

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo Partito Democratico
Ufficio Legislativo

DPEF 2009-2013
MANOVRA FINANZIARIA

Nota di lettura n. 1

3 Luglio 2008

Indice

Premessa	pag. 3
Il tramonto del DPEF. Verso la Finanziaria anticipata	pag. 5
<ul style="list-style-type: none">- La “controriforma” del bilancio- La manovra triennale con decretazione d’urgenza- Il profilo generale della manovra- Il quadro tendenziale e programmatico- Le politiche uscite dall’agenda del Governo- La manovra recessiva	
Le cifre del DPEF e della manovra	pag. 13
Interventi in materia di sviluppo economico	pag. 21
Interventi in materia di lavoro	pag. 25
<ul style="list-style-type: none">- La deregulation del mercato del lavoro- La stretta del pubblico impiego. Il piano industriale della P.A.	
Interventi in materia di giustizia	pag. 28
<ul style="list-style-type: none">- Modifiche in materia di giustizia civile, amministrativa e tributaria	
Interventi in materia di spesa sanitaria	pag. 34
Interventi in materia di organizzazione scolastica	pag. 35
Interventi in materia di università	pag. 36
Interventi in materia di enti locali	pag. 37
Pareri di minoranza sul DPEF resi nelle Commissioni permanenti	pag. 38

PRIME NOTE SUL DPEF 2009-2013 E SULLA MANOVRA FINANZIARIA

Premessa

Il DPEF 2009-2013, rispetto alla norma e alla prassi consegnatici dalla strumentazione di esame del bilancio pubblico, perde, di fatto, la natura di documento di impostazione programmatica pluriennale che, accanto alla descrizione degli andamenti tendenziali dei grandi aggregati macroeconomici illustrava le scelte politiche e di intervento nei diversi comparti della vita economica e sociale del Paese e le relative ricadute in termini di quadro programmatico.

La decisione di anticipare i contenuti della legge finanziaria con un decreto-legge, già all'esame del Parlamento, e un disegno di legge, già approvato dal Consiglio dei ministri il 18 giugno scorso, toglie all'esame parlamentare sul documento e alle deliberazioni nelle risoluzioni che l'accompagnano, quel carattere di scelta programmatica insita nello strumento definito dalle leggi di contabilità.

Il giudizio politico sul DPEF risulta quindi essere necessariamente legato a quello sulla manovra attuativa, che in gran parte è operativa.

Il Governo di centro-sinistra aveva come direttrici il risanamento, lo sviluppo e l'equità; quello di centro-destra parla di stabilità, crescita e coesione sociale. Le differenze semantiche non possono nascondere l'identità degli obiettivi.

Si tratta quindi di entrare nel merito delle scelte che sono esplicitate in norme di legge, ed esprimere su di esse giudizi politici e di merito tali da portare ad una valutazione sul DPEF che abbiamo all'esame.

Un percorso un po' complicato dal fatto che i provvedimenti in oggetto sono, come scrive il presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere, riferendosi al solo decreto-legge, "di grande ampiezza e notevole complessità".

Si aggiunga che parti non piccole dei provvedimenti sono pezzi di proposte del precedente Governo Prodi non trasformate in legge o coincidono con parti del programma elettorale del PD e disegni di legge presentati da parlamentari che oggi fanno parte del PD.

E' superfluo infine sottolineare che norme come quelle dei prepensionamenti dei pubblici dipendenti e della vendita agevolata del patrimonio edilizio pubblico hanno un impatto sociale che è difficile ignorare.

Tornando al contenuto del DPEF e alle direttrici di fondo che lo caratterizzano si può osservare che:

- a) la stabilizzazione dei conti pubblici prevede la conferma degli obiettivi finanziari fissati nella RUEF del marzo scorso;
- b) la crescita non è influenzata dall'impatto della manovra finanziaria; si afferma infatti che la manovra è "sostanzialmente neutrale";
- c) la coesione sociale è caratterizzata esclusivamente dalla creazione di un fondo per gli acquisti di generi alimentari e il pagamento delle bollette dei cittadini indigenti, mentre si

fissa all'1,7% il tasso di inflazione programmata del 2008 e all'1,5% quello per gli anni successivi, quando i prezzi al consumo hanno toccato oggi il 3,8%.

E' vero che siamo lontani dalle promesse mirabolanti cui il centro-destra era ricorso in altre fasi di Governo del Paese ma a fronte di questo panorama, non dovrebbe essere difficile, a un partito di opposizione, delineare un profilo di maggior sviluppo e di più ampia equità e redistribuzione del reddito.

Il tramonto del DPEF. Verso la Finanziaria anticipata

Il DPEF 2009-2013 reca con chiarezza il segno della nuova stagione politico-istituzionale.

In linea con l'insofferenza ai "formalismi" manifestata fin dall'avvio della legislatura, il Governo Berlusconi ha derubricato a mero adempimento cartaceo, esposto alla mannaia semplificatoria, anche il documento di programmazione economico-finanziaria.

Da strumento programmatico delle politiche di finanza pubblica offerto alla valutazione preventiva del Parlamento, esso diventa poco più che una relazione di accompagnamento alla stessa manovra finanziaria triennale, che con tempistica e modalità del tutto inedite è varata quest'anno dal Governo assieme al DPEF, travolgendo ogni cadenza che regola la decisione di bilancio nell'ordinamento vigente.

Con il DPEF 2009-2011 sono stati infatti adottati due provvedimenti - il decreto-legge n. 112 e un disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 18 giugno 2008 - che, per espressa indicazione del Governo, anticipano a prima dell'estate la manovra finanziaria.

Privato di alcun ruolo sostanziale nella dialettica tra esecutivo e Parlamento sulle scelte future di politica economica, il dibattito sul DPEF finisce dunque per sovrapporsi all'esame diretto da parte delle Camere dei provvedimenti che di quelle scelte del Governo sono già l'espressione compiuta, perdendo così ogni rilievo nel dibattito politico e istituzionale.

Più che i contenuti delle politiche economiche e finanziarie del Governo, il DPEF 2009-2011 aiuta semmai a comprendere la nuova visione di politica di bilancio del Ministro Tremonti.

La "controriforma" del bilancio. Traendo solo apparentemente spunto dalla riforma del Ministro Padoa Schioppa - orientata alla flessibilizzazione ma anche all'*accountability* della decisione di bilancio, attraverso una più forte responsabilizzazione dell'esecutivo rispetto alle sue politiche - il nuovo titolare del Dicastero economico approda all'opposto traguardo della politica delle mani libere: all'espansione della discrezionalità del Governo, con corrispondente compressione delle prerogative del Parlamento.

Con una riedizione in forma radicalizzata del cosiddetto metodo "Gordon Brown", il Ministro Tremonti non solo ripropone, accentuandola, la politica dei tagli lineari da lui stesso inaugurata nel 2001, ma interviene strutturalmente - con un decreto-legge! - sulla disciplina della contabilità pubblica, ammettendo in via generale la possibilità per il Governo di modificare con semplici atti

amministrativi (decreti ministeriali) le assegnazioni finanziarie disposte annualmente dalla legge di bilancio. In questo modo, si svaluta completamente l'attività legislativa del Parlamento in materia di conti pubblici, ma soprattutto si forza la natura stessa della legge annuale di bilancio per come delineata dall'articolo 81 della Costituzione, travolgendo il divieto costituzionale di sovrapporre e confondere le politiche di bilancio - cristallizzate annualmente nella legge di bilancio - con le politiche di spesa e di entrata da adottare necessariamente con legge ordinaria. Tale forzatura è addirittura aggravata, nella nuova edizione delle politiche economiche e finanziarie del Governo Berlusconi, dal sovvertimento della gerarchia delle fonti del diritto risultante dalla sostanziale sovraordinazione del decreto ministeriale alla legge statale. Il quadro che ne risulta è, con ogni evidenza, del tutto incompatibile con il dettato costituzionale vigente.

La manovra triennale con decretazione d'urgenza. La svalutazione del ruolo del Parlamento è confermata anche dalla scelta, del tutto inedita, di concentrare nel decreto-legge n. 112 (da convertire entro poco più di un mese, a ridosso della pausa estiva) la totalità della manovra correttiva, per di più riferita non soltanto al prossimo esercizio finanziario, ma all'intero triennio 2009-2011. La *ratio* dell'intervento, secondo il DPEF, sarebbe quella di superare "la tradizionale scissione tra parte programmatica, con proiezione pluriennale, e parte attuativa (limitata al solo anno immediatamente successivo)". In tal senso, il decreto-legge adottato dal Governo alla fine di giugno si configura come un provvedimento di portata perfino più ampia della legge finanziaria, trasformandosi in un'inedita "Finanziaria triennale".

Attraverso l'attuazione con decretazione d'urgenza della manovra correttiva per l'intero triennio 2009-2011, si sottrae dunque alla pienezza dell'esame parlamentare ordinario, ma anche all'attenta valutazione dell'opinione pubblica, proprio la parte socialmente e politicamente più costosa della manovra finanziaria e cioè quella dei tagli di spesa e dei conseguenti sacrifici per i cittadini e le imprese.

Se la stagione di governo del centrosinistra era stata all'insegna della rinuncia alla "politica dei due tempi" (prima i sacrifici, poi i benefici) in nome del perseguimento congiunto degli obiettivi di risanamento, sviluppo ed equità sociale, con la manovra 2009-2011 si cambia di fatto schema.

Il profilo generale della manovra. La manovra realizza nell'immediato un taglio pesantissimo e indiscriminato alla spesa pubblica - non solo quella di parte corrente, ma anche quella per investimenti - destinato a svuotare o paralizzare gli strumenti di politica economica e sociale vigenti, riservando al futuro gli interventi di carattere espansivo e pro-sviluppo che dovranno necessariamente compensare almeno in parte quei tagli, in modo da concentrare nella seconda metà della legislatura il massimo dividendo politico delle politiche economiche e sociali.

Non a caso, il DPEF fornisce indicazioni quantitative solo della componente correttiva della manovra, pari a circa 35 miliardi di euro in termini di manovra lorda, che diventano 30 miliardi di euro al netto delle minori entrate e delle maggiori spese. Mentre nessun dato è fornito sulle politiche per lo sviluppo, alle quali il documento riserva solo brevi e approssimative elencazioni, mentre sono addirittura del tutto assenti le politiche di equità sociale, se si eccettua il laconico riferimento all'attivazione del "fondo a favore dei più disagiati, destinato ad acquisti di generi alimentari e al pagamento delle bollette", dietro il quale si cela la discussa "tessera del pane" per i pensionati al minimo.

La mancanza di ogni indicazione programmatica sulle politiche sociali e di sostegno al potere d'acquisto delle famiglie è tanto più grave in quanto lo stesso DPEF segnala un'allarmante impennata dell'inflazione al consumo, per di più con forti differenziazioni territoriali.

A fronte di un'inflazione reale che ha raggiunto il 3,8 per cento su scala nazionale nei primi cinque mesi del 2008, al Sud e nelle isole si è toccata nello stesso periodo la punta del 4,3 per cento. E la perdurante rincorsa del prezzo del petrolio lascia già supporre un netto peggioramento per i mesi futuri. In una situazione così grave, la scelta del Governo di fissare l'inflazione programmata al livello dell'1,7% per il 2008 e dell'1,5% per gli anni successivi è destinata ad approfondire le disuguaglianze sociali, colpendo soprattutto i lavoratori dipendente e i pensionati.

In tal senso, le misure definite dal Governo di "perequazione tributaria" introdotte nella manovra triennale, che prevedono una stretta sul regime fiscale di banche e assicurazioni e sugli extraprofiti delle società petrolifere, lungi dal migliorare la situazione rischiano di peggiorarla, alimentando la possibilità di nuovi rincari nei prezzi dell'energia e dei servizi bancari e assicurativi.

Né appare concretamente affrontata la questione del **Mezzogiorno**, nonostante il DPEF riconosca come il divario di sviluppo territoriale tra Nord e Sud sia di nuovo in costante e allarmante crescita dal 2002 ad oggi, tanto in termini di Pil pro capite che di tassi di occupazione. Dopo una stagione che aveva fatto registrare il recupero e addirittura il sorpasso del Mezzogiorno sul Centro-Nord nella seconda metà degli anni Novanta, con l'abolizione - da parte del Governo Berlusconi di allora - degli incentivi automatici all'occupazione e allo sviluppo introdotti dal centrosinistra, il Mezzogiorno si è ripiegato nuovamente, fino a registrare oggi una crescita del Pil pari a poco più della metà di quella del Centro-Nord (0,9 contro l'1,6 per cento nel 2007).

Le prospettive delineate a questo proposito dal DPEF non sono incoraggianti. Per un verso, si ripropone l'idea di una "Banca del Mezzogiorno", partecipata dallo Stato, dagli enti locali e da altri organismi pubblici, senza peraltro chiarire in che modo possa differenziarsi da esperienze analoghe e fallimentari del passato. Per altro verso, l'allegato "Infrastrutture" del DPEF non alimenta speranze sulla ripresa degli investimenti infrastrutturali nella rete viaria meridionale, per la quale non c'è alcun

nuovo stanziamento di risorse. Anche il dichiarato rilancio del progetto del Ponte sullo Stretto non sembra sostenuto da adeguati sforzi di investimento. Lo dimostra il fatto che uno dei primi interventi legislativi del Governo (decreto-legge n. 93 del 2008) ha destinato alla copertura dell'intervento sull'ICI le risorse per la costruzione del Ponte già esistenti presso Fintecna, che il Governo Prodi aveva a sua volta destinato ad interventi stradali e ferroviari nelle regioni Sicilia e Calabria, realizzando in tal modo un disinvestimento complessivo nelle infrastrutture meridionali di proporzioni inedite.

Il quadro tendenziale e programmatico. Quanto al quadro degli indicatori di finanza pubblica, nonostante gli allarmi per il supposto "buco" di bilancio lanciati inizialmente dal Governo, il DPEF conferma la validità e credibilità dello schema di rientro del *deficit* assunto dal Governo Prodi e ribadito dall'Eurogruppo il 20 aprile 2007.

La correzione di mezzo punto di Pil apportata dal DPEF agli andamenti tendenziali registrati a marzo scorso dalla Relazione unificata sull'economia e la finanza (RUEF) non deriva infatti da alcuna "operazione verità" o riclassificazione dei conti pubblici, ma deve ascrivere semplicemente all'ulteriore raffreddamento dell'economia e al relativo impatto sulle entrate, soprattutto su quelle indirette, per effetto della contrazione dei consumi. A confermarlo è l'assestamento del bilancio 2008 che ha registrato un calo delle entrate di circa 3 miliardi di euro rispetto alle previsioni.

La correzione non incide peraltro sulla curva di rientro del deficit già tracciata dal Governo Prodi, che prevedeva una significativa diminuzione spontanea (tendenziale) dell'indebitamento netto a decorrere dal 2009, regolarmente confermata, a dimostrazione dell'efficacia delle politiche di contenimento già varate dal centrosinistra.

Il DPEF segnala infatti un *deficit* tendenziale che passa dal 2,6 per cento del 2009 al 2,1 del 2010, diminuendo quindi progressivamente di un decimo di punto all'anno a partire dal 2011.

A fronte di ciò, il Governo ricalibra i nuovi obiettivi programmatici fissando al 2 per cento il deficit per il 2009 e rispettivamente all'1,0 e allo 0,1 per cento i traguardi per il 2010 e il 2011, e spostando al 2012 il previsto pareggio di bilancio.

Ne risulta la necessità di un intervento correttivo per 0,6 punti percentuali Pil nel 2009 (9,8 miliardi di euro), 1,1 nel 2010 (17 miliardi di euro) e 1,9 nel 2011 (circa 33 miliardi di euro).

Anche il percorso di ricostituzione dell'avanzo primario avviato dal Governo scorso, dopo la completa erosione avvenuta nel periodo 2001-2005 ad opera del precedente Governo Berlusconi, risulta sostanzialmente confermato, prevedendosi un aumento progressivo fino al 5 per cento nel 2013. Analogamente, sul fronte del debito pubblico, l'obiettivo del contenimento al di sotto del 100 per cento del Pil viene mantenuto al 2011, con un anticipo di anno rispetto all'andamento tendenziale.

Il quadro finanziario è dunque pienamente coerente, almeno in termini di saldi, con l'impostazione delle politiche di bilancio del Governo scorso. Gli aspetti rilevanti della manovra presentata dal Governo con il DPEF 2009-2011 sono semmai altri.

Riepilogo del quadro tendenziale e programmatico
(milioni di euro - %PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dpef 2009-2013						
Indebitamento tendenziale l.v.						
<i>in % del PIL</i>	-2,5	-2,6	-2,1	-2,0	-1,9	-1,8
Manovra netta cumulata	494	10.081	18.591	32.922	34.800	35.625
<i>in % del PIL</i>	0,0	0,6	1,1	1,9	1,9	1,9
Indebitamento programmatico						
<i>in % del PIL</i>	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
Indebitamento strutturale						
<i>in % del PIL</i>	-2,3	-1,7	-0,6	0,3	0,2	0,2
Debito pubblico						
Tendenziale l.v.	103,9	103,2	101,9	100,4	98,4	96,5
Programmatico	103,9	102,7	100,4	97,2	93,6	90,1
RUEF (marzo 2008)						
Indebitamento tendenziale l.v.						
<i>in % del PIL</i>	-2,4	-2,1	-1,7	-1,4		
Manovra netta cumulata		4.500	11.000	20.500		
<i>in % del PIL</i>		0,3	0,7	1,2		
Indebitamento programmatico						
<i>in % del PIL</i>	-2,4	-1,8	-1,0	-0,2		
Indebitamento strutturale						
<i>in % del PIL</i>	-2,2	-1,5	-0,7	0,0		
Debito pubblico programmatico						
<i>in % del PIL</i>	103,0	101,5	98,7	95,0		
Aggiornamento Programma stabilità (nov. 2007)						
Indebitamento programmatico						
<i>in % del PIL</i>	-2,2	-1,5	-0,7	0,0		
Indebitamento strutturale						
<i>in % del PIL</i>	-2,1	-1,3	-0,6	0,1		
Debito pubblico programmatico						
<i>in % del PIL</i>	103,5	101,5	98,5	95,1		
Fonte: Elaborazioni su dati MEF						

Le politiche uscite dall'agenda del Governo

a) La riduzione delle tasse. Tra le politiche uscite dall'agenda programmatica del Governo, secondo quanto certificato dal DPEF, si segnala in primo luogo la riduzione della pressione fiscale.

Dopo la durissima campagna condotta contro il supposto "partito delle tasse" che avrebbe governato nella scorsa legislatura, il nuovo Governo presenta un conto programmatico della pubblica amministrazione che prevede una pressione fiscale ferma al 43 per cento nel 2009, cioè esattamente allo stesso livello del 2007, che per il 2010 è addirittura segnalata in rialzo al 43,2 per cento, per scendere al di sotto del 43 per cento solo nel 2013!

Tra gli obiettivi programmatici del Governo non figura infatti alcun intervento di riduzione della pressione fiscale. In particolare, manca ogni politica di sostegno ai redditi da lavoro, né si indicano le risorse per rendere strutturale l'intervento di detassazione degli straordinari previsto solo in via sperimentale per il 2008.

Allo stesso modo, nel DPEF scompare ogni riferimento al finanziamento in via permanente di sgravi contributivi e fiscali per l'incentivazione della contrattazione di secondo livello. Si conferma in definitiva un livello di impegno dell'attuale Governo sul fronte del sostegno congiunto ai salari e alla produttività di gran lunga inferiore a quello del Governo Prodi che, con la legge di recepimento del cosiddetto "Protocollo Welfare", aveva disposto uno stanziamento complessivo di 800 milioni di euro per il finanziamento di sgravi contributivi e fiscali sulla quota di salario soggetta alla contrattazione di secondo livello.

Pressione tributaria e fiscale
(% PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pressione tributaria						
<i>Tendenziale</i>	29,3	29,1	29,3	29,3	29,3	29,3
<i>Programmatico</i>	29,4	29,4	29,6	29,6	29,7	29,6
Pressione fiscale						
<i>Tendenziale</i>	42,8	42,6	42,8	42,8	42,7	42,6
<i>Programmatico</i>	43,0	43,0	43,2	43,1	43,1	42,9

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef

b) Le politiche per le infrastrutture

L'altro fronte di vistoso arretramento del Governo rispetto ai temi che hanno connotato la sua campagna elettorale è quello dell'investimento infrastrutturale.

L'allegato "Infrastrutture" del DPEF delinea un quadro di esigenze finanziarie pari a circa 180 miliardi di euro, a fronte di una disponibilità già acquisita di appena 56 miliardi di euro (pag. 154 All. Infrastr DPEF). Per i prossimi cinque anni, mancherebbero dunque ben 124 miliardi di euro, per i quali non è indicata nel DPEF alcuna nuova appostazione finanziaria. Al contrario, la manovra

triennale adottata con il decreto-legge n. 112 realizza un taglio senza precedenti delle risorse per investimenti già disponibili in bilancio a legislazione vigente.

La manovra recessiva. In definitiva, la manovra presentata dal Governo con il DPEF 209-2011 è destinata a lasciare un segno marcatamente recessivo sull'economia nazionale.

Il conto programmatico della pubblica amministrazione segnala infatti una riduzione della spesa in conto capitale senza precedenti, per ampiezza ed estensione pluriennale, rispetto alle manovre finanziarie recenti.

Rispetto alle precedenti stime, il quadro tendenziale evidenzia uno scostamento negativo per ciascuno degli anni del periodo 2008-2011. Le nuove stime di spesa comportano infatti minori spese in conto capitale rispetto alla RUEF pari a circa 2,4 miliardi di euro per il 2008, 3,7 miliardi di euro per il 2009, 3,4 miliardi di euro per il 2010 e 3,5 miliardi di euro per il 2011.

I fattori che hanno determinato tale revisione al ribasso sono in larga misura riconducibili (per circa 4,9 miliardi di euro nel triennio 2008-2010) agli effetti del cosiddetto "decreto ICI" (decreto-legge n. 93 del 2008) che ha utilizzato come copertura finanziaria dell'intervento di abbattimento dell'ICI le risorse già destinate ad investimenti nelle infrastrutture viarie del Mezzogiorno. Ma sulla prevista contrazione della spesa in conto capitale incide anche la rilevante riduzione (circa 2,2 miliardi nel 2009, 3,4 miliardi nel 2010 e 8,3 miliardi nel 2011) delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di tutti i Ministeri disposta dal decreto-legge n. 112.

La contrazione - che riguarda sia gli investimenti fissi lordi che i contributi agli investimenti - risulta ancora più rilevante se si prendono in considerazione le previsioni di spesa contenute nella RUEF e riviste in ribasso dal quadro a legislazione vigente del DPEF.

In definitiva, l'effetto della manovra finanziaria sulla crescita del PIL - che il documento di programmazione già definisce "modesto e sostanzialmente neutrale"- deve piuttosto ritenersi di segno negativo, con conseguenze che si prospettano rilevanti anche in termini di perdita di posti di lavoro.

Anche le poche politiche di sviluppo presentate come parte integrante della manovra ("impresa in un giorno", banda larga, Piano Casa, Banca del Mezzogiorno) devono ritenersi - secondo il Governo che definisce "neutrale" la manovra - prive di apprezzabili effetti sulla crescita dell'economia.

Per altro verso, il DPEF non reca alcuna indicazione programmatica sulle politiche sociali e di sostegno al potere d'acquisto delle famiglie, salvo il riferimento all'attivazione di un "fondo a favore dei più disagiati, destinato ad acquisti di generi alimentari e al pagamento delle bollette".

D'altra parte, l'assenza pressoché completa di risorse finanziarie per il sostegno allo sviluppo nel decreto-legge recante la manovra triennale nasconde anche un'innovazione metodologica.

Lo sviluppo esce dal perimetro della manovra annuale, che dunque rimane finalizzata alla sola correzione dei saldi di finanza pubblica. Si smentisce in tal modo l'impianto attuale dell'ordinamento contabile, che dal 1999 attribuisce alla legge finanziaria anche la componente di sostegno allo sviluppo, al fine di saldare in un medesimo disegno le politiche di risanamento e quelle di crescita.

In questo senso, il tramonto del DPEF annuncia anche la fine della legge finanziaria, almeno per come l'abbiamo conosciuta.

Non si tratta in sé di un male, considerate le degenerazioni degli ultimi anni, che non a caso hanno alimentato un intenso dibattito sulla necessità - largamente condivisa - di una riforma degli strumenti di bilancio.

Ciò che appare inaccettabile è il superamento in via di fatto dell'ordinamento vigente, attraverso l'utilizzo di un strumento del tutto improprio, quale la decretazione d'urgenza, per approvare a luglio una manovra con impatto decorrente dal gennaio prossimo, con un passaggio parlamentare sommario e poco più che formale.

Ma soprattutto è censurabile il cambiamento unilaterale delle regole del gioco, a maggior ragione quando ci sarebbero state le condizioni per trovare in Parlamento un vasto consenso sulle riforme strutturali da attuare per migliorare, nelle forme proprie, l'efficienza e l'efficacia dell'azione di Governo, nell'interesse dei cittadini e della stabilizzazione politica e finanziaria del Paese.

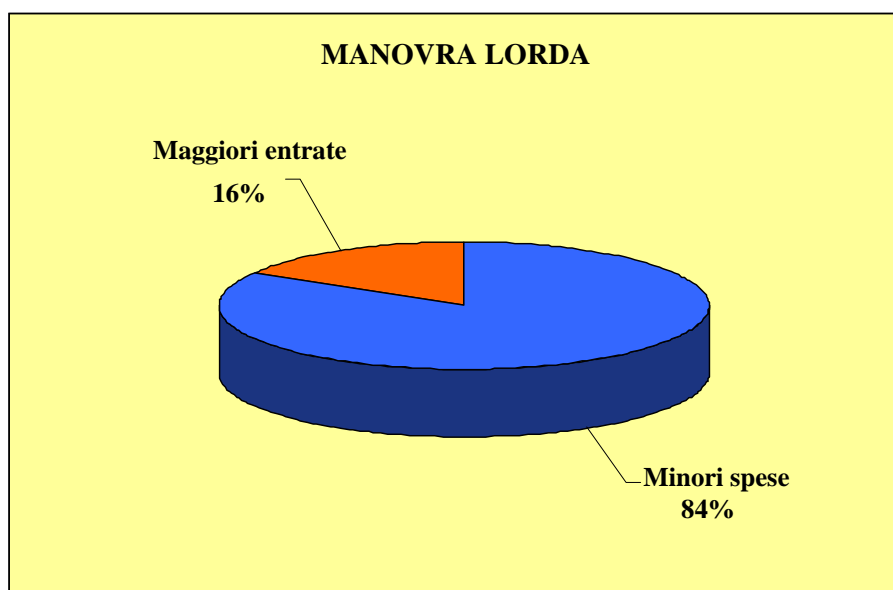
Le cifre del DPEF 2009-2013 e della manovra finanziaria

Fra le tre direttrici enunciate nel DPEF 2009-2013 sulle quali il Governo dichiara di sviluppare la propria azione, ovvero crescita, stabilità e coesione sociale, desta perplessità l'assenza di una chiara strategia per lo sviluppo economico del Paese.

Nel decreto-legge n. 112, che dovrebbe rappresentare gran parte della manovra correttiva triennale, non si rintracciano misure significative per il rilancio competitivo del Paese, la valorizzazione del Made in Italy, il potenziamento infrastrutturale del Paese, la soluzione dei problemi delle aree sottoutilizzate, la promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica.

Il decreto-legge n. 112 reca piuttosto un programma di riduzione delle spese, per il recupero a regime di circa 35 miliardi di euro secondo quanto annunciato nel DPEF 2009-2013.

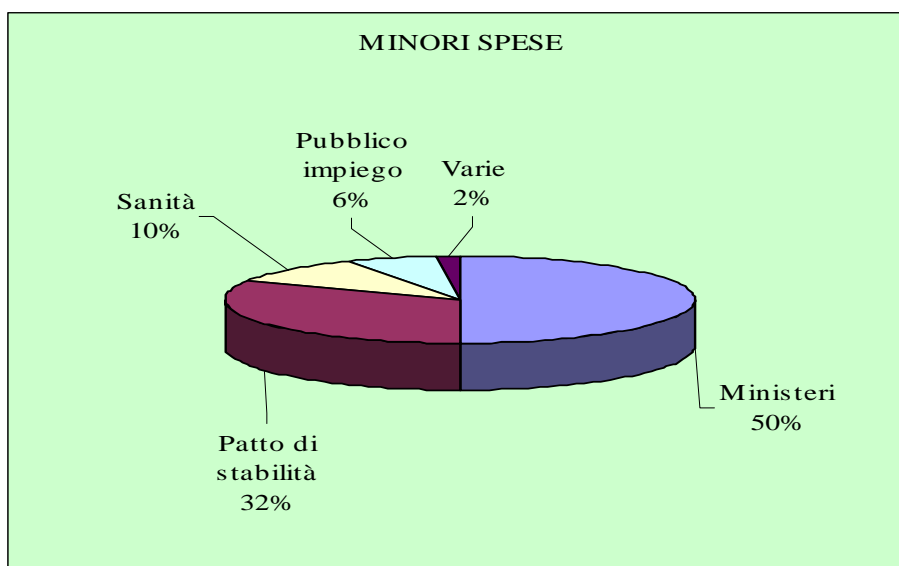
In particolare, l'ammontare della **manovra finanziaria lorda** realizzata con il decreto legge n. 112, è pari nel complesso a **34,7 miliardi di euro**, di cui circa **29 miliardi di euro** derivano da **minori spese**, ottenute prevalentemente con una pesante cura dimagrante del settore pubblico - tagli alle dotazioni di bilancio dei Ministeri, al pubblico impiego, al Patto di stabilità, alla Sanità, all'invalidità civile -, a cui si vanno ad aggiungere poco meno di **5,7 miliardi di euro di maggiori entrate** derivanti dalle misure di perequazione tributaria.



Guardando ai grandi aggregati dei **risparmi di spesa**, la manovra finanziaria triennale si articola in:

- 14,5 miliardi di risparmi di spesa nelle amministrazioni centrali;

- 9,2 miliardi di risparmi dal Patto di stabilità interno;
- 3 miliardi di risparmi sulla spesa sanitaria;
- 1,83 miliardi di risparmi di spesa sul pubblico impiego, che vanno ad incidere su: assunzioni pubbliche, soppressione della stabilizzazione dei precari e personale della scuola;
- 465 milioni di euro di altri risparmi di spesa, tra cui le misure sull'invalidità civile.

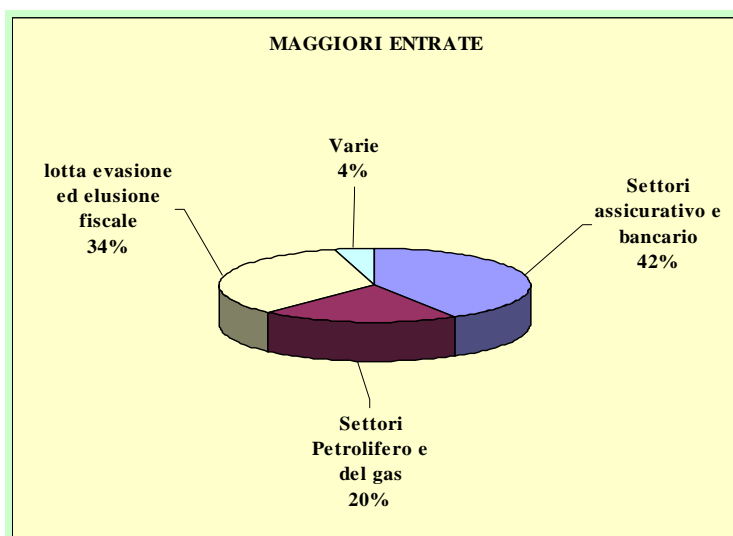


Nell'ambito delle minori spese, la componente relativa ai risparmi di spesa corrente è pari a 20,6 miliardi di euro, mentre quella in conto capitale è pari a 8,3 miliardi di euro.



Relativamente alle maggiori entrate, la manovra finanziaria triennale si articola in:

- 1,18 miliardi di euro da maggiori entrate da interventi fiscali nei settori petrolifero e del gas;
- 2,39 miliardi di euro da maggiori entrate da interventi sul settore delle banche e delle assicurazioni;
- 1,95 miliardi dagli interventi di lotta all'evasione e all'elusione fiscale;
- 242 milioni di euro da disposizioni varie in materia contributiva.

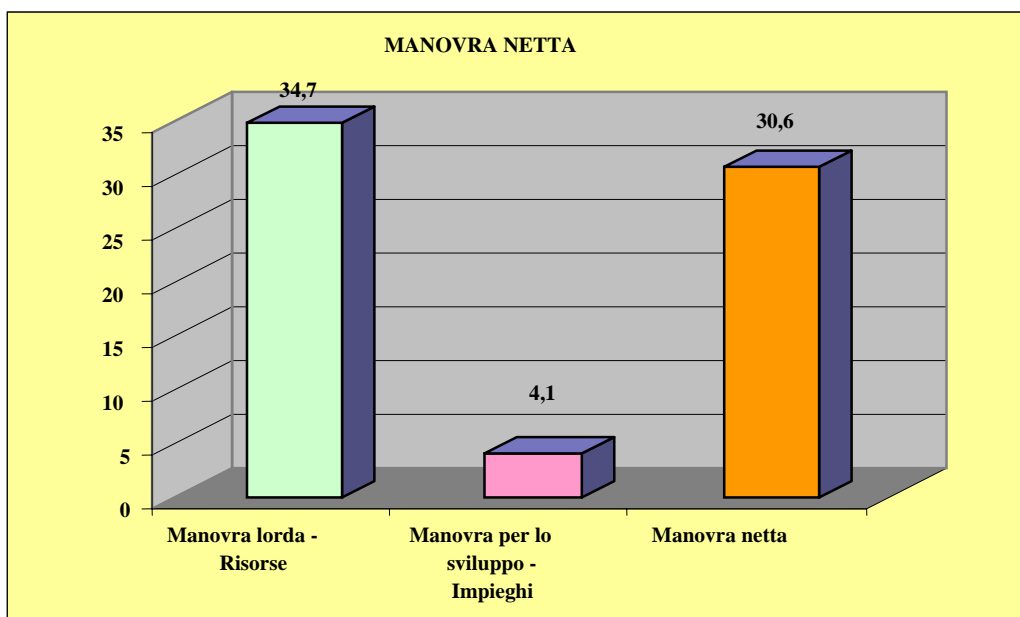


Una quota rilevante del maggior gettito sarebbe dunque ascrivibile alle disposizioni in materia di lotta all'evasione.

Al riguardo si evidenzia che la manovra proposta si basa su misure di mero riassetto organizzativo e di ottimizzazione di risorse esistenti, senza un potenziamento delle stesse.

In tal senso, la manovra proposta non presenta il profilo di rigore delle politiche di contrasto all'evasione fiscale realizzate dal Governo Prodi, lasciando supporre che le previste maggiori entrate siano largamente sovrastimate.

Considerato che solo **4,1** miliardi di euro delle maggiori risorse recuperate (circa il 12 % del totale), sono destinate ad interventi che comportano minori entrate o maggiori spese (interventi per lo sviluppo), **la manovra finanziaria netta è pari 30,6 miliardi di euro.**



Nel dettaglio si riportano di seguito le voci della manovra lorda, suddivise per singole aree d'intervento.

MANOVRA FINANZIARIA						
RISORSE	Art.	comma	Indebitamento netto PA			
			2008	2009	2010	2011
MINORI SPESE						
<i>Varie</i>						
<i>di cui</i> :Disposizioni in materia contributiva	20	7-14		-147	-167	-195
Riduzione fondo Paesi in via di sviluppo	60	11		-170	-170	-170
Riduzione Fondo sostegno programma industria difesa nazionale	60	11		-129	-54	
Pubblico impiego						
<i>di cui</i> :Riduzione organico docenti e personale ATA	64	1 - 8		-232	-839	-1.291
Riduzione organico docenti e personale ATA	64	9		0	209	338
Riduzione risorse professionalizzazione forze armate	65	1 - 3		-26	-155	-155
Blocco del turn over amministrazioni statali	66	2 -9		-15	-74	-209
Soppressione fondo assunzioni in deroga	66	6 e 8		-13	-51	-76
Interventi assunzioni Università	66	13		-33	-97	-161
Soppressione risorse aggiuntive contrattazione integrativa	67	1-3	-19	-265	-53	-53
Riduzione fondi contrattazione integrativa Ministeri	67	5		-97	-97	-97
Soppressione organismi collegiali	68	1 - 4	0	-21	-21	-21
Soppressione strutture ad alta specializzazione	68	5 - 7	-1	-2	-2	-2
Progressione triennale contratto pubblico impiego	69	1 e 2		-30	-60	-60
Esclusione altri trattamenti economici in caso di causa di servizio	70	1		-9	-9	-9
Disposizioni sulle assenze per malattia e astensione dal lavoro	71	1 - 6		-19	-19	-19
Riduzione assetti organizzativi e dirigenti	74	1 - 6		-6	-12	-15
Patto di stabilità interno	77	1 e 2		-3.150	-5.200	-9.200
Spesa sanitaria	79	1		0	-2.000	-3.000
Invalidità civile	80	1 - 7		-100	-100	-100
Ministeri						
<i>di cui</i> :Riduzioni missioni di spesa	60	1		-2.939	-3.362	-6.168
Riduzioni missioni di spesa		1		-2.210	-3.426	-8.334
TOTALE MINORI SPESE			-20	-9.613	-15.759	-28.997

MANOVRA FINANZIARIA						
RISORSE	Art.	comma	Indebitamento netto PA			
			2008	2009	2010	2011
<i>Misure di perequazione tributaria</i>						
<i>Di cui:</i> Ulteriore aliquota di prodotto della coltivazione	81	1- 7	0	300	300	300
Acconto sul valore delle aliquote di prodotto della coltivazione di idrocarburi	81	8 - 15	200	0	0	0
Addizionale Ires settore energetico	81	16-18	0	1.698	849	849
Valutazione delle rimanenze per le imprese dei settori petrolifero e del gas	81	19- 25	237	244	252	0
Conferimento concessionari coltivazione idrocarburi	81	26 - 28	0	40	40	40
Deducibilità interessi passivi per banche e assicurazioni ai fini Ires	82	1 - 5	871	871	1.634	1.436
Deducibilità della variazione della riserva sinistri	82	6 - 8	193	186	179	173
Acconti Imposta di bollo e imposta sulle assicurazioni	82	9 - 10	133	635	466	0
Svalutazione dei crediti e accantonamenti per rischi su crediti	82	11 - 13	582	611	643	678
Imposta di registro contratti di locazione immobiliare	82	14 e 15	4	10	10	10
Regime IVA delle prestazioni ausiliarie nei gruppi bancari e assicurativi	82	16	0	55	-24	0
Fondi d'investimento Immobiliari - disposizioni tributarie	82	17 - 22	33	55	18	39
Stock options - Abolizione di agevolazioni in materia di stock options	82	23 e 24	3	8	8	8
Cooperative - ritenuta sugli interessi corrisposti ai soci	82	27	22	22	22	22
Cooperative di Consumo e consorzi – esenzione ridotta degli utili netti annuali	82	28 e 29	18	23	23	23
Sviluppo attività di controllo	83	3	0	0	0	610
Contrasto alla frodi in materia di imposta sul valore aggiunto	83	5 - 7	0	110	220	440
Piano Straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico	83	8 - 15	0	170	290	520
Contrasto all'evasione fiscale derivante dalle estero-residenze fittizie delle persone fisiche	83	16 - 17	0	50	100	200
Semplificazione dei rapporti tributari - Adesione ai verbali di constatazione	83	18	0	83	83	83
Restituzione dei pagamenti in eccesso tuati da soggetti iscritti a ruolo	83	21 e 22	0	0	0	0
Riscossione: Soppressione delle garanzie per rateazione di importi iscritti a ruolo	83	23	50	100	100	100
<i>Varie</i>						
<i>Di cui:</i> Cumulo pensione-lavoro	19	1 - 3		100	100	100
Disposizioni in materia contributiva per malattia e maternità	20	1 - 3	0	58	60	62
Disposizioni in materia contributiva	20	4 - 6		75	78	80
TOTALE MAGGIORI ENTRATE ENTRATE			2.346	5.505	5.452	5.773
TOTALE RISORSE MANOVRA FINANZIARIA LORDA			2.366	15.117	21.210	34.770

Per ciò che attiene al solo **settore del pubblico impiego** le misure di contenimento della spesa comportano **risparmi a regime per 1,83 miliardi di euro**, di cui circa 1,3 miliardi di euro derivanti dalle misure di riorganizzazione del settore della scuola, 155 milioni di euro dalla riorganizzazione del ministero della difesa, 209 milioni di euro dalle misure restrittive sul turn-over nella PA, 150 milioni dalla riduzione dei benefici della contrattazione integrativa per impiegati della PA, 21 milioni di euro dalla riduzione di organi collegiali, 60 milioni di euro dalla riduzione della progressione economica degli stipendi del pubblico impiego e 28 milioni di euro per la riduzione di benefici in caso di infermità per cause di servizio e assenze per malattia e per permesso retribuito.

Le disposizioni relative al **Patto di stabilità interno** pongono forti limiti alla crescita delle spese in conto corrente e in conto capitale delle regioni, delle province e dei comuni, che nel loro complesso comportano **una minore spesa complessiva a regime pari a 9,2 miliardi nel periodo 2009-2011**.

Dalle disposizioni relative al finanziamento del **Servizio sanitario nazionale** dovrebbe derivare una riduzione complessiva a regime pari a circa **3 miliardi di euro**.

A tali riduzioni di spesa, si aggiungono i tagli **alle spese in bilancio dei Ministeri** sia per quanto riguarda le spese di natura corrente che di conto capitale, per un ammontare complessivo a regime pari a **14,5 miliardi di euro**. In particolare per quanto riguarda le spese di parte corrente, si segnala la riduzione degli stanziamenti di bilancio stimate a regime in 6,16 miliardi di euro nel 2011. Per quanto riguarda, invece, le spese di conto capitale, si segnala la riduzione a regime degli stanziamenti di bilancio pari a 8,34 miliardi di euro.

L'innovazione più significativa introdotta dalla manovra è rappresentata dai tagli lineari alle dotazioni dei Ministeri, estesi anche alle spese predeterminate per legge.

I Ministeri che hanno subito i tagli più pesanti sono i Ministeri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico per un ammontare superiore a 11,5 miliardi di euro nel triennio.

I tagli colpiscono in particolare le aree territoriali del Mezzogiorno. Tra le riduzioni delle missioni del Ministero dello sviluppo economico si evidenziano quelle relative “allo sviluppo e al riequilibrio territoriale” , per un importo pari a 3,86 miliardi a regime, e alla “competitività e allo sviluppo delle imprese”, per un taglio a regime pari a 190 milioni di euro.

Il DPEF 2009-2013 enuncia, poi, che: “ ... *Il pacchetto fiscale destinato a contribuire alla manovra per circa 5,7 miliardi nel triennio è finalizzato alla rimodulazione della base imponibile degli istituti di credito, delle società assicuratrici e delle industrie operanti nel settore dell'energia ...*”

Dal complesso delle misure previste in materia di perequazione tributaria, si segnalano maggiori entrate per:

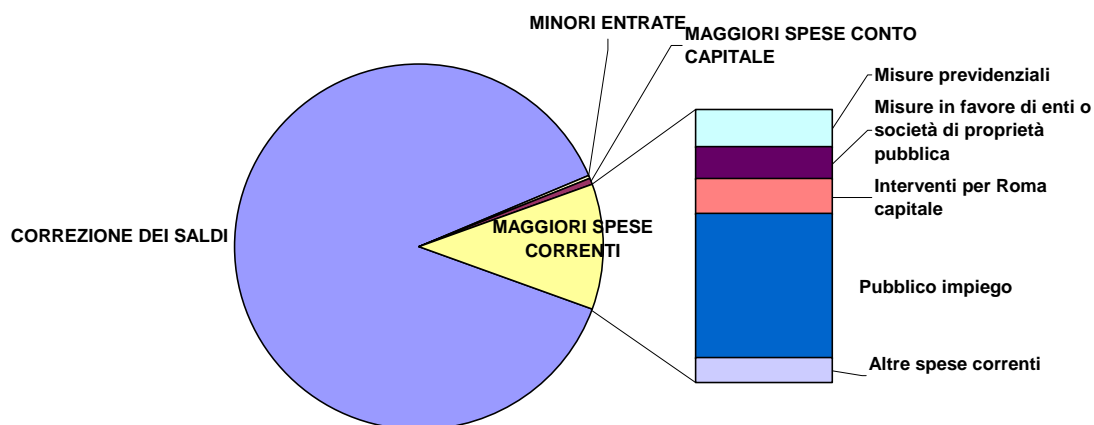
- **1,18 miliardi di euro dagli interventi fiscali nei settori petrolifero e del gas;**
- **2,3 miliardi di euro dal settore delle Banche e delle assicurazioni;**
- **1,95 miliardi dalla lotta all'evasione e all'elusione fiscale.**
- la restante parte da interventi fiscali a carico di fondi d'investimento immobiliari, **stock option e cooperative.**

Nello specifico, la tabella seguente riepiloga gli effetti dei principali interventi fiscali di natura permanente predisposti a carico delle imprese dei settori petrolifero, del gas, bancario e assicurativo nel periodo 2008-2011.

MISURE FISCALI PER IMPRESE E SOCIETÀ SETTORI PETROLIFERO E GAS	1.149
<i>Maggiorazione dell'aliquota di coltivazione degli idrocarburi(Art. 81, 1-15)</i>	300
<i>Addizionale Ires (Art. 81, 16-18)</i>	849
<i>Conferimento concessionari di coltivazione di idrocarburi (Art. 81, 26-28)</i>	40
MISURE FISCALI PER IMPRESE SETTORI BANCARIO E ASSICURATIVO	2.297
<i>Deducibilità interessi passivi(Art. 82, 1-5)</i>	1.436
<i>Deducibilità della variazione della riserva sinistri (Art. 82, 6-8)</i>	173
<i>Svalutazioni di crediti ed accantonamenti(Art. 82, 11-13)</i>	678
<i>Imposta di registro(Art. 82, 14-15)</i>	10
TOTALE MANOVRA SU IMPRESE	3.426

Infine, ulteriori **maggiori entrate** per il periodo 2009-2011, pari a circa 242 milioni di euro, dovrebbero derivare da disposizioni varie **in materia contributiva**.

Sul versante degli impieghi delle maggiori risorse rese disponibili con le misure adottate dal decreto legge n. 112, **il panorama degli interventi è ampiamente al di sotto degli annunci**.



Nel dettaglio si riportano di seguito le voci relative agli impieghi, suddivise per aree.

MANOVRA FINANZIARIA						
IMPIEGHI	Art.	comma	Indebitamento netto PA			
			2008	2009	2010	2011
MINORI ENTRATE						
Fondo proroga agevolazioni fiscali	63	8		-500		
Disposizioni in materia contributiva	20	1 - 3	0	0	-26	-16
Disposizioni in materia contributiva	20	4 - 6		0	-33	-18
Contratti occasionali di tipo accessorio	22	1 - 4	-1	-2	-2	-2
Start up - Minore tassazione plusvalenze cessione partecipazioni	3	1	0	-43	-73	-61
TOTALE MINORI ENTRATE			-118	-545	-134	-97
MAGGIORI SPESE						
Expo Milano	14	1 - 2		30	45	59
Abolizione divieto di cumulo pensione-lavoro	19	1 - 3		390	390	390
Disposizioni in materia contributiva	20	1 - 3		10	10	10
Disposizioni in materia contributiva	20	4 - 6		10	15	20
Contratti occasionali di tipo accessorio - Antic. Bilancio INPS	22	1 - 4	0	0	0	0
Contratti lavoro flessibile	49	1 - 5	3	5	5	5
Incremento Fondo flessibilità	60	8		100	300	300
Missioni internazionali di pace	63	1	90			
Disapplicazione clausola di salvaguardia Enti pubblici	63	2	310	0		
Incremento Fondo funzionamento istituzioni scolastiche	63	3	200			
Autorizzazione di spesa gruppo FS	63	4	300			
Incremento Fondo per l'occupazione	63	6		700		
Reintegro Fondo politiche sociali	63	7		300		
Fondo proroga agevolazioni fiscali	63	8		0		
Proroga finanziamento CONI	63	9		450	450	450
Integrazione risorse per rinnovi contrattuali PA	63	10	500	2.485	2.485	2.485
Autorizzazione investimenti INAIL	63	11	75			
Istituzione Fondo per la promozione e il sostegno del trasporto pubblico locale	63	12	80	100	110	120
Personale con anzianità maturata che rimane in servizio per 2 anni	72	7 - 11			158	163
Progetto tessera sanitaria e rinn. contratto collettivo personale convenzionato	79	2		184	69	69
Istituzione fondo di solidarietà per i ceti meno abbienti	81	29	200	0	0	0
TOTALE MAGGIORI SPESE			1.758	4.764	4.037	4.071
TOTALE IMPIEGHI MANOVRA FINANZIARIA			1.875	5.309	4.171	4.168
DIFFERENZA TRA IMPIEGHI E RISORSE (MANOVRA NETTA)			-491	-9.808	-17.040	-30.602

Interventi in materia di sviluppo economico

Dopo i primi provvedimenti di natura economica, contenuti nel decreto legge n. 93 del 2008 (abolizione dell'ICI e detassazione degli straordinari), nel Governo sembra prevalere la linea, almeno nel breve periodo, della correzione dell'andamento dei conti pubblici in luogo dell'azione di stimolo all'economia.

Il decreto legge n. 112, infatti, non prevede significativi interventi per lo *sviluppo competitivo* del Paese che dovrebbe riguardare elementi strutturali come l'innovazione, la ricerca e la formazione. Nessuna politica viene prevista per l'internazionalizzazione delle imprese, con le possibili conseguenze di perdita di quote di mercato dovute al rafforzamento dell'euro (previsto dallo stesso Governo), e forti preoccupazioni destano le proposte di taglio delle risorse del FAS e di revisione degli strumenti di agevolazione indirizzati alle imprese del Mezzogiorno, che vedrà ancora ridotte le possibilità di una crescita paragonabile a quella delle del centro nord.

Forti perplessità destano, poi, alcune misure in materia di *sviluppo infrastrutturale* del Paese. In primo luogo, si segnala la riduzione degli stanziamenti di conto capitale per interventi infrastrutturali, già predeterminate per legge e a bilancio dei Ministeri. In secondo luogo, si segnalano interventi che non sono altro che ripristino di norme già in vigore, tra cui quella (Art. 63, comma 12) che istituisce il Fondo per la promozione e il sostegno del trasporto pubblico locale, nel frattempo soppresso dal decreto legge n. 93 del 2008. Si segnalano, poi, interventi, come quello relativo al Piano Casa, le cui risorse sono recuperate attingendo integralmente ai programmi adottati dal Governo Prodi. Infine, si segnalano gli interventi relativi all'abrogazione della revoca delle concessioni TAV (Art. 12) e le misure relative all'Expo di Milano 2015 (Art. 14).

Nello specifico, in materia di *innovazione* si segnalano le misure per lo sviluppo della Banda larga. A tal fine, l'obiettivo dello sviluppo delle reti di comunicazione di nuova generazione, che consentono la diffusione della larga e larghissima banda sul territorio nazionale, vengono affidate alla liberalizzazione degli accessi alle reti di impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica esistenti sul territorio di proprietà a qualsiasi titolo pubblica o comunque in titolarità di concessionari pubblici e alla possibilità di posa della fibra ottica mediante denuncia di inizio attività. Non si comprende, tuttavia, come la banda larga possa svilupparsi in tutto il territorio nazionale, ed in particolare nelle aree più disagiate del Paese (Sud e aree montane) senza lo stanziamento di risorse pubbliche che consentano di raggiungere quelle aree territoriali attualmente non raggiunte dalla Banda larga.

Relativamente agli *interventi di promozione per le imprese*, detto dell'aggravio di imposte a carico delle imprese dei settori petrolifero, del gas, bancario e assicurativo, per il resto delle imprese sono previste misure che non prefigurano particolari benefici in termini di crescita e sviluppo.

In particolare, le agevolazioni fiscali (Art. 3) in materia di *Capital Gain*, riconosciute qualora le plusvalenze derivanti da cessioni di partecipazioni azionarie, detenute dai beneficiari da più di 2 anni, siano reinvestite in una nuova azienda o in imprese del settore con non più di 3 anni di vita (Start-up), difficilmente raggiungeranno le imprese ubicate nelle aree sottoutilizzate del Paese, per ragioni legate alla sicurezza e all'alto indice di cessazione di attività per le imprese start-up registrato in tali territori. Nel complesso l'intervento è stimato a regime pari a 61 milioni di euro.

Le misure per lo sviluppo di programmi di investimento destinati alla realizzazione di iniziative produttive con elevato contenuto di innovazione (Art. 4) vengono affidati alla costituzione di appositi fondi di investimento, partecipati da investitori pubblici e privati, articolati in un sistema integrato tra fondi di livello nazionale e rete di fondi locali. Tale norma è puramente ordinamentale, e quindi di dubbia efficacia, in quanto il Governo non ha assunto alcun impegno in merito allo stanziamento di risorse per l'avvio dei fondi immobiliari.

L'intervento legislativo in materia di agevolazioni per l'internazionalizzazione delle imprese (Art. 6), non determina alcuna conseguenza di carattere finanziario a carico del bilancio dello Stato. Si tratta sostanzialmente di un'operazione di riorientamento delle disposizioni vigenti in materia, che tiene conto dell'evoluzione della normativa comunitaria, ma che non aggiunge novità in linea con l'evoluzione del contesto economico.

Le disposizioni in materia di semplificazione dello start up dell'impresa (Art. 38), già previste dalla legge n. 40 del 2007 approvata dal precedente Governo, si limitano ad alcuni ritocchi di carattere amministrativo alla normativa in vigore, che ha già dimostrato buoni risultati. Le principali innovazioni del provvedimento si limitano a prevedere che: lo sportello unico comunale è abilitato a rilasciare una semplice ricevuta che, in caso di dichiarazione di inizio di attività, costituisce titolo autorizzatorio; i Comuni possono esercitare le funzioni inerenti allo sportello unico anche avvalendosi del sistema delle Camere di commercio; l'immediato avvio dell'attività di impresa nei casi in cui sia sufficiente la dichiarazione di inizio attività; un termine massimo di 30 giorni per il rigetto o la formulazione di rilievi ovvero per l'attivazione della Conferenza dei servizi.

A tali misure si affiancano le disposizioni cosiddette di semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo d'impresa (Art. 43) con le quali si dettano nuove condizioni e modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione degli interventi complementari e funzionali. In realtà, l'intervento, più che una semplificazione, risulta una vera e propria complicazione delle procedure di accesso alle

agevolazioni, operata attraverso la capillare eliminazione di qualsiasi strumento automatico di agevolazione per sostituirli con interventi di valutazione selettiva e discrezionale, affidati all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti, già Sviluppo Italia.

Le *politiche per la casa* rappresentano l'esempio più evidente della scarsa capacità propositiva dell'azione di Governo. Il Fondo istituito presso il ministero delle Infrastrutture per l'attuazione del «piano nazionale per l'emergenza abitativa», viene alimentato dai 550 milioni di euro stanziati dal Governo Prodi per l'attuazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica e per il contrasto al disagio abitativo. Tali interventi, vengono sostituiti da un Piano rivolto ai medesimi soggetti beneficiari, ossia, famiglie e giovani coppie a basso reddito, soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio e immigrati regolari e da un Piano di *housing sociale*, realizzato con il concorso di capitali privati finalizzato all'acquisto dell'alloggio da parte dei nuclei familiari, allo scopo di ridurre il disagio abitativo e calmierare il mercato degli immobili. Di fatto si cambia nome agli interventi, mentre i soggetti beneficiari e le risorse rimangono identiche a quelle previste dal precedente Governo.

Accanto a tali interventi, sono state introdotte misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico (Art. 13), finalizzate all'alienazione degli immobili costituenti il patrimonio degli IACP, che in realtà non sono altro che il tentativo del Governo di incrementare le entrate.

In relazione alle *politiche energetiche*, il Governo ha annunciato nel DPEF l'avvio di un ambizioso programma per lo sviluppo“ ... *della produzione dell'energia nucleare, attraverso la definizione delle tipologie di impianti, delle procedure autorizzative e dei siti nucleari ..*” , la cui attuazione richiede invero un arco temporale di almeno 20 anni, e nulla prevede sulle emergenze energetiche più immediate.

Il decreto legge n. 112, in linea con il DPEF, contiene una norma manifesto (Art. 7) con la quale si stabilisce che entro il 30 giugno 2009, il Governo definirà la strategia energetica nazionale. Essa avrà come obiettivi la diversificazione delle fonti di energia, il miglioramento della competitività del sistema energetico nazionale, la promozione di fonti rinnovabili e la realizzazione di impianti nucleari. Entro la fine del 2009, poi, si annuncia che il Governo indicherà i criteri per l'individuazione dei siti per impianti di energia nucleare. In merito alle emergenze legate all'approvvigionamento di energia elettrica e del gas, non viene previsto alcun intervento particolare.

Altra disposizione che ha sollevato molte preoccupazioni è la Legge obiettivo per lo sfruttamento di giacimenti di idrocarburi (Art. 8). Con tale disposizione si riapre il problema dello sfruttamento dei giacimenti di gas naturale dell'Alto Adriatico, sospesi in passato a seguito dell'emergere del problema ambientale della subsidenza, ovvero dell'abbassamento del suolo e dei fondali marini. La

norma proposta scavalca di fatto le persistenti preoccupazioni di studiosi in merito alla tenuta ambientale delle aree dell'alto Adriatico e consente, previo accertamento della non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste che dovrà essere presentato dai titolari di permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione, lo sfruttamento dei giacimenti. Infine, riguardo ai giacimenti marginali, viene previsto la possibilità del trasferimento della titolarità della coltivazione a soggetti che intendono avviare investimenti per la messa in produzione dei giacimenti.

Interventi in materia di lavoro

La deregulation del mercato del lavoro. Rubricata nel DPEF tra gli interventi di "semplificazione in materia di lavoro, salute, fisco" e nel decreto-legge n. 112 tra le misure per lo "sviluppo economico e la competitività" (articoli da 18 a 23) una componente significativa della manovra è orientata ad un'estesa deregolamentazione del mercato del lavoro.

Il pacchetto di interventi contenuto nel decreto-legge su questi temi, assieme ad alcune misure positive, contiene disposizioni destinate ad incidere negativamente sui profili di tutela dei lavoratori sul mercato del lavoro.

Tra le prime, l'abolizione di ogni residuo divieto della possibilità di cumulo tra pensione e redditi da lavoro dipendente o autonomo. Prevista anche dal programma del Partito democratico, questa misura deve ritenersi una delle politiche per l'allungamento della vita lavorativa su base volontaria, da tempo proposte dal centrosinistra. La proposta del PD si inserisce tuttavia nel quadro di un disegno più ampio e organico di riforma, che prevede l'introduzione anche di altri strumenti, quali il *part-time* misto a pensione e l'introduzione di percorsi formativi e di orientamento professionale mirati ai lavoratori anziani (ultracinquantenni).

Di altro segno sono invece le modifiche introdotte alla disciplina del lavoro a tempo determinato, destinate a mutare sostanzialmente questo istituto contrattuale, per come attualmente configurato nel nostro ordinamento.

Si ammette infatti la possibilità di apporre un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato anche a fronte di esigenze genericamente "riferibili all'ordinaria attività del datore di lavoro", con ciò eliminando ogni concreta e specifica limitazione causale all'utilizzo dello stesso. Si supera dunque in via di fatto il carattere speciale che l'ordinamento vigente e la giurisprudenza assegnano al contratto a termine secondo il principio - che pure è mantenuto nell'ordinamento - per cui il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo indeterminato.

Alla sostanziale rimozione dei vincoli causali all'utilizzo del contratto a termine si associa, per di più, un allentamento dei vincoli temporali alla successione dei contratti.

Si prevede infatti un sostanziale superamento del limite di 36 mesi alla possibilità di successione dei contratti a termine tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore; limite che era stato introdotto nella scorsa legislatura con la legge di recepimento del cosiddetto "Protocollo Welfare" del 23 luglio 2007. In particolare, facendo salvi i diversi limiti di durata eventualmente previsti dalla

contrattazione collettiva nazionale, territoriale o aziendale, si autorizza una generalizzata possibilità di deroga al tetto fissato dalla legge.

Con analoga tecnica si incide anche sulla disposizione che stabilisce il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato per i lavoratori che abbiano prestato attività lavorativa per uno stesso datore per un periodo superiore a sei mesi. Anche in tal caso, facendo salve le diverse determinazioni raggiunte in sede di contrattazione collettiva, si realizza un sostanziale indebolimento del profilo di tutela già previsto dall'ordinamento.

In entrambi i casi, si incide in forma sostanziale su una disciplina che è stata oggetto di un accordo sottoscritto dalle parti sociali meno di un anno fa, i cui contenuti sono stati approvati con il voto di oltre 5 milioni di lavoratori.

Nello stesso contesto, si introducono modifiche anche alla disciplina dell'apprendistato e a quella del lavoro accessorio.

Nel primo caso, la *deregulation* è declinata ancora una volta attraverso la rimessione integrale alla contrattazione collettiva e agli enti bilaterali della definizione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, in caso di formazione esclusivamente aziendale.

Si supera in tal modo la competenza normativa delle regioni in questa materia, facendo venir meno ogni profilo regolatorio pubblico su ciascun aspetto dell'apprendistato professionalizzante in azienda - dalla durata alla modalità di erogazione della formazione, dal riconoscimento della qualifica professionale alla registrazione sul libretto formativo - devolvendo in definitiva alle parti sociali la nozione stessa di formazione aziendale.

Sebbene discutibile per l'ampiezza della deregolamentazione introdotta, l'intervento coglie tuttavia l'esigenza reale di consentire una piena funzionalità dell'istituto dell'apprendistato professionalizzante, a fronte di una legislazione regionale tuttora lacunosa e disomogenea.

Quanto alla disciplina del contratto occasionale di tipo accessorio, introdotta dalla legge 30 del 2003 (la cosiddetta "legge Biagi") e rimasta in larga misura inattuata - l'intervento del Governo ne dispone una completa ridefinizione. Se pure deve ritenersi apprezzabile per la finalità di semplificare il regime giuridico dei buoni lavoro, per dare finalmente attuazione a uno strumento di indubbia utilità per le famiglie che ricorrono a servizi di assistenza e cura, l'operazione di estensione degli ambiti soggetti e oggettivi di applicazione del lavoro accessorio rischia di aumentare ulteriormente l'offerta di tipologie contrattuali "atipiche" per prestazioni largamente sovrapponibili (si ricorda che l'ISTAT, dopo l'entrata in vigore della legge n. 30, ha censito ben 48 tipologie di prestazione lavorativa).

In questo senso, si conferma un approccio alle politiche del lavoro basato essenzialmente sulla moltiplicazione dell'offerta contrattuale flessibile e della relativa disciplina normativa, laddove un mercato del lavoro più fluido ed efficiente richiederebbe semmai pochi e distinti istituti contrattuali, utilizzabili dalle famiglie e dalle imprese secondo regole certe e stabili nel tempo.

La stretta sul pubblico impiego. Il piano industriale della P.A. Tra gli interventi annunciati con maggior enfasi dal Governo in avvio di legislatura, in chiave tanto di contenimento della spesa pubblica quanto di moralizzazione delle condotte lavorative dei pubblici dipendenti, figura il pacchetto di misure cosiddette "anti-fannulloni" del Ministro Brunetta, che il DPEF 2009-2011 recepisce come parte della manovra triennale con la denominazione di "Piano industriale della pubblica amministrazione" (articoli da 46 a 49 del decreto-legge n. 112).

La scelta di richiamare, almeno nel nome, uno strumento programmatico tipico dell'impresa privata, con il quale di norma il *management* illustra agli operatori economici i suoi obiettivi quantitativi e qualitativi di medio periodo, appare del tutto impropria per un intervento che incide essenzialmente su aspetti quali il cumulo di incarichi, le consulenze, le progressioni stipendiali e perfino le malattie e i permessi dei dipendenti pubblici, secondo un approccio che, in controtendenza assoluta con il processo ormai consolidato di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, ripubblicizza in larga misura tale rapporto, aumentando il grado di regolazione *ex lege*.

Più sostanziale, ancorché del tutto scorrelato da finalità di recupero di efficienza della PA e giustificato solo da esigenze di risparmio, è l'intervento di incentivazione all'esodo dei pubblici dipendenti a fronte di una nuova e più rigorosa stretta sul *turn-over*.

Si prevede infatti la possibilità per i pubblici dipendenti di chiedere l'esonero dal servizio nei cinque anni precedenti la data di maturazione della massima anzianità contributiva (40 anni), con una riduzione del trattamento economico complessivo pari al 50 per cento, che si riduce al 30 per cento nel caso in cui il dipendente esonerato dal servizio svolga attività di volontariato presso enti ed associazioni riconosciute. A fronte di questa misura, che rischia evidentemente di "impoverire" le amministrazioni anche di esperienze e competenze essenziali per lo svolgimento delle pubbliche funzioni, il Governo prevede la possibilità di accedere a nuove assunzioni solo secondo il doppio limite del 10 per cento delle unità in uscita (per pensionamento) e del 10 per cento della minore spesa conseguente alle medesime uscite. Infine in questo quadro, secondo quanto espressamente indicato nel DPEF, il Governo intende procedere alla "soppressione della sanatoria per precari prevista nelle precedenti leggi finanziarie". Pur non disponendosi, almeno per il momento, alcuna abrogazione delle disposizioni di legge vigenti, si annuncia lo svuotamento della disciplina di stabilizzazione e la cancellazione della legittima aspettativa all'assunzione a tempo indeterminato maturata da oltre 300mila giovani precari.

Interventi in materia di giustizia

Gli interventi in materia di giustizia, previsti dal DPEF e dalla manovra attuativa (nelle parti attualmente rese note), sembrano tradire gli impegni assunti dalla maggioranza, non solo in campagna elettorale, ma anche con i primi provvedimenti adottati e presentati ai cittadini come particolarmente qualificanti ai fini dell'attuazione del programma di Governo.

In primo luogo nella manovra non si prevedono stanziamenti di risorse significative in favore dei sistemi giudiziario e penitenziario (anzi, si annuncia la privatizzazione delle carceri, con la conseguente perdita di controllo delle istituzioni, circa le condizioni di detenzione e il rispetto dei diritti dei detenuti, da parte del personale di vigilanza), per la realizzazione di politiche efficaci in materia di sicurezza e ordine pubblico, per la copertura dei vuoti di organico nella magistratura ordinaria, rendendo così di fatto inefficaci le norme introdotte dal Governo, specificatamente per garantire la certezza della pena, la celerità dei processi, la stessa sicurezza e libertà dei cittadini dal crimine. Inoltre, i soli interventi positivi (seppur limitati), come l'introduzione del sistema telematico per le notificazioni in materia civile, nonostante comportino chiaramente oneri finanziari aggiuntivi per il bilancio dello Stato, non prevedono copertura finanziaria, e avranno quindi ostacoli seri per la loro attuazione.

In secondo luogo, sia il decreto-legge AC 1386, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", che il disegno di legge di fatto 'collegato' alla manovra, recano riforme importanti in materia di processo civile e disciplina del procedimento amministrativo. **Si tratta di riforme che riprendono, quasi testualmente, disegni di legge presentati nella scorsa legislatura dal Governo Prodi**, certamente condivisibili nel merito, nella misura in cui consentono di adeguare le rispettive discipline alle esigenze manifestatesi nella prassi, sul terreno della giustizia civile e del procedimento amministrativo.

Tuttavia, la scelta di introdurre riforme così importanti all'interno di disegni di legge e (sia pur in parte minore) di decreti-legge collegati alla manovra, non convince nel metodo, per varie ragioni.

Pur affrontandosi temi assolutamente importanti – quale il procedimento amministrativo e la giustizia civile – gli interventi di riforma non toccano in alcun modo il settore dell'ordinamento che, forse più di ogni altro, necessita di innovazioni organiche, tali da adeguare la disciplina normativa alla realtà attuale: il sistema penale e l'ordinamento penitenziario. E' chiaro che non sarebbe stata questa la sede per riformare il codice Rocco o il codice Vassalli (cosa che non è riuscita neppure alle

tante commissioni governative succedutesi nelle varie legislature), ma ben si sarebbero potuto estendere anche al processo penale le misure di ammodernamento previste per il giudizio civile (dall'informatizzazione del processo alla razionalizzazione di alcune procedure o riti alternativi, alla revisione della geografia giudiziaria, all'istituzione dell'ufficio per il processo, al sistema integrato giudiziario informatizzato), come del resto proposto da alcuni disegni di legge del PD.

E comunque molto si sarebbe potuto fare in materia penitenziaria: dal semplice stanziamento di fondi adeguati per un programma di edilizia o ristrutturazione degli istituti di pena – le cui condizioni, già oggi drammatiche, peggioreranno notevolmente in ragione delle nuove fattispecie di reato introdotte con i primi provvedimenti varati dal Governo – alla riorganizzazione degli uffici della magistratura di sorveglianza. Sorprende del resto la discrasia tra l'enfasi posta continuamente dal Governo circa l'emergenza sicurezza e l'esigenza di rafforzare le misure a tutela dell'ordine pubblico, e la totale assenza di interventi tali da garantire un reale controllo del territorio e la celebrazione rapida dei processi, che presuppone evidentemente, in primo luogo, lo stanziamento di risorse adeguate per gli uffici giudiziari nel loro complesso (dal personale amministrativo a quello magistratuale, caratterizzati entrambi da carenze di organico di entità non certo trascurabile).

La sostanziale assenza di un progetto organico di riforme in questi settori sembra confermata dalle dichiarazioni del Ministro Alfano in sede di audizione dinanzi alle Commissioni Giustizia delle Camere sulle linee programmatiche dell'attività del suo dicastero; al di là di un generico e vago riferimento alla volontà di avvalersi delle proposte avanzate in materia dalle Commissioni ministeriali istituite nelle precedenti legislature, non si rinviene alcun progetto organico e coerente di riforma dei sistemi penale e penitenziario. Ha invece insistito, il Ministro, non senza una certa enfasi, sull'esigenza di riformare il processo civile in quanto funzionale al rilancio dell'economia nel nostro Paese, rilevando come la tendenza a preferire, in materia commerciale, il ricorso a lodi arbitrali o a forme stragiudiziali di composizione delle liti, esprima una generale sfiducia verso la giustizia civile e come gli investitori stranieri siano spesso dissuasi dal concludere operazioni negoziali in Italia, non sentendosi adeguatamente tutelati da un sistema giudiziario a loro dire inefficiente. Questi rilievi colgono certamente un dato di realtà, di cui tenere conto al fine di introdurre misure volte a razionalizzare il processo civile e a renderlo più funzionale alle esigenze attuali. E tuttavia non è questa la sola chiave di lettura con cui si può affrontare la riforma di un codice di rito risalente al 1940, e che copre non solo la materia contrattuale, ma anche settori ben più importanti come il diritto di famiglia, la volontaria giurisdizione, il diritto del lavoro, prevedendo peraltro una pluralità di riti che sarebbe opportuno coordinare tra loro, come da tempo richiedono magistrati, avvocati, giuristi in genere.

D'altro canto, non sembra possibile ridurre il tema della giustizia a mera questione contabile o di efficienza del sistema, come sembra faccia invece il Governo, che ha qualificato come mera semplificazione o riduzione dei costi connessi alla giustizia, la riforma del processo civile, o la nuova disciplina dell'azione amministrativa. Il rischio, insito nell'adottare riforme incisive in materia di giustizia in una sede - quale quella della manovra finanziaria - che non è loro propria, non è peraltro limitato al riduzionismo che tale impostazione 'economicista' determina, ma involge in senso più ampio la partecipazione dell'intera compagine parlamentare – soprattutto delle opposizioni – a tali processi di riforma.

Modifiche in materia di giustizia civile, amministrativa e tributaria. All'interno degli interventi per lo sviluppo, il DPEF indica espressamente, al punto 2), la riforma del processo civile, anche "attraverso l'introduzione del sistema di comunicazioni e la notifica per via telematica". Invero, l'introduzione della notificazione per via telematica è prevista, limitatamente al solo processo civile, (Art. 51) del decreto-legge n. 112. Sulla scorta di quanto già previsto dal disegno di legge del Governo Prodi sull'ufficio per il processo (AC 2873), si prevede che a decorrere dalla data fissata da uno o più decreti del Ministero della Giustizia (dunque la norma NON è d'immediata applicazione) le comunicazioni e notificazioni relative a procedimenti civili, sono effettuate per via telematica. In sede di audizione del Ministro Alfano sulle linee programmatiche del suo dicastero, dinanzi alla Commissione giustizia del Senato, i Senatori del PD hanno rilevato come la norma appaia di difficile applicazione, dal momento che, nonostante essa comporti oneri non trascurabili per la finanza pubblica (si pensi anche solo al costo necessario per la formazione del personale amministrativo degli uffici giudiziari), non è previsto alcuno stanziamento di risorse per l'attuazione delle procedure di nuova introduzione.

Nell'ottica di un maggiore contenimento delle spese di giustizia (Art. 52), si interviene sulla disciplina della riscossione mediante ruolo delle spese giudiziarie, disponendo innanzitutto che la quantificazione dell'importo è effettuata sulla base degli atti, dei registri e delle norme che individuano la somma da recuperare. Per accelerare la procedura di riscossione, si prevede l'invio contestuale al debitore dell'intimazione al pagamento dell'importo dovuto e della cartella di pagamento, con avvertimento che in caso di inottemperanza si procede ad esecuzione forzata.

In materia di processo del lavoro (Art. 53) attraverso una modifica all'art. 429 c.p.c., si prevede che in caso di particolare complessità della controversia il giudice, anziché pronunciare sentenza in udienza, possa fissare un termine non superiore a 60 gg., per il deposito della sentenza.

Con l'Art. 50 si apportano modifiche all'articolo 181 del codice di procedura civile, introducendo delle 'sanzioni processuali' (l'estinzione del processo) per l'inattività delle parti, che rappresenta una delle cause più frequenti di estensione dei tempi processuali.

Nei casi di mancata comparizione delle parti alla prima udienza, si mantiene la previsione attuale, secondo cui il giudice fissa un'udienza successiva. L'innovazione introdotta concerne invece l'estinzione del processo che il giudice è tenuto a dichiarare nel caso in cui, alla seconda udienza, le parti non compaiano, disponendosi altresì, in tal caso, la cancellazione della causa dal ruolo. Questa norma si applica ai soli giudizi instaurati dopo l'entrata in vigore del decreto: ciò appare comprensibile, dal momento che, pur al fine di accelerare la definizione del giudizio, si riducono le garanzie oggi previste.

Le suddette norme, chiaramente finalizzate all'accelerazione del giudizio civile - sulla base del rilievo secondo cui l'indebita estensione dei tempi del processo è in gran parte dovuta anche alla farraginosità delle procedure, in particolare di notifica - vanno lette all'interno del più ampio disegno di riforma del processo civile, contenuto nel disegno di legge collegato alla manovra, anch'esso integralmente riproduttivo del disegno di legge recante "Disposizioni per la razionalizzazione e l'accelerazione del processo civile" (AS 1524), presentato nella scorsa legislatura dal Governo Prodi.

Si tratta indubbiamente di un provvedimento rilevante ai fini della semplificazione e della riduzione dei tempi del processo civile, orientato in linea generale ad introdurre sanzioni processuali per l'inerzia delle parti, ad abolire il regolamento di competenza, a prevedere un procedimento sommario di cognizione nonché a ridurre le ipotesi di nullità, anche rafforzando gli strumenti che consentono di sanare gli atti processuali nulli, in funzione del rafforzamento della centralità del processo di primo grado, quale luogo elettivamente deputato alla cognizione del fatto, depurato di quei meccanismi che ostacolano il contenimento della sua durata.

In sintesi, le linee direttrici cui s'ispirano le riforme del processo civile contenute nel disegno di legge possono così indicarsi:

a) previsione di norme che affidano al giudice l'effettiva direzione del processo, contestualmente alla sua responsabilizzazione in funzione del rispetto del termine ragionevole di durata del processo medesimo;

b) valorizzazione del principio di lealtà processuale, attraverso la predisposizione di un meccanismo di sanzioni processuali a carico della parte che, con il proprio comportamento, abbia determinato un allungamento dei tempi di durata del processo, ovvero abbia agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave;

c) valorizzazione della conciliazione giudiziale e del ruolo conciliativo del giudice, accompagnati dalla previsione di sanzioni processuali a carico della parte che abbia, senza giustificato motivo, rifiutato la proposta conciliativa avanzata dalla controparte;

d) razionalizzazione e accelerazione dei tempi del processo, mediante la tendenziale concentrazione delle udienze, la riduzione dei termini per il compimento di singoli atti, la programmazione degli adempimenti processuali (cosiddetto «calendario del processo»), la razionalizzazione dei tempi di espletamento delle consulenze tecniche d'ufficio e di assunzione della prova delegata;

e) attenuazione della rigidità del sistema delle decadenze e delle preclusioni, a garanzia dell'effettività del contraddittorio, mediante un ampliamento del potere di rimessione in termini;

f) alleggerimento del peso delle questioni di competenza, attraverso una serie di rilevanti interventi, che comportano: l'unificazione del regime del rilievo dell'incompetenza, con conseguente equiparazione dei casi di competenza cosiddetta «debole» a quelli di competenza cosiddetta «forte»; la soppressione del regolamento necessario e facoltativo di competenza e delle impugnazioni ordinarie per violazione delle norme sulla competenza e la loro sostituzione con un nuovo e più agile mezzo d'impugnazione (reclamo);

g) previsione dell'indicazione specifica dei motivi di appello, a pena di inammissibilità;

h) introduzione di un modello generale di procedimento sommario non cautelare avente ad oggetto la condanna al pagamento di somme di denaro ovvero alla consegna o al rilascio di cose;

i) semplificazione del regime delle nullità processuali, attraverso la riduzione delle ipotesi di nullità e il rafforzamento degli strumenti di sanatoria degli atti processuali nulli.

Il Ministro Alfano ha espressamente indicato tali norme come particolarmente qualificanti ai fini della realizzazione del programma di Governo in materia di giustizia, insistendo sull'esigenza di riformare il processo civile in quanto funzionale al rilancio dell'economia nel nostro Paese.

Nella medesima ottica di riduzione dei tempi della giustizia, funzionale peraltro allo sviluppo economico, il decreto-legge n. 112 interviene sul processo amministrativo e sul contenzioso tributario. Sotto il primo profilo (Art. 54), con una modifica all'art. 9 della legge n. 205/2000, riduce da 10 a 5 anni dal deposito del ricorso, il termine entro cui viene comunicata alle parti la possibilità di avanzare istanza di fissazione dell'udienza, in mancanza della quale il processo va in perenzione. Anche questa norma mira ad accelerare il processo, riducendo il termine previsto per la perenzione dei giudizi rispetto ai quali le parti non manifestino interesse; tuttavia, diversamente da quanto disposto in relazione alle modifiche del processo civile, non si prevede l'irretroattività della nuova disciplina, che dunque si applica anche ai processi pendenti alla data di entrata in vigore del decreto.

In materia di contenzioso tributario (Art. 55), dispone che gli uffici dell'Amministrazione finanziaria che abbiano avanzato, dinanzi alla Commissione tributaria centrale, ricorsi già pendenti alla data di entrata in vigore della finanziaria 2008, per i quali non sia stata fissata l'udienza di trattazione alla data di entrata in vigore del decreto, sono tenuti a depositare, entro 6 mesi da quest'ultima data, dichiarazione di persistenza dell'interesse alla definizione del giudizio. In mancanza, i relativi processi si estinguono *ex lege* e le spese restano a carico della parte che le ha sopportate.

Analogamente, il disegno di legge collegato alla manovra affronta – pure in tal caso in un'ottica di sviluppo economico, perseguito anche attraverso l'accelerazione dei procedimenti – il tema della riforma del procedimento amministrativo, introducendo significative modificazioni alla l. 241/1990, come novellata da ultimo nel 2005. Anche in tal caso si è recepito quasi testualmente il disegno di legge recante norme in materia di “Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese” (AC 2161), presentato nella scorsa legislatura dal Governo Prodi. Si tratta di norme condivisibili, nella misura in cui adeguano la disciplina del procedimento amministrativo (che secondo Massimo Severo Giannini rappresenta la forma stessa dell'azione amministrativa) alle esigenze manifestatesi nella prassi, attraverso la semplificazione e l'accelerazione dei tempi e delle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa, l'intervento sui quali è improntato, da un lato, al principio della ragionevolezza delle disposizioni che fissano termini più estesi di quelli previsti dalla legge, nonché al controllo costante dei tempi dell'azione amministrativa, dall'altro, all'individuazione di misure volte a rendere concretamente efficaci e perseguibili gli obiettivi di certezza e di riduzione dei tempi, mediante l'introduzione di sanzioni pecuniarie e di forme di responsabilità volte a scoraggiare l'inerzia ingiustificata dell'amministrazione.

Interventi in materia di spesa sanitaria

Secondo quanto annunciato nel DPEF, il decreto-legge n. 112 (Art. 79) nel prevedere il concorso del settore sanitario alla realizzazione della complessiva manovra di finanza pubblica, conferma per l'anno 2009 il livello di finanziamento già previsto dalla legislazione vigente e fissa per gli anni 2010 e 2011 un livello di finanziamento che sconta una manovra complessiva di 3.000 milioni di euro.

Le quote di finanziamento della sanità sono quindi fissate in 102.683 milioni per il 2009, 103.945 milioni per il 2010 e 106.265 milioni per il 2011, comprensive degli ulteriori 50 milioni annui destinati all'ospedale Bambino Gesù. Per gli anni 2010 e 2011, l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato rispetto al livello di finanziamento previsto per l'anno 2009, è subordinato alla stipula di una specifica Intesa fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da stipulare entro il 31 luglio 2008, che **integra e modifica i precedenti accordi Stato-Regioni**, fra cui il Patto per la salute del 5 ottobre 2006, che ha avviato concretamente e per la prima volta un serio controllo della spesa sanitaria.

Per le Regioni che non raggiungono gli obiettivi previsti dal nuovo Patto per la salute, che prevede, fra l'altro, **la riduzione dello standard di dotazione dei posti letto negli ospedali e la diminuzione della spesa per il personale**, scatta automaticamente l'obbligo di ricorrere, necessariamente, all'attivazione della leva fiscale regionale, che comporta **un inevitabile aumento dei ticket regionali**.

Inoltre, poichè il Governo al momento non ha rifinanziato la soppressione del *ticket* da 10 euro su visite e analisi, introdotta dalla legge finanziaria dello scorso anno e prevista fino al 31 dicembre 2008, per evitare **il ritorno del ticket dal 1° gennaio 2009** (la cui soppressione costa più di 830 milioni di euro), le Regioni dovrebbero comunque applicare, per la stessa quota, altre compartecipazioni alla spesa.

Interventi in materia di organizzazione scolastica

Dall'applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione scolastica devono realizzarsi economie lorde di spesa non inferiori a ben 456 milioni per l'anno 2009, a 1.650 milioni per il 2010, a 2.538 milioni per il 2011 ed 3.188 milioni a partire dal 2012.

Per realizzare questo obiettivo il decreto-legge n. 112 (Art. 64) prevede innanzitutto **l'aumento di un punto percentuale del rapporto alunni/docenti** - a partire dall'anno 2009 e da realizzarsi entro l'anno scolastico 2011-2012 - e **la riduzione, nel triennio 2009-2011, del 17 per cento della dotazione organica del personale ATA** determinata per l'anno scolastico 2007-2008. Ciò comporterà **la riduzione di più di 87.000 insegnanti** (pari al 10 per cento delle cattedre) e **di 42.500 lavoratori ATA**.

L'innalzamento di un punto percentuale del rapporto alunni/docenti (oggi in Italia è di 8,9 allievi per docente) entro quattro anni "per un accostamento di tale rapporto ai relativi *standard* europei" penalizzerà soprattutto la scuola primaria, in cui si concentra il 34,7 dei posti tagliati, seguita dalle scuole superiori (29,5). Da non sottovalutare poi il fatto che il rapporto alunni/docenti è in Italia caratterizzato dall'alto numero di docenti di sostegno.

Quindi, se da un lato il decreto-legge aumenta di 200 milioni di euro per il 2008 il "Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche" (articolo 69, comma 3), dall'altro, oltre a tagliare in modo indiscriminato le risorse della scuola, ritenendo di risolvere i problemi della stessa con una consistente riduzione del suo organico, prevede **una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico**, sulla base di criteri come la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali, la revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi, la rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria.

Risultato dell'innalzamento di un punto percentuale del rapporto alunni-insegnanti e della rimodulazione delle classi concorsuali, con il rischio del ritorno al maestro elementare unico, sarà un'ulteriore penalizzazione della scuola pubblica e degli studenti.

Interventi in materia di università

Il decreto-legge n. 112 (Art. 16) prevede che le Università pubbliche **possono** deliberare la propria trasformazione in **fondazioni di diritto privato** che subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell'Università. Al fondo di dotazione delle fondazioni universitarie è trasferita, con decreto dell'Agenzia del demanio, la proprietà dei beni immobili già in uso alle Università trasformate. Gli atti di trasformazione e di trasferimento degli immobili e tutte le operazioni ad essi connesse sono esenti da imposte e tasse. Viene inoltre previsto che le fondazioni universitarie sono enti non commerciali e perseguono i propri scopi secondo le modalità consentite dalla loro natura giuridica e operano nel rispetto dei principi di economicità della gestione.

La disposizione in esame, ancorché dia alle singole Università la facoltà di trasformazione in fondazione, apre di fatto a un mutamento sostanziale dell'assetto che ha retto finora il sistema universitario, nella direzione di spostare una parte delle attuali Università nell'ambito di quelle private, con il vantaggio di essere finanziate dallo Stato. Si andrà quindi verso un sistema duale con Università di serie A e di serie B che non potrà non avere ripercussioni negative nel medio periodo, sulla tenuta del sistema di istruzione superiore nel nostro Paese.

Il decreto-legge n. 112 (Art. 66, comma 13) disciplina inoltre **la possibilità di assunzioni delle università** disponendo, per il triennio 2009-2011, un limite al *turn over* per ciascun anno pari al 20 per cento delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. Entro tale limite, per l'anno 2009, sono ricomprese anche le stabilizzazioni del personale precario. Per l'anno 2012 è invece prevista la riduzione del *turn over* dal 100 al 50 per cento delle cessazioni avvenute nel corso dell'anno 2011. Le economie lorde conseguenti sono stimate in 64 milioni di euro nell'anno 2009, 191 milioni nell'anno 2010 e 317 milioni nell'anno 2011.

Interventi in materia di enti locali

Ben 9.200 milioni di euro in tre anni verranno dai tagli agli enti locali (regioni, province autonome di Trento e di Bolzano e province e comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti), attuati mediante una **revisione del patto di stabilità interno** (Art. 77).

In particolare, secondo quanto previsto dal decreto-legge n. 112 il settore regionale concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nella misura di 1.500, 2.300 e 4.060 milioni, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011, mentre il settore locale per 1.650, 2.900 e 5.140 milioni, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011.

Si ricorda che questi tagli, che riguarderanno necessariamente servizi essenziali e strutture, come le mense scolastiche, gli asili nido, i trasporti pubblici, si aggiungono alle **mancate entrate derivanti dall'abolizione dell'Ici sulla prima casa**, prevista dal decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, per la cui copertura si sono operati numerosi **tagli alle autorizzazioni di spesa** previste dalla legge finanziaria per il 2008, fra cui il taglio alla riattivazione dei lavori di realizzazione dei sistemi innovativi dei trasporti urbani, al "trasporto verde" nei centri storici ed al recupero dei centri storici, nonché all'edilizia penitenziaria.

Oltre ai suddetti tagli, il decreto-legge prevede anche **la riduzione delle spese degli enti locali** (Art. 76) ricomprendendo fra le **spese per il personale** che gli enti locali sono tenuti a ridurre sulla base delle disposizioni previste dalla legge finanziaria per il 2007, anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e per la somministrazione di lavoro.

Il decreto-legge prevede inoltre **il divieto** per gli enti locali, che non hanno rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente, **di procedere a nuove assunzioni a qualsiasi titolo**, compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa.

Più in generale si stabilisce che, ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti. Con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, saranno definiti i parametri e criteri di virtuosità. Fino all'emanazione del decreto è fatto divieto agli enti, nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Pareri di minoranza sul DPEF resi nelle Commissioni permanenti

Si riportano di seguito i pareri di minoranza, disponibili al momento della stampa della presente nota, proposti alle Commissioni permanenti.

Affari Costituzionali

La Commissione Affari costituzionali,

nell'esaminare, sotto i profili di propria competenza, il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013;

rileva che il Documento non corrisponde ai requisiti dell'articolo 3, comma 2, lettera f) della legge n. 468 del 1978 istitutiva della procedura di bilancio attualmente in vigore, in quanto manca completamente ".....l'articolazione degli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi di cui alle precedenti lettere.....con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale";

evidenzia che la ragione di questa evidente mancanza, come è scritto nello stesso DPEF, è l'anticipazione dei contenuti sostanziali della manovra finanziaria per l'intero triennio 2009-2011 nel decreto-legge n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" e nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno scorso e non ancora depositato alle Camere;

valuta estremamente grave il conseguente svuotamento del significato del DPEF e dell'approvazione della relativa risoluzione con la negazione del ruolo fondamentale del Parlamento nel determinare gli indirizzi della manovra di finanza pubblica, il che si manifesta anche nella compressione dei tempi di approvazione dei provvedimenti impedendo così anche all'opinione pubblica e alle rappresentanze sociali di pronunciarsi consapevolmente su di essa;

solleva fin d'ora il tema della legittimità incostituzionale dell'intera procedura di bilancio, poiché il decreto-legge n. 112 interviene strutturalmente sulla disciplina della contabilità pubblica, ammettendo in via generale la possibilità per il Governo di modificare con semplici decreti ministeriali le assegnazioni finanziarie disposte annualmente dalla legge di bilancio, forzando così la sua natura e travolgendo il divieto previsto dall'art. 81 della Costituzione di sovrapporre le politiche di bilancio con le decisioni di entrata e di spesa da adottare necessariamente con legge ordinaria;

rileva che durante la scorsa legislatura si era già provveduto ad avanzare proposte per superare l'anomalia dell'attuale procedura di bilancio che ha dato luogo a leggi finanziarie ipertrofiche, attraverso una valorizzazione del ruolo del DPEF, una struttura più snella e compatta della legge finanziaria, un recupero della funzione della legge di bilancio come risulta dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva approvato dalla 5^o Commissione del Senato il 16 maggio 2007, le quali si muovono in una direzione opposta alla procedura che sta adottando il Governo;

manifesta grande preoccupazione per i contenuti del DPEF riguardanti le proprie competenze, poiché si prevede una manovra di circa 35 miliardi di euro nel triennio concentrata principalmente sulla spesa pubblica attraverso lo strumento dei tagli lineari ai Ministeri e al sistema della finanza decentrata già adottato nel periodo 2001-2006 con il risultato di far lievitare la spesa come documentato dai dati contenuti nel DPEF stesso;

esprime contrarietà per la soppressione, effettuata con il decreto-legge n. 112, della Commissione tecnica per la finanza pubblica senza nemmeno aver provveduto a trasmettere al Parlamento il risultato del suo lavoro sui vari ministeri, fondamentale per individuare strumenti efficaci di contenimento della spesa che incidano sulle strutture burocratiche salvaguardando i servizi resi dalle diverse amministrazioni;

considera contraddittorio con gli stessi impegni assunti dalla maggioranza prima del voto che non si preveda un adeguato sostegno del potere d'acquisto di salari e pensioni, non si operi alcuna riduzione della pressione fiscale (43,3 % nel 2007, 43,1% nel 2009) e nel quadro programmatico non si consideri l'entrata in vigore di una legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione sul federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

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

ritiene del tutto sproporzionata la previsione di ulteriori tagli nel settore del pubblico impiego, della sanità e della previdenza fino a circa 20 miliardi di euro nel triennio compresa la finanza decentrata, poiché in assenza di una valutazione puntuale dei settori in cui può essere ridotta la spesa burocratica essi si tradurranno in pesanti riduzioni di servizi essenziali per la popolazione;

mette in evidenza in modo particolare gli effetti negativi che i tagli avranno nei settori dell'istruzione, con la previsione di una riduzione di 87.000 insegnanti e 42.500 unità di personale ATA nel triennio, e nella sanità, poiché sono previste riduzioni di spesa di 3 miliardi di euro nel biennio 2010-2011 e il Governo non ha rifinanziato la soppressione del ticket di 10 euro su visite e analisi operata dalla legge finanziaria dello scorso anno soltanto fino al 31 dicembre 2008;

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

rileva che gli effetti saranno particolarmente negativi innanzitutto per le risorse umane delle Forze di Polizia già sotto organico, come denunciato con grandissima preoccupazione da tutti i sindacati del comparto sicurezza, e per i mezzi operativi e tecnologici che dovranno essere ulteriormente sacrificati, considerando gli interventi in materia di sicurezza un costo e non un investimento come invece sarebbe necessario, con il risultato concreto di vedere fortemente diminuita la presenza nel territorio delle forze di polizia, la sola che può esercitare una efficace azione preventiva;

pertanto la Commissione esprime parere contrario.

Commissione Difesa

La Commissione Difesa,

esaminato, per quanto di competenza, l'atto del governo Doc. LVII, 1-Allegato/I, esprime, per quanto di competenza, parere contrario per questioni di metodo e di merito.

Si ritiene infatti scorretto nel metodo il procedimento adottato, atteso che, nel caso di specie sostanzialmente la manovra economico-finanziaria del Governo anticipa e vincola il DPEF. In ciò si ravvisa una grave violazione delle prerogative del Parlamento, cui la Costituzione attribuisce con l'articolo 81 una funzione di indirizzo e controllo in ordine alla destinazione e allocazione delle risorse delle risorse pubbliche in relazione ai fini da perseguire nell'interesse della collettività.

Nel merito, nel Documento non si evince nessuna misura in favore del recupero di potere d'acquisto dei redditi fissi, ossia salari e pensioni, continuando così a ignorare ciò che rappresenta la prima emergenza economica.

La politica economica del Governo illustrata dal DPEF non è all'altezza dei problemi del Paese, è controproducente ai fini dell'aggiustamento della finanza pubblica e non affronta le due priorità rappresentate dall'anemia della produttività e dalla perdita di potere d'acquisto dei redditi da lavoro e pensione. Senza intervenire su tali nodi, le previsioni di pareggio di Bilancio Pubblico al 2011 rimarranno sulla carta, inducendo altresì il rischio che si inneschi un circolo vizioso tra misure pro cicliche (depressive) e minori entrate/maggiori spese per i bilanci pubblici. In aggiunta, il DPEF aumenta la pressione fiscale e riduce le spese per investimenti.

L'insieme di queste misure sono state rese esplicite con il decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 che, come indicato nello stesso DPEF «anticipa nella sua parte sostanziale la prossima Legge Finanziaria e affianca e dà corpo al DPEF». A tale proposito, la Commissione segnala che il ricorso al decreto-legge rende evidente il paradosso di una situazione in cui al Parlamento viene chiesto di pronunciarsi sugli indirizzi di politica economica mentre misure concretamente e pesantemente significative sono già in vigore per effetto della decretazione di urgenza. A tale proposito, la Commissione rileva che alcune delle disposizioni contenute nel citato decreto-legge e segnatamente gli articoli 60, 65, 66, 67, 69, 70, 71 e 72, sono destinate ad avere effetti negativi sulle capacità operative del nostro strumento militare e sulle condizioni materiali di lavoro e di vita del personale e rendono peraltro difficile l'individuazione di un filo conduttore che possa essere assimilato ad un elemento di razionalizzazione del sistema Difesa. Si taglia indistintamente senza un progetto di riorganizzazione delle Forze armate, colpendo soprattutto il reclutamento dei volontari che provengono al 90 per cento dal Sud e dalle Isole.

La Commissione rimarca che le Forze armate italiane sono impegnate in un difficile processo di riorganizzazione per completare il modello professionale e partecipano con migliaia di uomini e donne a missioni internazionali a favore della pace; ad esse è quindi dovuto rispetto e attenzione, attraverso:

- un quadro di risorse finanziarie su cui poter contare nel tempo per dare certezza e stabilità ai programmi di investimento;
- la disponibilità di mezzi adeguandone gli standard di efficienza ai crescenti ritmi di impiego;
- al personale, nella quotidianità del servizio prestato, la garanzia dei livelli di formazione e addestramento necessari a svolgere le impegnative attività operative loro affidate in Italia e nell'ambito delle missioni internazionali;
- misure di protezione sociale sui grandi temi della qualità della vita, della casa, della certezza del rapporto di lavoro, della possibilità di conciliare le esigenze del servizio con quelle della vita familiare e privata e a veder riconosciuta la specificità del servizio prestato al paese.

Finanze e tesoro

La Commissione Finanze e tesoro,

esaminato il documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2009-2013;

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

preso atto che la decisione di anticipare i contenuti della legge finanziaria con un decreto-legge, già all'esame del Parlamento, e un disegno di legge, già approvato dal Consiglio dei ministri il 18 giugno scorso, toglie all'esame parlamentare sul documento e alle deliberazioni nelle risoluzioni che l'accompagnano, quel carattere di scelta programmatica insita nello strumento definito dalle leggi di contabilità;

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

il giudizio sul DPEF 2009-2013, in relazione alle politiche di settore, risulta alla luce dell'innovazione alle prassi di discussione del documento, è necessariamente legato a quello sulla manovra attuativa, che in gran parte è già operativa;

constatato che il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, parte della manovra finanziaria per il prossimo triennio, non sono previste politiche per lo sviluppo economico tali da incidere positivamente sull'andamento del prodotto interno lordo;

rilevato che non sono previste, contrariamente a quanto più volte annunciato, misure specifiche per la progressiva riduzione della pressione fiscale a carico delle imprese e dei cittadini, che alla luce delle misure adottate rischia di aumentare;

nel medesimo provvedimento, si prevedono interventi di perequazione fiscale che rischiano di risultare inefficaci e di avere pesanti ripercussioni sull'andamento tendenziale dell'inflazione e un notevole aggravio di costi per i cittadini consumatori;

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

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

tenuto conto della necessità di:

destinare, nel corrente anno, tutte le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, eccedenti gli obiettivi di risanamento, a riduzioni della pressione fiscale nei confronti dei lavoratori dipendenti e di prevedere, per i prossimi anni, la destinazione di tali maggiori entrate al recupero del potere di acquisto dei lavoratori dipendenti, dei pensionati e delle famiglie;

ridurre gradualmente le aliquote IRPEF a favore dei lavoratori, partendo dai redditi medio-bassi;

operare una significativa riduzione della pressione fiscale, agendo sull'IRPEF e sulla contribuzione figurativa, sulla quota di salario da contrattazione di secondo livello, redistribuendo i vantaggi da aumento della produttività a favore dei lavoratori;

predisporre un credito d'imposta rimborsabile per le donne che lavorano, incentivante e graduato in rapporto al numero dei figli e al livello di reddito;

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

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

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

semplificare l'applicazione degli studi di settore per imprese in monocommittenza e contoterzisti, fino a consentire loro la totale fuoriuscita dall'uso di questo strumento;

prevedere, in sede di gestione degli Studi di settore, l'entrata in vigore degli Studi non retroattiva e l'abrogazione della norma che prevede la possibilità di reiterare gli accertamenti, e dare maggiore rilevanza della dimensione territoriale nella definizione degli indicatori utilizzati negli Studi;

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

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

in tema di federalismo fiscale la riforma in itinere dovrà coniugare autonomia finanziaria degli enti decentrati ed equità fiscale, evitando sovrapposizioni e aggravamenti di imposta, ed essere parametrata sulle funzioni attribuite agli enti medesimi, senza provocare divari territoriali nell'erogazione dei servizi riconosciuti fondamentali per i cittadini;

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

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

riformare la giustizia tributaria, garantendo la piena terzietà del giudice, accrescendo la tutela del contribuente e riducendo i tempi di giudizio;

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, incrementare le dotazioni finanziarie a disposizione del Corpo, nella corrente annualità e nelle prossime, indispensabili per assolvere la delicata missione ad esso affidata; riconoscere produttività e merito al personale delle Agenzie fiscali, e dare corso ai necessari programmi di potenziamento degli organici e per la loro efficienza operativa e prevedere il pieno concorso dei Comuni ai programmi di accertamenti e controlli svolti dalle Agenzie fiscali sul territorio nazionale, al fine di rendere più efficace e sistematica la lotta all'evasione fiscale.

esprime, per le parti di competenza, parere contrario.

Lavori pubblici, comunicazioni

La Commissione Lavori pubblici,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013 (Doc. LVII, n. 1), con il relativo Allegato (Programma delle infrastrutture strategiche), contenente la ricognizione dello stato attuale degli interventi previsti dalla legge obiettivo e le "Opere prioritarie" per il periodo 2009-2011

considerato che

- dopo la modifica del decreto legge sul prestito ad Alitalia, dopo il provvedimento di copertura per l'abolizione dell'ICI e per la defiscalizzazione degli straordinari, e dopo il provvedimento sulle infrazioni comunitarie, (che ha approvato per legge le concessioni autostradali) con il documento di programmazione economica e finanziaria DPEF ed il suo Allegato Infrastrutture, il Governo definisce compiutamente il suo profilo programmatico;

- sul piano de metodo un Governo che ha mortificato le prerogative parlamentari, considerando nei fatti il Parlamento al servizio dell'azione di governo, svilendone la funzione di indirizzo, anche nell'atto più significativo in termini di politica economica per il paese;

- sul piano del merito un Governo che ha drenato, con questi primi provvedimenti, ingenti risorse disponibili e già allocate dal precedente governo per le infrastrutture e dirottandole, per mantenere fede agli impegni elettorali, sulle spese correnti;

- consistente appare infatti la progressiva diminuzione delle risorse destinate agli investimenti per il prossimo triennio, quantificabile in più di 11 miliardi di euro, rispetto a quelle previste;

- sempre in merito all'allegato infrastrutture, appare quanto meno sorprendente che, persino le priorità infrastrutturali, indicate nel documento, non trovino poi adeguata copertura nelle tabelle sinottiche;

- analoghe considerazioni vengono per le risorse necessarie al completamento dell'alta velocità alta capacità (AV-AC) nella tratta Milano - Trieste e del rispetto dei tempi e del progetto esecutivo del passante di Mestre;

- analogamente trovano riscontro neppure gli impegni che il Governo si era assunto per le infrastrutture al sud; Nell'insieme DPEF Piano infrastrutture permangono i tagli per il sud, in particolare con riguardo ad agricoltura, infrastrutture e strade provinciali;

- neppure gli extra costi previsti dai provvedimenti di compensazione per la realizzazione della TAV, Torino Lione, frutto del recente accordo del governo al tavolo dell'osservatorio con i comuni territorialmente interessati, trovano previsione;

- lo stesso Piano-casa esaltato dalla retorica di governo, in realtà si limita solo alle parole, contrariamente al miliardo e 200 milioni, stanziati nella finanziaria 2008 dal governo Prodi;

- a questi tagli, tenuti coperti fin oltre il possibile, come conferma il documento allegato infrastrutture, presentato al Parlamento senza i previsti pareri del CIPE e della conferenza unificata Stato regioni, non si può pensare di rispondere con il miraggio delle liberalizzazioni o della finanza di progetto;

- il concorso di possibili risorse private e il tema della concorrenza nel mercato e per il mercato, che condividiamo in linea di principio, non può solo essere semplicemente evocato;

- per ciò che concerne il trasporto aereo il documento presentato trascura totalmente la "vexata quaestio" della privatizzazione di Alitalia, quasi fosse solo un problema del Ministero dell'economia e non una questione cruciale della politica nazionale dei trasporti;

- del pari il documento ignora la necessità di procedere ad un nuovo Piano nazionale del trasporto aereo. L'ultimo risale al 1986. E' quindi necessario rivedere la nostra politica dei trasporti aerei per ridefinire le connessioni tra l'Italia e il mondo in relazione all'economia globalizzata;

- all'interno di questo quadro è importante ridefinire il ruolo delle infrastrutture aeroportuali capaci di rispondere alle esigenze economiche dei territori, a partire dalla risoluzione del problema Malpensa;

- anche sulla portualità e sulle infrastrutture al servizio della logistica nessuna risorsa aggiuntiva o ulteriore a quella stanziata dal Governo Prodi è stata prevista;

- in questo quadro il recente accordo siglato dal Governo con gli autotrasportatori, se da un lato ha scongiurato un blocco che avrebbe messo in ginocchio paese, dall'altro ha sancito e legittimato un rapporto contrattuale smisurato ad una categoria per la quale è stata nei fatti ripristinata una sorta di scala mobile;

- fatto questo che ha una singolare analogia con quanto già riservato alle concessionari autostradali: adeguamenti di remunerazione automatici, indipendentemente dagli obiettivi perseguiti e realizzati;

- la finanziaria 2008 del Governo Prodi ha disciplinato il processo di riforma del trasporto pubblico locale con una adeguata corresponsione di risorse (oltre 700 milioni di euro) e di provvedimenti di accompagnamento sul versante sociale che vengono cancellati con grave pregiudizio per l'erogazione di un servizio essenziale al diritto alla mobilità di pendolari e cittadini nel territorio;

- francamente le priorità del Paese sembravano altre, come altra sembrava fosse la strada per aprire davvero una stagione di infrastrutturazioni e di opere pubbliche necessarie al Paese;

- come per esempio quelle rappresentate dalla necessità di tener fede agli impegni presi per lo sviluppo dell'area milanese e lombarda in relazione all'assegnazione a Milano dell' Expò 2015. Al momento invece si è certi solo delle opere finanziate dal Governo Prodi. Al riguardo si ritiene necessario per la trasparenza degli appalti e per la corretta finalizzazione delle opere che accanto al Comune di Milano abbiano pieno ruolo anche la Regione e tutte le province interessate agli interventi;

- la realtà è che al di là dei buoni propositi, le risorse stanziata in programma per i prossimi anni si contraggono drasticamente a fronte di una pressione fiscale che, nonostante gli annunci elettorali, rimane volontariamente invariata;

- questo documento di programmazione economica e finanziaria DPEF, costituisce insomma la cifra, che più di ogni altro provvedimento, caratterizzerà l'azione di questo Governo;

- motivo per cui non è intenzione della Commissione far passare sotto traccia l'approvazione di questo provvedimento ne' tantomeno derubricarlo come nelle intenzioni del Governo, ad un adempimento burocratico senza valore;

per i suddetti motivi esprime parere contrario.

Agricoltura

La Commissione Agricoltura,

esaminato il documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2009-2013;

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

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

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

la decisione di anticipare i contenuti della legge finanziaria con un decreto-legge, già all'esame del Parlamento, e un disegno di legge, già approvato dal Consiglio dei ministri il 18 giugno scorso, toglie all'esame parlamentare sul documento e alle deliberazioni nelle risoluzioni che l'accompagnano, quel carattere di scelta programmatica insita nello strumento definito dalle leggi di contabilità;

il giudizio sul DPEF 2009-2013 risulta quindi essere necessariamente legato a quello sulla manovra attuativa, che in gran parte è operativa;

constatato che il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, parte della manovra finanziaria per il prossimo triennio, non prevede specifiche misure per il settore agro-alimentare e della pesca;

nel medesimo provvedimento, sono al contrario previsti tagli alle missioni di spesa dei Ministeri delle politiche agricole, alimentari e forestali e dell'economia e delle finanze, per interventi previsti da leggi in vigore per il settore agroalimentare e della pesca, di ammontare per circa 223 milioni di euro a regime;

rilevata, al contrario, la necessità di garantire alle imprese e ai lavoratori del settore insieme di interventi per lo sviluppo lo sviluppo del nostro sistema agroalimentare e di quello della pesca ed in particolare di:

completare gli interventi di natura fiscale, procedendo ad una progressiva stabilizzazione delle stesse, ed in particolare: a) prevedere misure di agevolazione per consentire al comparto pesca di superare la fase di crisi che sta attraversando; b) prevedere la stabilizzazione dell'aliquota IRAP all'1,9 per cento per il settore agricolo;

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

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

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

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

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

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

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

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;

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

promuovere lo sviluppo dell'uso sostenibile delle biomasse e dei biocarburanti, favorendo lo sviluppo delle filiere nazionali attraverso l'utilizzo di materia prima di origine nazionale;

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

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

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

La Commissione esprime parere contrario.

Lavoro, previdenza sociale

La Commissione Lavoro,

in sede di esame del documento di programmazione economico-finanziaria 2009-2013,

Premesso che:

il DPEF 2009-2013, rispetto alla norma e alla prassi di esame dei documenti di bilancio pubblico, perde di fatto la natura di documento di impostazione programmatica pluriennale che, accanto alla descrizione degli andamenti tendenziali dei grandi aggregati macroeconomici illustrava le scelte politiche e di intervento nei diversi comparti della vita economica e sociale del Paese e le relative ricadute in termini di quadro programmatico;

la decisione di anticipare i contenuti della legge finanziaria con un decreto-legge, già all'esame del Parlamento, e un disegno di legge, già approvato dal Consiglio dei ministri il 18 giugno scorso, toglie infatti all'esame parlamentare sul documento e alle deliberazioni nelle risoluzioni che l'accompagnano, il carattere di scelta programmatica insita nello strumento definito dalle leggi di contabilità;

nel merito, la manovra finanziaria triennale presentata dal Governo attraverso il DPEF 2009-2013 si connota per l'impatto fortemente recessivo sull'economia nazionale;

il conto programmatico della pubblica amministrazione segnala infatti una riduzione della spesa in conto capitale senza precedenti, per ampiezza ed estensione pluriennale, rispetto alle manovre finanziarie recenti. I tagli previsti alla spesa per investimenti ammontano infatti a circa 3 miliardi per il 2009, 5 miliardi per il 2010 ed 11,2 miliardi per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, con una sottrazione complessiva di risorse all'economia nazionale pari a circa 42 miliardi di euro nel quinquennio 2009-2013;

l'effetto della manovra finanziaria sulla crescita del PIL - che il documento di programmazione già definisce "modesto e sostanzialmente neutrale", con espressa ammissione della carenza di efficaci politiche per lo sviluppo - deve piuttosto ritenersi di segno negativo, con conseguenze che si prospettano rilevanti anche in termini di perdita di posti di lavoro;

per altro verso, il DPEF non reca alcuna indicazione programmatica sulle politiche sociali e di sostegno al potere d'acquisto delle famiglie, salvo il riferimento all'attivazione di un "fondo a favore dei più disagiati, destinato ad acquisti di generi alimentari e al pagamento delle bollette";

in particolare, tra gli obiettivi programmatici del Governo non figura alcun intervento di riduzione della pressione fiscale sui redditi da lavoro, nonostante le disposizioni vigenti (art. 1, comma 4, della legge finanziaria per il 2008) impongano la prioritaria destinazione delle maggiori entrate alla "riduzione della pressione fiscale nei confronti dei lavoratori dipendenti, da realizzare mediante l'incremento della misura della detrazione per i redditi di lavoro dipendente di cui all'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917";

in particolare, il DPEF non indica alcuno stanziamento aggiuntivo di risorse per il finanziamento di sgravi contributivi per l'incentivazione della contrattazione di secondo livello, da destinare al Fondo a tal fine istituito nella scorsa legislatura con la legge di recepimento del cosiddetto

"Protocollo Welfare" (art. 1, comma 67, della legge n. 247 del 2007) con una dotazione iniziale di 650 milioni di euro;

né si prevedono risorse aggiuntive - rispetto ai 150 milioni di euro già stanziati dalla stessa legge n. 247 del 2008 (art. 1, comma 70) - da destinare alla riduzione a regime dell'imposizione fiscale sulle somme oggetto degli sgravi contributivi sulla retribuzione di secondo livello;

d'altronde, il tema stesso della riduzione delle imposte sembra uscito dall'agenda programmatica del Governo, smentendo gli annunci enfatici della campagna elettorale. Il conto programmatico della pubblica amministrazione presentato con il DPEF prevede infatti una pressione fiscale ferma al 43 per cento nel 2009, cioè esattamente allo stesso livello del 2007, che addirittura sale a 43,2 per cento nel 2010, per scendere al di sotto del 43 per cento solo nel 2013;

la mancanza di incisive politiche di sostegno a salari e pensioni è tanto più grave in quanto lo stesso DPEF segnala un'allarmante impennata dell'inflazione al consumo, per di più caratterizzata da forti differenziazioni territoriali. A fronte di un'inflazione reale che ha raggiunto il 3,8 per cento su scala nazionale nei primi cinque mesi del 2008, al Sud e nelle isole si è toccata nello stesso periodo la punta del 4,3 per cento; e la perdurante rincorsa del prezzo del petrolio lascia supporre un netto peggioramento degli indicatori per i mesi futuri;

in una situazione così grave, la scelta del Governo di fissare l'inflazione programmata al livello dell'1,7% per il 2008 e dell'1,5% per gli anni successivi - ad un livello cioè significativamente più basso di quello assunto a riferimento in sede comunitaria - è destinata evidentemente ad approfondire le disuguaglianze sociali, colpendo soprattutto i lavoratori dipendenti e i pensionati;

suscita preoccupazione in tal senso anche la mancata indicazione nel DPEF delle risorse da destinare al rinnovo dei contratti collettivi del pubblico impiego, a fronte di un'appostazione di risorse - effettuata a questo fine attraverso il decreto-legge n. 112 del 2008 - che si profila del tutto insufficiente e pari ad appena 2.485 milioni di euro annui;

infine, si segnala come allarmante l'intenzione del Governo di procedere alla "soppressione della sanatoria per precari prevista nelle precedenti leggi finanziarie", secondo quanto espressamente indicato nel DPEF. L'annunciata abrogazione della disciplina di stabilizzazione - introdotta nella scorsa legislatura per far fronte al fenomeno della crescita del lavoro precario alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, a sua volta alimentato dalle precedenti politiche di reiterazione del blocco del *turn over* - comporterebbe la cancellazione della legittima aspettativa all'assunzione a tempo indeterminato maturata da oltre 300mila giovani precari, con conseguente socialmente rilevanti soprattutto nelle aree del Paese a più alta tensione occupazionale.

tutto ciò premesso, si esprime parere contrario.

Igiene e Sanità

La Commissione Sanità,

esaminato il Documento in titolo,

premesso che l'esiguità dei tempi per l'esame dei documenti che anticipano la manovra finanziaria non solo non ne consente un esame approfondito, ma comprime ingiustificatamente il ruolo dell'opposizione;

premesso che l'assenza del rappresentante del Governo nelle sedute in cui la Commissione Igiene e sanità ha avviato l'esame del documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2009-2013 ha ridotto ogni possibilità di interlocuzione diretta con l'esecutivo;

rilevato che viene confermato l'obiettivo del pareggio di bilancio entro il 2011, confermando la validità delle scelte operate dal Governo Prodi, il quale peraltro perseguiva tale finalità nel quadro di un complessivo rilancio economico e sociale del Paese, assente invece nel documento in esame;

valutata negativamente l'adozione di una logica di meri tagli alla spesa pubblica e agli investimenti in settori strategici, quali il pubblico impiego, la scuola, la finanza decentrata, la sanità;

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

rilevata la discrasia tra i tagli previsti alle risorse destinate alla sanità e gli incrementi concernenti la spesa per acquisti di beni e servizi e quella per prestazioni sanitarie fornite da produttori in regime di mercato, per la quale si prevede un incremento medio del 3,6 per cento, giudicato particolarmente negativo in assenza di una revisione dei criteri per l'accreditamento delle strutture destinatarie di tali risorse che consenta di garantire l'appropriatezza delle cure e quanto meno di evitare la possibilità di truffe, testimoniata da recenti episodi di malasanità;

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

considerata l'assenza di proposte che incidano su elementi decisivi di razionalizzazione della spesa sanitaria e del sistema sanitario nel suo complesso, quali ad esempio il sistema di pagamento dei DRG, la revisione dei meccanismi di accreditamento e dei controlli delle strutture private;

considerato che non è prevista una copertura di spesa che eviti la reintroduzione dei ticket e che non c'è alcun riferimento a un impegno per il rinnovo contrattuale del comparto sanità

valutato riduttivo il progetto di digitalizzazione, prefigurato come strumento di controllo della spesa farmaceutica e sanitaria, anziché come elemento da valorizzare in funzione di garanzia dell'appropriatezza e della continuità delle cure, e rilevato che per la sua realizzazione non sono indicate né le modalità di reperimento delle necessarie risorse, né specificamente previste le opportune attività di formazione del personale;

esprime, per quanto di competenza, parere contrario.

Territorio, ambiente, beni culturali

La Commissione Ambiente,

esaminato il Documento in titolo,

nel testo sottoposto alla nostra attenzione non c'è traccia di ragionamento sistematico sull'ambiente: siamo orfani (non solo ideologicamente) del protocollo di Kyoto. In effetti esso è citato una sola volta, peraltro nell'allegato "infrastrutture", laddove le soglie relative all'inquinamento atmosferico previste dal protocollo vengono segnalate come equivalenti a 6.000 automezzi a metano, che mancano nel parco macchine del trasporto pubblico locale.

Non è citata la scadenza del protocollo di Kyoto, né il suo rinnovo: sono quindi assenti, sia pure per cenni, le valutazioni delle conseguenze economiche e sociali della sua applicazione (ovvero della sua mancata o parziale applicazione). La sostenibilità ambientale dello sviluppo appare quindi un tabù e l'allegato "infrastrutture" appare piuttosto un Inno alla Legge obiettivo.

Preoccupa la assenza di un puntuale riferimento alle tematiche ambientali, soprattutto in ragione della filosofia della premessa ("in questo momento straordinario ciò che è necessario è possibile e ciò che è possibile è necessario").

Preoccupa, altresì, la indeterminatezza dei temi, riconducibili alla competenze della Commissione ambiente e sparsi qua e là nel testo del DPEF e dell'allegato "infrastrutture", quasi come titoli di capitoli da sviluppare in altra sede e in altri momenti. Paradossalmente l'argomento più articolato risulta essere quello del "nucleare", che appare immediatamente a pagina 6 della relazione come prima preoccupazione del Governo, con riferimento ai quattro obiettivi essenziali della sua strategia, che "si svilupperà principalmente dal nucleare, per ridurre il nostro debito energetico"; affermazione che va letta coordinandola con la tempistica prevista per l'attuazione di una politica energetica nazionale tramite la legge obiettivo, cioè 15/20 anni (pagg. 129,130 allegato "infrastrutture") e con la descrizione delle iniziative innovative circa interventi per lo sviluppo, descritte (a pag. 14 della relazione) in questo modo al punto 3: "produzione di energia nucleare, attraverso definizione di tipologie di impianti, procedure autorizzative, criteri di localizzazione dei siti nucleari".

Se è vero che l'ambizione di questo DPEF è quella di superare il passato attraverso una "integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa" tutti gli altri accenni a temi in qualche modo riferiti agli interessi e alle competenze della Commissione ambiente confermano la assoluta indeterminatezza degli specifici contesti. Nella premessa (al punto 7) dove viene rivendicata la visione strategica, culturale e politica dei proponenti, la crisi energetica è indicata all'interno delle quattro crisi che stanno investendo l'Europa e l'Italia. Ma nulla di più viene descritto come contenuto della medesima.

Nel capitolo relativo alla perequazione tributaria si accenna alla "rimodulazione della base imponibile specifica per alcune industrie operanti nel settore dell'energia" precisando poi (a pag. 45) "anche attraverso l'introduzione di una imposta addizionale del 10% sui profitti di regime con destinazione etica di una parte dei relativi gettiti". Si esprime viva preoccupazione anche per questo inopinato modello di gestione delle risorse tributarie, che sembrerebbe lasciato alla libera disponibilità (etica) del Governo medesimo.

Nel medesimo capitolo della perequazione tributaria si prevede "l'incremento dei diritti statali di estrazione mineraria": anche questa enunciazione riscontra la nostra preoccupata attenzione, con riferimento alla ennesima centralizzazione di entrate tributarie, che -in prospettiva- dovrebbero essere di competenza locale.

Anche nel capitolo relativo agli interventi per lo sviluppo non mancano taluni riferimenti fin troppo generici a temi di competenza della Commissione: al punto 1 si fa cenno alla "concentrazione degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate a favore di settori strategici, in particolare con riferimento a: infrastrutture anche energetiche, tutela dell'ambiente, trattamento dei rifiuti, etc."

Abbiamo appena visto nel dl sull'emergenza Campania come il Fondo citato sia stato ampiamente eroso; non sono precisati gli utilizzi per gli altri due settori indicati.

Sempre all'interno del capitolo relativo agli interventi per lo sviluppo si parla poi anche del nucleare (come detto sopra) elencando il poco che si potrà fare nel quinquennio; si accenna anche (punto 4) alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali: qui vale la pena rivendicare fin da subito chiarezza per quanto riguarda il mantenimento in mano pubblica del preziosissimo e non fungibile bene costituito dall'acqua (la genericità della previsione del punto 4 lascia infatti intendere ancora aperta una partita, che era stata già giocata in Commissione affari costituzionali della scorsa legislatura).

Infine, il punto 10 degli interventi dello sviluppo fa riferimento al Piano casa, che alle pagg. 134, 135, 136 dell'allegato "infrastrutture" sembra essere riferito alle aree metropolitane e comunque ad alta tensione abitativa; nemmeno in questo caso si entra nel merito con una precisa declinazione delle modalità di coinvolgimento del pubblico e del privato.

Restano ancora alcuni accenni, se possibile ridotti a mera descrizione, senza ulteriori indirizzi:

per esempio il riferimento alla maggiore produzione di biocarburanti (a pag. 23 della relazione), connesso ad una delle numerose citazioni di aumento del prezzo del petrolio, richiederebbe una precisa presa di posizione, considerati i danni ambientali e sociali che una simile scelta sta comportando (insieme a forti redditività per pochi) in tante parti del mondo.

Occorrerebbe una precisazione anche in materia di piano dighe (pag. 132 allegato "infrastrutture") e in materia di emergenza idrica (pag. 140 del medesimo allegato): in entrambi i casi non si riesce ad apprezzare quale possa essere la prospettiva di azione concreta sul territorio.

Mentre sembra di capire l'intenzione di completare il Mo.se. nella laguna veneta (pagg. 30 e 125 dell'allegato).

Infine, la materia del trasporto pubblico urbano e la materia del trasporto merci, che hanno attinenza, per esempio, con la saturazione degli assi dell'arco alpino (pag. 12 dell'allegato) ovvero con il ridimensionamento del consumo energetico (pag. 18): temi non sufficientemente sviluppati.

In effetti, la materia dei trasporti, della logistica e delle grandi opere (che permea l'intero allegato "infrastrutture") e la materia fiscale solo ellitticamente interessano le competenze della Commissione.

Così come manca nel DPEF una riflessione generale sulla sostenibilità ambientale, ne manca una sulla efficienza energetica del nostro Paese.

In un quadro generale, che vede inalterata la pressione fiscale e vede di molto ridotta la spesa per gli investimenti, la elencazione di titoli ed argomenti senza fornire indicazioni di contenuto e di prospettiva genera la forte preoccupazione sulla qualità complessiva del DPEF per quanto riguarda l'ambiente.

Si propone pertanto l'espressione di un parere negativo con riferimento alle competenze della 13a Commissione.