebitamento netto e prodotto interno lordo per il 2007 pari al 2,5 per cento, al di sotto della soglia del 3 per cento;

ritenuto che esso risponde agli impegni derivanti dal Patto di stabilità e crescita (contenuti nel Programma di stabilità dell'Italia del dicembre 2006, approvato dal Consiglio UE con il parere del 27 febbraio 2007) anche per ciò che concerne gli obiettivi di medio termine (OMT) di riduzione, sia del rapporto *deficit*/PIL, con un sostanziale pareggio entro il 2011, sia del rapporto fra debito pubblico e PIL, di cui è prevista una riduzione al 95 per cento entro lo stesso periodo;

ricordato che gli obiettivi di risanamento dei conti pubblici e di riduzione del debito pubblico, oltre ad agevolare lo sviluppo e la crescita dell'economia, rappresentano un imprescindibile elemento di solidarietà intergenerazionale nei confronti delle future generazioni;

ricordato inoltre che il Consiglio dell'Unione europea, nel parere del 27 febbraio 2007 sul Programma di stabilità dell'Italia aggiornato al dicembre 2006 (i cui obiettivi sono sostanzialmente confermati nel DPEF in esame) ha espresso una valutazione positiva, invitando, per altro, l'Italia ad approfittare del miglioramento delle condizioni di bilancio ai fini della riduzione del disavanzo e del debito, e che analogo invito è contenuto negli Orientamenti sulle politiche fiscali, approvati il 20 aprile 2007 dai ministri dell'Eurogruppo;

considerato che con il Documento in esame, il Governo ha confermato l'orientamento diretto a perseguire al contempo gli obiettivi di risanamento dei conti pubblici e gli obiettivi di crescita economica e coesione sociale, «coniugando l'esigenza di utilizzare gran parte delle risorse ag-

giuntive emerse nel 2007 a riduzione del disavanzo al fine di evitare una nuova manovra correttiva nel 2008, con quella di fronteggiare emergenze produttive ed istanze sociali di grande rilievo» (pag. 32 del DPEF);

ricordato che il Consiglio dell'Unione europea, nel citato parere del 27 febbraio 2007, ha tra l'altro invitato l'Italia, in considerazione dell'elevato livello del debito pubblico accumulato, ad evitare significativi aumenti della spesa connessa all'invecchiamento demografico, anche in vista del raggiungimento, al più tardi entro la fine del periodo coperto dal Programma di stabilità dell'Italia, della conseguente riduzione del rapporto debito/PIL;

rilevato a tale proposito che la riforma pensionistica vigente è attualmente oggetto di un negoziato aperto con le parti sociali in vista di una sua revisione, negoziato oggetto di osservazione sia da parte del Commissario europeo per gli affari economici e monetari Joaquín Almunia, sia del Fondo monetario internazionale;

valutata positivamente, in particolare, l'indicazione nel DPEF delle politiche strategiche che il Governo intende mettere in atto riferendosi alle misure delineate nel Programma nazionale di riforma dell'Italia, nell'ambito della Strategia di Lisbona, la cui realizzazione comporta una spesa complessiva di oltre 60 miliardi di euro in tre anni, pari all'1,3 per cento del PIL l'anno;

considerato, a tale riguardo, che il Consiglio dell'Unione europea ha formulato il 27 marzo 2007 un giudizio positivo sul Programma nazionale di riforma, raccomandando di: perseguire una politica rigorosa di risanamento fiscale in modo tale che il rapporto debito pubblico/PIL diminuisca, dando piena attuazione alle riforme necessarie per garantire la sostenibilità a lungo termine dei conti pubblici; proseguire ulteriormente nella strategia di liberalizzazione, al fine di accrescere la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi; ridurre le disparità regionali in campo occupazionale combattendo il lavoro irregolare, potenziando i servizi per l'infanzia e garantendo l'efficienza dei servizi per l'occupazione su tutto il territorio nazionale; mettere a punto una strategia globale di apprendimento continuo e migliorare la qualità dell'istruzione garantendone l'adeguatezza al mercato del lavoro; concentrarsi sul miglioramento della strategia in materia di ricerca e sviluppo, adottare provvedimenti efficaci per una maggiore sostenibilità dei servizi sanitari, promuovere l'uso sostenibile delle risorse, attuare i piani di ristrutturazione infrastrutturale e rafforzare ed attuare pienamente il sistema globale di valutazione d'impatto della normativa proposta;

rilevato che tali indicazioni costituiscono un riferimento essenziale per la formulazione delle politiche di riforma in Italia e sono state riprese integralmente nel Documento programmatico in esame, con particolare riferimento alle liberalizzazioni, caratterizzate da un notevole impegno del Governo, con apprezzabili risultati anche in termini di contenimento dei prezzi;

formula, per quanto di competenza, parere favorevole, con la seguente osservazione:

esprime la viva e preoccupata esigenza di procedere decisamente, nei prossimi anni, verso una riduzione del debito pubblico, anche attraverso il recupero di sostanziali avanzi primari di bilancio, al fine di liberare importanti risorse oggi destinate a coprire la spesa per gli interessi, nonché attraverso riforme strutturali tali da razionalizzare le maggiori fonti di spesa pubblica, evitando sprechi e anacronistici meccanismi, in un quadro aggiornato di sostenibilità e nel rispetto del livello «essenziale» delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, secondo l'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, che il DPEF esprime negli obiettivi della crescita, dell'equità, dell'ambiente e delle dotazioni infrastrutturali.

**PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI**

(Estensore: CREMA)

11 luglio 2007

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011 (*Doc. LVII, n. 2*);

considerati gli obiettivi e gli indirizzi complessivamente tracciati nel Documento, mediante i quali il Governo intende rilanciare il perseguimento di un solido e duraturo sviluppo economico, di una maggiore equità sociale e del risanamento finanziario, profili da coniugare con l'intento di realizzare una più elevata qualità di spesa attraverso efficienti e razionali processi di allocazione delle risorse esistenti;

evidenziati i riferimenti richiamati dal Documento alla «Strategia di Lisbona», sulla base della quale il Consiglio Europeo ha indotto l'Italia a perseguire una politica rigorosa di risanamento fiscale affinché si prospetti una riduzione del rapporto debito pubblico/PIL, anche promuovendo la piena attuazione delle riforme pensionistiche tese a garantire la sostenibilità a lungo termine dei conti pubblici; a progredire ulteriormente sul percorso delle liberalizzazioni, al fine di accrescere la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi; a ridurre le disparità regionali nel campo dell'occupazione contrastando il lavoro irregolare; a migliorare la qualità dell'istruzione garantendone l'adeguatezza al mercato del lavoro;

rilevato quanto evidenziato nel Documento in ordine all'opportuna attivazione di specifiche iniziative sul versante delle politiche di settore, quali, in particolare: i progetti di sicurezza integrata che coinvolgono le regioni ed il sistema delle autonomie nell'elaborazione di strategie organizzative finalizzate a soluzioni avanzate di sicurezza; l'attuazione di un sistema di contabilità e bilancio ambientale nello Stato, nelle regioni e negli enti locali che integri gli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle regioni, delle province autonome e dei comuni, allo scopo di assicurare conoscenza, trasparenza e responsabilità all'azione del Governo rispetto ai principi dello sviluppo sostenibile, assicurando, altresì, il diritto all'informazione ambientale; il coordinamento della politica della mobilità, attraverso l'intervento cooperativo delle re-

gioni; l'attuazione di politiche sociali attraverso idonee sinergie fra i diversi attori coinvolti, mediante incisive forme di raccordo e collaborazione tra lo Stato, le regioni, le province ed i comuni; l'attuazione di un Piano nazionale della famiglia con il pieno coinvolgimento delle regioni e degli enti locali;

considerato quanto si evince dal contenuto del Documento in ordine al riconoscimento agli enti territoriali di un'autonomia tributaria significativa rispetto alle ampie competenze di spesa ad essi spettanti e tale da responsabilizzarli nella gestione finanziaria anche in relazione ai vincoli finanziari internazionali; rilevata al contempo l'indicazione di consentire la possibilità di attuare differenziazioni tra territori nei livelli dell'intervento pubblico, ferma restando l'esigenza di garantire al sistema della finanza decentrata un adeguato grado di perequazione tra territori differentemente dotati in termini di gettiti potenziali e diversamente caratterizzati in termini di bisogni;

evidenziato l'orientamento tratto dal Documento circa l'opportunità di introdurre il saldo come parametro di riferimento per il Patto di Stabilità Interno e l'esigenza di valutare come complementari e strettamente connessi, in un complessivo quadro di riforma, i disegni di legge delega sul federalismo fiscale e sul «Codice delle autonomie», attuativo quest'ultimo degli articoli 117, comma 2, lettera *p*), e 118 della Costituzione;

considerata l'indicazione di voler attivare politiche innovative di sostegno a favore della montagna e dei comuni montani, al fine di valorizzarne le potenzialità economiche, nonché a favore dei territori insulari e delle isole minori, sulla base dei principi della specificità territoriale, dello sviluppo sostenibile, della coesione economica e della sussidiarietà, e richiamato altresì l'obiettivo di potenziare i compiti di valutazione della qualità dell'azione di Governo del sistema delle autonomie, al fine di migliorarne economicità ed efficienza e ridurre i costi, anche mediante la previsione di misure volte ad incentivare la gestione in forma associata dei servizi pubblici tra gli enti locali;

evidenziato che i menzionati interventi di sostegno a favore di specifici settori assumono per lo più carattere frammentario e, al fine di rendere più incisive e sistematiche le iniziative intraprese, richiederebbero più propriamente la sussistenza di apposite leggi cornice nelle singole materie d'interesse, come in più occasioni evidenziato dalla Corte costituzionale;

valutata favorevolmente la prospettiva che, sulla base dei principi di concertazione e di leale collaborazione, le regioni e gli altri livelli delle autonomie territoriali siano coinvolti in modo sistematico nella definizione delle strategie settoriali, in una prospettiva di compiuta attuazione del Titolo V, Parte II, della Costituzione, pur evidenziandosi che la presentazione del Documento non è stata preceduta da un'adeguata concertazione con il sistema delle autonomie territoriali;

esprime

parere favorevole

*con la seguente osservazione:*

sia evidenziata, in quanto particolarmente richiamata nel Documento di programmazione economico-finanziaria, la prospettiva federalista, e segnatamente:

– sia valutata l'opportunità che la risoluzione parlamentare che avrà ad oggetto il Documento in esame preveda che il disegno di legge finanziaria per il 2008 disciplini, nel novero delle riforme strutturali necessarie all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in tema di federalismo fiscale, anche la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, fatta salva la competenza dei regolamenti parlamentari;

– sia data piena attuazione all'indicazione del Documento nella quale si afferma l'esigenza di attuare un pieno, compiuto e sistematico coinvolgimento delle autonomie territoriali nella definizione delle strategie settoriali di intervento pubblico;

– sia rilanciato e consolidato il confronto dialettico tra Stato e Regioni, tanto nella fase propositiva che in quella decisionale concernente l'individuazione e l'utilizzo delle risorse disponibili, in un'ottica di rigorosa attuazione dei principi di finanza decentrata.



