

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

Doc. LVII
n. 1-A

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE **(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(RELATORE MORGANDO)

Comunicata alla Presidenza il 26 luglio 2006

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-
FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA
PUBBLICA PER GLI ANNI 2007-2011

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

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 LUGLIO 2006

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
– della 2 ^a Commissione permanente	»	27
– della 3 ^a Commissione permanente	»	28
– della 4 ^a Commissione permanente	»	29
– della 7 ^a Commissione permanente	»	31
– della 8 ^a Commissione permanente	»	34
– della 9 ^a Commissione permanente	»	37
– della 11 ^a Commissione permanente	»	39
– della 12 ^a Commissione permanente	»	42
– della 13 ^a Commissione permanente	»	45

1. DAL DECRETO-LEGGE N. 223 DEL 2006 AL DPEF 2007-2011. LA «SCOSSA»
IN TRE MOSSE PER IL PAESE: CRESCITA, RISANAMENTO ED EQUITÀ

ONOREVOLI SENATORI. In piena coerenza con la Strategia di Lisbona e con gli stessi obiettivi programmatici del governo, il primo Documento di programmazione economico-finanziaria della XV Legislatura traccia con chiarezza le tre direttrici d'intervento giustamente individuate come a pari titolo concorrenti al rilancio economico e sociale del Paese:

a) la ripresa della crescita economica, dopo la fase di prolungata stagnazione che ha visto chiudere il 2005 con una crescita nulla su base annua, nell'ambito di una dinamica del prodotto che negli ultimi cinque anni si è mantenuta sistematicamente più bassa di quella degli altri Paesi dell'area dell'euro;

b) il risanamento dei conti pubblici, quale indispensabile presupposto per la sostenibilità e per la stessa credibilità delle politiche economiche e sociali. Ad imporlo con rinnovata urgenza è un quadro di finanza pubblica che – se non giustifica del tutto il confronto con la situazione del 1992, grazie all'attuale livello di integrazione europea – tuttavia presenta un oggettivo deterioramento, segnalato dall'erosione pressoché completa dell'avanzo primario (precipitato dal 6,6% del PIL del 1997 all'esiguo 0,4% del 2005) e dalla ripresa della crescita del debito rispetto al PIL, avvenuta nello scorso anno con secca inversione di tendenza rispetto alla sua dinamica decennale;

c) l'equità, a sua volta riconosciuta come condizione necessaria per la condivisione democratica degli obiettivi di risanamento finanziario e per il sostegno popolare alle politiche di sviluppo, come espressamente ricordato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell'economia nella loro lettera di accompagnamento del DPEF indirizzata ai Presidenti delle Camere.

Il carattere peculiare e distintivo di tale approccio è dunque il superamento definitivo della «politica dei due tempi»: risanamento finanziario, politiche per la redistribuzione del reddito e politiche strutturali per la modernizzazione del sistema produttivo devono camminare insieme se si vuole assicurare la sostenibilità – non solo economico-finanziaria, ma anche sociale e ambientale – del nostro modello di sviluppo.

In tal senso, l'impostazione innovativa, l'alto profilo politico e la proiezione quinquennale delle politiche delineate dal DPEF 2007-2011 fanno di esso un vero e proprio «manifesto economico» di legislatura, con ciò conferendo nuova vitalità e centralità a uno strumento che nella scorsa legislatura ha conosciuto un grave appannamento per effetto della volatilità e inattendibilità delle previsioni economiche e di bilancio del governo di allora.

D'altra parte, a dare immediato riscontro della qualità e credibilità del nuovo approccio del governo alle politiche di bilancio, è stata la presoché contestuale adozione del decreto-legge n. 223 del 2006. Con tale provvedimento si è infatti disposta una manovra correttiva dei saldi – resa indispensabile dalla necessità di mantenere gli impegni di contenimento del *deficit* assunti con l'Unione europea – legandola fin da subito a un pacchetto di interventi per la modernizzazione e liberalizzazione del nostro sistema produttivo che, ancorché «a costo zero», si è dimostrato di rilevantissimo e dirompente impatto non solo economico, ma anche politico e culturale per il nostro Paese.

Il *deficit* di competitività del nostro sistema produttivo si è infatti accresciuto negli ultimi anni per effetto degli elevati costi non soltanto materiali, ma anche e soprattutto immateriali (infrastrutturali, amministrativi, da *gap* di innovazione tecnologica, ecc.) gravanti sulle produzioni nazionali.

Tra questi figura senza dubbio anche il «costo occulto da riforme mancate» pagato dai cittadini e delle imprese per l'arresto del processo di liberalizzazione avviato negli anni Novanta e rimasto arenato durante gli anni di governo del centrodestra. In particolare, nonostante l'enfatica adozione, nell'ultimo anno di legislatura, di un «Piano per la competitività e lo sviluppo» (con il decreto-legge n. 35 del 2005), nessuna concreta azione era stata fino ad oggi condotta per introdurre un sufficiente livello di concorrenzialità all'interno di quei settori produttivi ancora pesantemente condizionati da vincoli ingiustificati, o rendite di posizione sul mercato, che comprimono intollerabilmente i diritti del cittadino consumatore, risparmiatore e utente di servizi professionali.

A rendere evidente l'incidenza di tale «costo da riforma mancata» è stato, tra gli altri, il *Rapporto dell'Economist Intelligence Unit* sulla competitività del «Sistema Italia» per l'anno 2005, che ha segnalato lo scivolamento dell'Italia al 31° posto nella classifica mondiale, con la perdita in un solo anno di 8 posizioni nella classifica mondiale: il peggior risultato tra tutti i 60 Paesi (europei e non) presi in considerazione dal rapporto!

In tal senso, la sollecitudine con la quale il governo ha varato con decretazione il «pacchetto liberalizzazioni» fin dal primo provvedimento di politica economica e finanziaria si giustifica con l'urgenza di dare al Paese, unitamente al rigore imposto dall'andamento della finanza pubblica, anche quelle riforme di modernizzazione del sistema produttivo e riequilibrio della spesa sociale vanamente attese dai cittadini, dalle imprese e dagli investitori esteri.

In particolare, riproducendo anche nella struttura del provvedimento la tripartizione di azioni delineata nel DPEF, il decreto-legge n. 223 segna il primo atto di recepimento e concreta implementazione degli impegni programmatici assunti con il documento stesso, prevedendo congiuntamente: politiche per lo sviluppo (concorrenza, ripresa degli investimenti infrastrutturali, riqualificazione della spesa sociale); politiche di risanamento finanziario, incidenti sulla spesa delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali; e infine, politiche di equità fiscale, orientate al con-

trasto dell'evasione e dell'elusione fiscale e al recupero di base imponibile.

Nel complesso, il decreto-legge n. 223 realizza un'azione di correzione del *deficit* (indebitamento netto) per il 2006 solo apparentemente contenuta: pari a 1,4 miliardi di euro, corrispondente allo 0,1% del PIL. Tale dato per il 2006 sconta infatti una maggiore spesa per trasferimenti straordinari ad ANAS e Ferrovie dello Stato nella misura di ben 2,8 miliardi di euro, destinati alla riapertura dei cantieri rimasti bloccati a seguito dei tagli di spesa disposti dal governo Berlusconi con l'ultima legge finanziaria. Ma soprattutto esso incorpora la scelta politica di rinunciare definitivamente all'utilizzo dei condoni come strumento di politica fiscale, in netta discontinuità con la precedente stagione di governo. Il decreto-legge n. 223, tra le altre cose, dispone infatti l'abrogazione dell'istituto della programmazione fiscale e dunque la cancellazione della connessa sanatoria, con un effetto sul tendenziale, in termini di minori entrate, valutato in circa 2 miliardi di euro.

Per gli anni successivi gli effetti migliorativi della «manovra-bis» sul *deficit* diventano molto più significativi: rispettivamente, 6,5 miliardi di euro per il 2007, 6 miliardi per il 2008 e 6,8 miliardi per il 2009, corrispondenti ad una correzione strutturale del disavanzo valutata, a regime, in 0,5 punti percentuali di PIL.

Ma ciò che più rileva evidenziare in questo contesto è la qualità del tutto inedita di un intervento correttivo dei saldi che – lungi dal rispondere alle logiche meramente contabilistiche dei tagli orizzontali e dei tetti di spesa, cui ci ha abituato il governo precedente – incorpora quale componente essenziale dell'intervento un pacchetto di misure di liberalizzazione che, benché privo di effetti diretti sui saldi, costituisce in realtà una formidabile leva espansiva per l'economia nazionale, destinata a produrre effetti benefici per la competitività del sistema produttivo, per la fiducia dei cittadini e degli investitori e, in definitiva, per la finanza pubblica.

Con il decreto-legge n. 223 e il DPEF 2007-2011 può dunque dirsi innescata quella «scossa» da tempo invocata come indispensabile per liberare finalmente il vasto giacimento di risorse – economiche, finanziarie, ma anche umane, culturali e professionali – tuttora inespresso nel Paese, ripristinando la fiducia degli investitori e aprendo nuove prospettive ai più giovani.

1.1 *Il metodo. Realismo, modernità e partecipazione*

Anche sul piano del metodo, il DPEF 2007-2011 segna una netta discontinuità rispetto agli ultimi anni.

Realismo nella rappresentazione del quadro macroeconomico, modernità nella prospettiva con cui sono riguardati i problemi e infine partecipazione e condivisione degli obiettivi, estese a tutti i soggetti dello sviluppo, secondo un rinnovato modello di dialogo sociale che veda coinvolti

anche altri soggetti istituzionali e tutti i livelli di governo territoriale: sono questi gli elementi metodologici che caratterizzano il DPEF in esame.

In particolare, a proposito dell'apertura a nuove forme di partecipazione, appare significativo il ruolo che il documento assegna, per un verso, alle esperienze di partenariato pubblico-privato (nei contesti più vari, dalle politiche per l'assistenza integrata alle politiche abitative) e, per altro verso, alla responsabilizzazione degli enti territoriali nell'azione amministrativa, in piena attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione.

Quanto alla base di riferimento assunta per la costruzione del quadro tendenziale, nel DPEF si ricorda che il governo – in avvio di legislatura, con un'assoluta innovazione di metodo – ha incaricato una Commissione indipendente di esperti del compito di effettuare una ricognizione dello stato dei conti pubblici (la cosiddetta *due diligence*), con ciò dando un significativo segnale di rinnovata trasparenza e accessibilità allo stato dei conti pubblici. Come esito di quella ricognizione, si è in primo luogo innalzata al 4,1% del PIL la stima tendenziale del disavanzo per il 2006, rispetto al 3,8% indicato nella Relazione trimestrale di cassa dello scorso aprile. In secondo luogo, si è rilevato un concreto rischio di inefficacia o mancata attuazione delle disposizioni della legge finanziaria 2006, valutabile complessivamente in circa mezzo punto percentuale di PIL (sebbene, per altro verso, i dati relativi alle imposte versate in autotassazione diffusi alla fine di giugno si siano dimostrati molto migliori delle attese, contribuendo a riequilibrare il quadro complessivo).

Sulla base di questi elementi conoscitivi e degli sviluppi più recenti il DPEF costruisce dunque il quadro degli obiettivi tendenziali e programmatici, in una forma che – per la prima volta dopo alcuni anni – consente di valutare distintamente non solo il saldo effettivo, ma anche il saldo strutturale aggiustato per il ciclo, cioè al netto delle fluttuazioni economiche, e le variazioni per misure *one-off*, che danno conto dell'incidenza delle misure *una tantum*.

1.2 *L'analisi. La condizione dei conti pubblici e il contesto macroeconomico*

Il primo e più preoccupante indicatore del generale peggioramento – avvenuto negli ultimi anni – della situazione dei conti pubblici è costituito dalla ripresa della crescita del debito pubblico, che nel 2005 ha raggiunto il 106,4% del PIL interrompendo il processo di rientro in atto da un decennio.

A questo proposito, il dato più rilevante è che, in assenza di operazioni di «cosmesi contabile», cioè di ristrutturazioni *ad hoc* del debito, il rapporto tra debito pubblico e PIL avrebbe ripreso a salire anche prima, a conferma dell'inconsistenza e volatilità delle politiche di bilancio condotte nella scorsa legislatura.

L'andamento del debito riflette a sua volta l'evoluzione dei saldi di finanza pubblica. In primo luogo quella del fabbisogno finanziario delle amministrazioni pubbliche, che alimenta direttamente la dinamica del debito. Al netto delle dismissioni immobiliari, il fabbisogno è passato dal 2,9% del PIL registrato nel 1997, al 5,1% del 2005, con una dinamica che peraltro sconta gli effetti migliorativi delle misure *una tantum*. In assenza di queste ultime, il fabbisogno si sarebbe infatti collocato intorno al 6% già dal 2003 e il saldo primario sarebbe da allora negativo.

Ed è proprio la *performance* dell'avanzo primario, che costituisce l'indicatore più netto della qualità e sostenibilità delle politiche di bilancio condotte da un governo, a rendere percepibile il depauperamento subito negli ultimi quindici anni dai conti pubblici. Se negli anni compresi tra il 1992 e il 1997 esso è salito di ben 4,8 punti percentuali, attestandosi nel 1997 al livello record del 6,6%, negli anni 1997-2000 la sua dinamica, ancorché ridimensionata, è rimasta comunque largamente positiva (5,5% nel 2000). È solo nella terza fase, dal 2001 al 2005, che si è registrata un'inversione di tendenza che ha in larga misura annullato il margine accumulato in circa dieci anni di politiche di risanamento finanziario. Tale fase è associata a un processo di rapida erosione dell'avanzo primario che – come detto, al netto delle *una tantum* – ha condotto al suo completo azzeramento e ad una crescita negativa.

Analogamente, l'indebitamento netto – salito nel 2005 al 4,1% del PIL, superando per il terzo anno consecutivo la soglia del 3% fissata in sede comunitaria – al netto delle misure transitorie risulterebbe più elevato di circa mezzo punto percentuale.

Né può invocarsi la congiuntura economica negativa quale principale causa del peggioramento dei saldi. Il DPEF stima – con una certa larghezza – che l'effetto negativo sull'indebitamento netto ascrivibile alla componente ciclica sia stato pari allo 0,8% del PIL per il 2005, laddove la Commissione europea ha stimato tale effetto nello 0,7% e la Banca d'Italia ha indicato un valore anche più contenuto.

Dunque, neanche al netto della congiuntura, le politiche di bilancio condotte negli ultimi anni avrebbero consentito di centrare gli obiettivi di convergenza fissati dal Trattato di Maastricht.

Oggi, a condizionare negativamente il quadro tendenziale per gli anni 2007-2011 si aggiungono alcune ulteriori ipoteche, di carattere esogeno.

Tra queste, in primo luogo, la spesa per interessi. Dopo lo *shock* della crisi valutaria dei primi anni Novanta, quando la spesa per interessi aveva raggiunto il valore record del 12,7% del PIL, negli anni successivi, per effetto del processo di convergenza monetaria e del parallelo processo di risanamento finanziario, era avvenuta una sensibile discesa dei tassi di interesse di mercato, associata alla continua riduzione della spesa per interessi rispetto al PIL, fino al raggiungimento nel 2005 del minimo storico del 4,6%.

Dal 2006, questo processo non potrà che arrestarsi, a seguito dell'incremento già verificatosi sui tassi di mercato, riducendo dunque ulteriormente i margini di bilancio disponibili.

Allo stesso modo, il progressivo rialzo delle quotazioni petrolifere atteso da tutti gli analisti per i prossimi anni non potrà che innescare qualche spinta inflazionistica, che a maggior ragione necessiterà di accorte politiche di contenimento di prezzi e tariffe, a tutela del potere di acquisto di pensioni e salari.

D'altra parte, il DPEF registra anche l'emersione di alcuni segnali di ripresa congiunturale che potranno condizionare favorevolmente anche l'evoluzione dei saldi di finanza pubblica.

Qualche segnale arriva in primo luogo dal settore dell'industria manifatturiera, che secondo l'ISAE avrebbe recuperato il livello di fiducia del 2001. Il maggiore recupero produttivo si profila tuttavia per il terziario e, soprattutto, per l'industria in senso stretto, che dopo la forte flessione degli ultimi anni, beneficerebbe della ripresa delle esportazioni. A dare la misura della crisi dell'*export* patita in questi anni dall'economia nazionale, è la laconica constatazione che per il 2006 l'apporto delle esportazioni alla crescita si annuncia nullo (con una bilancia commerciale ancora negativa) e che, ciò nondimeno, tale risultato segna comunque un netto miglioramento rispetto al 2005.

A sostenere la crescita nel breve periodo, secondo il DPEF, saranno dunque esclusivamente gli investimenti e i consumi privati, a conferma della necessità di puntare a politiche strutturali di recupero della competitività e di riqualificazione del nostro sistema produttivo.

1.3 *L'intervento. La manovra finanziaria per il 2007*

A fronte delle criticità, ma anche delle opportunità di crescita, evidenziate da tale quadro, il DPEF prospetta una manovra finanziaria per il 2007 di un importo complessivo pari a 35 miliardi di euro (corrispondenti al 2,3% del PIL), orientata a concorrere, per 20 miliardi di euro, alla correzione del disavanzo e per 15 miliardi di euro al perseguimento di obiettivi di sviluppo e di equità sociale, secondo la richiamata strategia d'intervento dislocata su tre fronti d'attacco: crescita, risanamento, equità.

Per la parte di contenimento del disavanzo tendenziale, la manovra si profila concentrata sul lato della spesa, con interventi di carattere strutturale che incideranno sui quattro grandi comparti di spesa che da soli costituiscono l'80% della spesa pubblica: pubblico impiego, pensioni, sanità, enti locali.

A questo proposito, il DPEF omette di fornire indicazioni di dettaglio, rinviando opportunamente agli esiti del lavoro di interlocuzione e concertazione con i rappresentanti delle parti sociali e degli enti territoriali, secondo quel rinnovato spirito partecipativo e cooperativo che costituisce una delle cifre più innovative di questo documento di programmazione.

Quanto alla componente della manovra orientata allo sviluppo e all'equità, tra le misure annunciate dal DPEF vi sono: il rafforzamento della competitività sui mercati, in continuità con il decreto-legge n. 223 del

2006; la riduzione del cosiddetto «cuneo fiscale», a beneficio della competitività del nostro sistema produttivo, ma anche a sostegno dei salari e della domanda interna; e infine la redistribuzione del carico fiscale secondo obiettivi di accrescimento dell'equità sociale.

Nel complesso, a fronte di un sicuro beneficio derivante da tali misure nel medio periodo (soprattutto in termini di PIL potenziale), nel breve periodo le annunciate riduzioni di spesa comportano per il 2007 una stima programmata di crescita marginalmente più debole di quella tendenziale: l'1,2% contro l'1,5%. È solo negli anni successivi al 2007 che potrà dunque esplicarsi pienamente il carattere permanente della correzione di bilancio, in coincidenza anche con la maturazione degli effetti delle politiche di liberalizzazione e di sostegno alla competitività, consentendo di stimare una crescita convergente del PIL reale e del PIL potenziale fino al livello dell'1,7% del PIL nel 2011.

In definitiva, al netto della componente ciclica e delle misure *una tantum* (il cui contributo al contenimento del disavanzo è dato per nullo a decorrere dal 2009), la correzione nel biennio 2006-2007 è valutata nell'1,6% del PIL, in pieno allineamento con gli impegni assunti in sede comunitaria e con la Raccomandazione all'Italia del luglio 2005, che ci impone il rientro del *deficit* al di sotto del 3% entro il 2007.

2. LE POLITICHE PER LA CRESCITA

Dopo una stagione di governo caratterizzata da condoni, sanatorie e misure estemporanee che non sono valse a innescare la ripresa sperata (tra tutte, la legge «Tremonti-bis»), la strategia indicata dal DPEF per promuovere lo sviluppo appare orientata innanzitutto a garantire un quadro di riferimento chiaro e stabile nel tempo, che consenta di programmare le scelte d'investimento e di consumo delle imprese e delle famiglie.

Le politiche di sostegno alla crescita indicate dal governo sono dunque in primo luogo indirizzate al superamento dei problemi strutturali che hanno compresso la *performance* dell'economia nazionale a partire dai primi anni Novanta ad oggi.

Tra le cause dell'abbassamento del tasso di crescita vi è senz'altro la progressiva caduta della produttività: dal 2,2% della metà degli anni Novanta all'azzeramento registrato nel periodo 2001-2005. Ad essa ha fatto riscontro una graduale erosione della quota italiana sul totale delle esportazioni mondiali dal 4,4% del 1995 al 3% del 2005, con una perdita di quota di mercato valutabile in circa il 30%.

I problemi strutturali che hanno determinato tale situazione trovano origine, per un verso, nella limitata dimensione media delle imprese italiane, nel loro basso grado di internazionalizzazione e nella ridotta propensione ad innovare; tutti fattori a loro volta correlati ai vincoli finanziari e alla cronica difficoltà delle nostre imprese di reperire risorse sul mercato dei capitali.

Per altro verso, a condizionare la perdita di competitività delle nostre produzioni è stato anche un elevato costo del fattore lavoro. In mancanza di adeguati investimenti nell'innovazione di prodotto e di processo e con il venir meno della politica del cambio che fino all'ingresso dell'euro aveva artificiosamente sostenuto con la svalutazione monetaria la produzione nazionale, è divenuta evidente la debolezza intrinseca del nostro sistema produttivo, e in particolare l'elevata incidenza del costo del lavoro rispetto non già alle economie emergenti – con le quali il confronto in termini di modelli di sviluppo è evidentemente insostenibile – ma agli altri Paesi europei.

In tal senso, l'euro non ha determinato alcun aggravio della situazione preesistente, avendo solo concorso a renderla manifesta. A ribadirlo con chiarezza è lo stesso DPEF, laddove conferma che la maggior crescita dei costi unitari del lavoro italiani rispetto a quelli dei principali concorrenti europei non si è affatto modificata con l'entrata in vigore dell'euro, a conferma della natura profonda e strutturale di tale differenziale.

L'altro forte limite del nostro sistema è non a caso correlato al funzionamento del mercato del lavoro. Dopo le riforme della seconda metà degli anni Novanta che, a partire dal «pacchetto Treu», avevano innescato un positivo dinamismo nel mercato del lavoro e una significativa ripresa dell'occupazione soprattutto nel Mezzogiorno, con i successivi provvedimenti del governo di centrodestra quel processo ha subito una parziale degenerazione, conducendo alla proliferazione di figure contrattuali e forme di prestazione lavorativa (l'ISTAT nel 2004 ne ha censite ben 44!) in larga misura prive di qualunque forma di tutela sociale.

È per questa ragione che il DPEF individua nella creazione di «buona» occupazione – stabile, duratura e aperta ai giovani e alle donne – un altro obiettivo prioritario del programma economico di legislatura: un obiettivo assieme di crescita economica e di equità sociale.

2.1 Tre punti d'attacco per la ripresa: cuneo fiscale, occupazione e produttività

I tre fronti individuati dal DPEF come punti prioritari di attacco delle nuove politiche per la ripresa sono dunque:

a) la riduzione del costo del lavoro, attraverso l'incisione del cosiddetto «cuneo fiscale»;

b) la creazione di occupazione stabile e l'estensione della rete di sicurezza sociale a tutte le forme di prestazione; ma anche, in linea con gli impegni assunti nell'ambito dell'Agenda di Lisbona, l'aumento del tasso di partecipazione al lavoro, tuttora tra i più bassi in Europa, soprattutto tra le donne (appena il 42% contro il 60% fissato come obiettivo europeo per il 2010);

c) la crescita della produttività, senza la quale sarebbe del tutto vanificato anche l'intervento di riduzione del costo del lavoro e non potrebbe

avvenire alcun aumento sostenibile dei salari reali, con il risultato di accrescere le aree di disagio sociale e la povertà.

Tra questi, una forte riduzione del cuneo fiscale costituisce l'azione di stimolo alla crescita annunciata dal governo come più immediata, già dalla legge finanziaria per il 2007.

Da tempo e da più parti invocata quale mezzo imprescindibile di recupero della competitività dopo l'ingresso dell'Italia nell'area dell'euro e la conseguente perdita della leva svalutativa nel sostegno all'economia nazionale, la riduzione del costo del lavoro è infatti divenuta – nella fase finale della legislatura e per tutta la campagna elettorale – una priorità di politica economica nell'agenda di pressoché tutte le forze politiche, sebbene con modalità e soprattutto strumenti di copertura finanziaria diversi.

In particolare è divenuto ampio – non solo tra le forze politiche, ma anche tra le parti sociali – il consenso ad un taglio del costo del lavoro da realizzarsi attraverso la riduzione del cosiddetto «cuneo» contributivo e fiscale, cioè della differenza esistente tra il costo per l'azienda di un lavoratore e la retribuzione da questo effettivamente percepita.

Tale differenza si compone a sua volta di una componente fiscale (cuneo fiscale in senso stretto) – che corrisponde alle imposte pagate dal lavoratore attraverso il datore (l'imposta sul reddito IRE) e direttamente dal datore in relazione a quell'unità di lavoro impiegata (l'IRAP) – e di una componente contributiva (cuneo contributivo), corrispondente agli oneri sociali destinati al finanziamento delle prestazioni previdenziali e assicurative alle quali il lavoratore ha diritto.

Oggi, per un lavoratore dipendente, l'incidenza del «cuneo» è pesantissima: fatta 100 la retribuzione lorda, il costo del lavoro per l'azienda è pari a circa 140, mentre la retribuzione netta per il lavoratore è in media di poco superiore a 70. In altri termini, per il lavoro dipendente vale la formula: prendi uno e paghi due!

D'altra parte, una incisione anche minima del cuneo ha un costo molto rilevante per l'erario: una riduzione pari all'1% del costo del lavoro vale circa 2 miliardi di euro, e dunque impone impegnative scelte di politica economica orientate a reperire tali risorse.

A questo proposito il DPEF, pur non indicando puntualmente l'entità del taglio, la natura (fiscale o contributiva) dello stesso, né l'ampiezza della platea di imprese e lavoratori interessati, fornisce tuttavia alcune fondamentali indicazioni d'indirizzo.

In primo luogo, il documento reca l'impegno ad assicurare comunque ai lavoratori una quota delle risorse rese disponibili dallo sgravio, anche in funzione di sostegno ai salari e di rivitalizzazione della domanda interna. In secondo luogo, il DPEF specifica che non saranno intaccate le aliquote contributive destinate all'assicurazione generale per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (IVS).

Un intervento di riduzione del cuneo contributivo può infatti incidere sia sugli oneri sociali destinati esclusivamente alla copertura pensionistica

o assicurativa del lavoratore, sia sui cosiddetti oneri sociali «impropri» gravanti sul costo del lavoro, intendendosi per tali gli oneri sociali destinati al finanziamento di prestazioni assistenziali quali assegni familiari, trattamenti di disoccupazione involontaria, cassa integrazione, maternità, ecc.

Con la Finanziaria 2006 (Legge 266 del 2005) il governo Berlusconi ha recentemente previsto una riduzione degli «oneri impropri», nella misura dell'1% del costo del lavoro, peraltro in continuità con il processo di progressiva fiscalizzazione di tale componente del costo del lavoro avviato dai governi di centrosinistra già dagli anni Novanta.

Considerato che lo spazio residuo per un intervento sugli oneri sociali «impropri» è oggi limitato a non più di tre punti percentuali del costo del lavoro (per di più con diversa incidenza tra settori produttivi e tipologie contrattuali), è dunque necessario valutare le implicazioni di un intervento sul cuneo contributivo «proprio», cioè sul livello delle aliquote di contribuzione alle gestioni previdenziali obbligatorie.

L'impegno al «mantenimento delle aliquote contributive» assunto dal DPEF è, in questo contesto, particolarmente rilevante. Esso deve intendersi riferito alle aliquote di computo (con le quali si calcolano gli importi delle pensioni), in modo da assicurare che non venga pregiudicata l'entità dei trattamenti pensionistici. Da ciò deriva dunque la necessità di una piena fiscalizzazione delle quote di contribuzione ammesse all'esonero, attraverso una adeguata copertura finanziaria dell'intervento, al fine di non esporre le gestioni previdenziali a nuovi rischi di squilibrio finanziario.

A questo proposito il DPEF – pur non stabilendo una diretta correlazione con la riduzione del cuneo – prospetta un contestuale innalzamento delle aliquote contributive dei lavoratori cosiddetti atipici con contratti di collaborazione a progetto, limitatamente ai veri «parasubordinati» cioè a coloro che non hanno altra copertura pensionistica, né sono professionisti. Tale intervento ha evidentemente la finalità solo secondaria di sostenere l'equilibrio delle gestioni previdenziali. La sua funzione è infatti innanzitutto equitativa e correttiva delle attuali distorsioni del mercato del lavoro, consentendo di assicurare ai lavoratori atipici trattamenti pensionistici più adeguati e, per altro verso, di ridurre la convenienza relativa di tali contratti precarizzanti rispetto al lavoro subordinato standard, oggi largamente più costoso per le imprese.

È in tal senso che deve leggersi anche il criterio di selettività indicato dal DPEF per l'intervento sul cuneo contributivo, individuato nella premialità per le imprese che stabilizzino i rapporti di lavoro attraverso normali contratti di subordinazione.

Viene dunque in evidenza l'altro aspetto qualificante del programma di politiche economiche e sociali delineato dal DPEF: l'eliminazione di quegli istituti contrattuali più fortemente precarizzanti introdotti dalla legge n. 30 del 2003 – quali il *job on call* e lo *staff leasing* – che per lo più hanno incontrato un basso interesse presso il sistema produttivo, al punto da essere scarsamente recepiti dalla contrattazione collettiva.

È nel contesto di tali immediati interventi sulla struttura del costo del lavoro e del mercato del lavoro che devono dunque leggersi le politiche di legislatura del governo per l'occupazione, orientate in generale a: estendere la partecipazione al lavoro delle donne e dei giovani; contrastare il lavoro nero o irregolare (a cominciare da quello femminile nel campo dei lavori di cura); e a ridurre l'area della precarietà.

Quanto al terzo fronte immediato d'attacco, individuato dal DPEF nel sostegno alla produttività e dunque alla competitività delle produzioni nazionali, le soluzioni prospettate passano attraverso un complesso di azioni di sistema, che vanno dal riordino degli incentivi alle imprese, all'efficienza del contesto amministrativo e regolatorio, al sostegno all'innovazione e alla ricerca, attraverso un'adeguata riqualificazione del capitale umano.

2.2 *Il rilancio della politica industriale. Una nuova governance per lo sviluppo*

La trasformazione del mercato nazionale richiede forti politiche pubbliche, in termini di una rete efficiente di ammortizzatori sociali, della creazione di economie esterne e di un nuovo stimolo all'innovazione, soprattutto di prodotto.

Occorre, in altri termini, un nuovo indirizzo di politica industriale capace di dare orientamenti consapevoli e coerenti rispetto agli obiettivi del paese e regole più certe ed efficaci. Tale impegno presuppone a sua volta un nuovo modello di *governance* della politica per la crescita e la competitività, strutturato secondo tre direttrici.

La prima direttrice è il rafforzamento delle capacità di programmazione, attraverso la definizione di un numero limitato di progetti strategici che potrebbero definirsi «linee d'azione di legislatura per la competitività», da attuarsi anche attraverso una sorta di «cabina di regia» Stato-Regioni e Stato-enti locali in materie relative alla competitività e alle politiche industriali nel rispetto del principio della sussidiarietà verticale.

La seconda direttrice è la creazione di sedi di confronto con i diversi attori sociali e di cooperazione tra tutti i soggetti economici coinvolti nei progetti (per esempio nella forma del partenariato pubblico-privato). Questo contesto implica a sua volta la concertazione tra le varie istituzioni interessate, che potrebbero ricorrere – sul modello di quanto sperimentato con efficacia in ambito comunitario – allo strumento del cofinanziamento.

La terza direttrice, infine, è il riequilibrio delle competenze all'interno del governo, già avvenuta in questa legislatura attraverso la creazione di un Ministero – il Ministero dello sviluppo economico – corrispondente a un forte centro di competenze sui temi dell'economia reale.

In generale, questa nuova *governance* per lo sviluppo deve essere in grado di attivare tutte le leve di sostegno alla competitività del sistema produttivo: sostegno alle imprese, politiche per l'internazionalizzazione,

politiche per la ricerca e l'innovazione, politica energetica, coesione territoriale e sviluppo locale, politica della concorrenza.

2.3 La sfida della competitività: le azioni di contesto, l'innovazione, la ricerca, la rete viaria, l'energia

Nel merito delle politiche a sostegno della crescita e della competitività, il DPEF individua – in attuazione della Strategia di Lisbona – le seguenti linee di intervento, volte a rafforzare le infrastrutture materiali e immateriali lungo cui deve viaggiare lo sviluppo:

a) l'attuazione di politiche di contesto, di rete e locali, destinate a liberalizzare i mercati dei servizi alle imprese, a migliorare il quadro regolatorio e a semplificare il sistema amministrativo;

b) il riordino e la semplificazione del sistema degli incentivi alle imprese, in funzione anche di sostegno alla crescita dimensionale e all'internazionalizzazione, nel quadro di un nuovo modello di politica industriale impostato su un più evoluto coinvolgimento di tutti i livelli di governo territoriali, delle diverse amministrazioni pubbliche e del sistema universitario e della ricerca;

c) in generale, il rafforzamento e la riqualificazione dell'investimento pubblico in ricerca, sviluppo e capitale umano, da accompagnarsi alle azioni di stimolo alla crescita dell'investimento privato;

d) la modernizzazione della rete infrastrutturale nazionale, dal sistema stradale, ferroviario e portuale al sistema energetico, anche in funzione di riequilibrio territoriale e di sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno.

Quanto alle azioni di contesto e alle politiche di liberalizzazione, in continuità con le politiche avviate dal decreto-legge n. 223, il DPEF segnala opportunamente la necessità di una riforma della regolazione dei mercati che consenta l'ingresso di nuovi operatori (a partire dal mercato energetico), una maggiore trasparenza dei servizi offerti (soprattutto nel settore finanziario e delle professioni), ma anche una più diretta ed efficace interlocuzione tra operatori economici e autorità della politica economica e tra queste ultime e il Parlamento, al fine di meglio indirizzare le scelte legislative. In questo senso, appare rilevante l'impegno ad istituire presso il governo una unità di valutazione delle segnalazioni formulate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che svolga un'attività istruttoria e preparatoria della decisione politica finale.

Con specifico riguardo alla politica dell'energia, non può che valutarsi positivamente l'impegno alla liberalizzazione dei servizi energetici, in funzione di un contenimento dei prezzi e delle tariffe finali. In questo contesto appare tuttavia prioritario porre adeguata attenzione alle garanzie di sicurezza delle forniture, attraverso la diversificazione delle fonti primarie e la realizzazione di nuove infrastrutture di approvvigionamento; e alla tutela del potere d'acquisto delle famiglie, attraverso l'imposizione di ob-

blighi di servizio pubblico per i soggetti operanti nei mercati liberalizzati e il mantenimento di un regime adeguato di tariffazione sociale, a garanzia delle fasce più deboli.

Allo stesso modo, nel quadro delle politiche di rilancio del settore infrastrutturale, si fa opportunamente riferimento anche ad alcuni aspetti imprescindibili per restituire qualità, efficienza ed *accountability* all'investimento pubblico: la revisione del sistema delle concessioni, con l'introduzione di nuovi meccanismi di valutazione della coerenza e dell'effettiva realizzazione dei piani di investimento dei concessionari, e la ridefinizione del sistema degli appalti pubblici, secondo una linea di piena trasparenza nelle procedure di affidamento e di concorrenzialità nell'offerta dei servizi.

Per altro verso, con riguardo alla realizzazione della rete TAV di alta velocità/alta capacità, il DPEF invoca giustamente il ritorno alle procedure ordinarie di valutazione dell'impatto ambientale, incautamente derogate dalla legge «obiettivo», anche al fine di recuperare la fiducia dei cittadini e degli enti locali dei territori interessati da tali grandi opere di infrastrutturazione.

Con riguardo alle politiche per la dimensione e l'internazionalizzazione delle imprese, il DPEF riconosce giustamente che il modello della piccola impresa è stato un punto di forza dell'economia italiana, ma che ciò nondimeno occorre rimuovere ogni ostacolo – di ordine fiscale, amministrativo e finanziario – che oggi comprime indebitamente la capacità di crescere e di affacciarsi su nuovi mercati delle imprese italiane.

In tal senso, appare quanto mai opportuno che il governo provveda a riorientare il sistema degli incentivi, rivedendo gli strumenti di sostegno alle imprese alla luce delle attuali criticità del sistema produttivo nazionale, e concentrando la loro azione sui mercati a più alto potenziale di innovazione tecnologica o di espansione sul mercato.

D'altra parte, non può trascurarsi un'attenta riconsiderazione complessiva della stessa struttura del sistema degli incentivi (fiscali e finanziari) alle imprese, per come si è venuta a configurare dopo i ripetuti interventi di modifica del governo Berlusconi.

Nella scorsa legislatura, il sistema degli incentivi alle imprese ha infatti subito numerosi interventi e assestamenti, che hanno mutato non solo l'entità dei benefici economici, ma anche la natura degli stessi. Gli interventi sono parsi orientati a tre obiettivi di fondo, ancorché perseguiti con modalità tutt'altro che lineari:

1) lo «svuotamento» dei benefici economici già riconosciuti alle imprese, attraverso limitazioni o riduzioni della misura unitaria del beneficio (come nel caso dei crediti d'imposta per le assunzioni e gli investimenti introdotti dai governi di centrosinistra);

2) l'unificazione dei fondi sui quali sono finanziati, a vario titolo, gli incentivi alle imprese;

3) la progressiva sostituzione dei contributi a fondo perduto in prestiti a tasso agevolato, secondo un meccanismo di obbligatoria concor-

renza del contributo pubblico con il prestito bancario, che non potrà che porre problemi alle imprese – soprattutto del Mezzogiorno – con croniche difficoltà di accesso al credito.

In particolare, a risultare più pesantemente colpito è il modello di sostegno alle imprese realizzato attraverso la legge n. 488 del 1992, che pure negli ultimi anni era diventato il principale strumento di agevolazione degli investimenti (comprendendo tutti i bandi emanati dal 1996 ad oggi sono state concesse agevolazioni per quasi 17 miliardi di euro, circa il 30 per cento del totale degli aiuti alle imprese, di cui l'88 per cento nel Mezzogiorno).

A maggior ragione, prima di introdurre ulteriori elementi di disorientamento degli investitori e delle imprese, è opportuno che il governo proceda ad un'attenta ricognizione dell'intero sistema degli incentivi. In tal senso, si segnala come meritoria l'iniziativa di creare un nuovo «inventario» della spesa pubblica per trasferimenti alle imprese (oggi pari a 28,8 miliardi di euro, pari al 2% del PIL) che renda pienamente accessibile al Parlamento e all'Esecutivo la valutazione dei costi e dell'efficacia delle singole voci di spesa, in funzione di una tempestiva definizione delle priorità dell'intervento pubblico.

Una specifica attenzione è inoltre riservata dal DPEF al settore del turismo, la cui competenza è stata portata in capo al Ministro per i beni e le attività culturali in sede di costituzione del governo Prodi.

Questo nuovo quadro istituzionale è senz'altro meglio rispondente alle esigenze di un Paese, quale l'Italia, con il maggior numero di opere d'arte al mondo e nel quale il turismo è prima di tutto «turismo culturale». Esso richiede tuttavia che si individuino tempestivamente i nuovi centri d'imputazione delle politiche di sostegno alle imprese del settore turistico, fino alla scorsa legislatura gestite dal Ministero delle attività produttive e finanziate indistintamente sui fondi per gli incentivi alle imprese. Occorre infatti scongiurare, almeno nella transizione amministrativa tra le due gestioni, il rischio di bloccare o ritardare l'erogazione degli incentivi o l'adozione dei bandi, a tutto detrimento di un settore che riveste un'indubbia rilevanza «industriale», anche sotto il profilo occupazionale.

Infine, il DPEF individua negli investimenti in ricerca e sviluppo un'altra chiave essenziale per la riqualificazione del nostro sistema produttivo, nel quadro di quell'investimento a tutto tondo nel capitale umano non a caso indicato, al di là del suo valore economico, quale elemento cruciale del tessuto sociale europeo, della costruzione di una «ragione sociale» europea.

A questo proposito, appare particolarmente rilevante dare impulso alla spesa privata in ricerca e sviluppo, oggi tra le più basse in Europa (pari allo 0,55% del PIL, contro l'1,53%), rimuovendo i vincoli finanziari che a tutt'oggi rendono difficoltoso il reperimento di risorse sul mercato dei capitali.

2.4 *L'ambiente come componente qualificante dello sviluppo*

Il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2007-2011 qualifica la tutela dell'ambiente come componente essenziale di una strategia volta a rafforzare la competitività del nostro paese. Si tratta di una significativa innovazione che integra finalmente, e formalmente, il tema ambiente all'economia in tutti i suoi settori e annuncia indicatori verdi anche per il bilancio dello Stato e di tutti gli enti territoriali

In tale ambito si segnala che il documento stabilisce che la sostenibilità ambientale dello sviluppo garantisce che i benefici della crescita economica possano essere fruiti anche dalle generazioni future e che la tutela dell'ambiente, come stabilito dall'Unione europea, deve essere integrata nelle politiche di settore. Per monitorare con continuità i progressi in questo campo il DPEF prevede a fianco dei tradizionali indicatori macroeconomici, ulteriori indicatori ambientali nonché la possibilità di adottare anche un sistema di contabilità ambientale, nell'ambito del bilancio dello Stato e degli Enti territoriali, oltre dunque i limiti della sola sostenibilità economica.

Per la prima volta si prevede dunque in modo formale un passaggio politico e culturale di grande spessore che dovrà trovare, nell'accordo con gli enti territoriali, le forme più efficaci e condivise di attuazione.

Per quanto concerne i punti più significativi, l'azione del DPEF si articola lungo specifiche direttrici.

Si sottolinea come il problema della difesa del suolo vada affrontato anche sul piano del coordinamento istituzionale e su quello della condivisione delle strategie individuate. È perciò indispensabile coinvolgere in termini di partecipazione finanziaria su progetti comuni e condivisi Regioni, Enti locali e soggetti privati.

Rispetto a tale aspetto si osserva che occorre ribadire l'impegno ad una decisa inversione di rotta, ripristinando fondi adeguati non solo a fronteggiare le emergenze idrogeologiche, ma anche a pianificare e rendere sistematico il buon governo del territorio. Si segnala quindi la necessità di provvedere alla integrazione dei fondi per la protezione civile.

In relazione alla gestione dell'acqua, il DPEF riafferma l'urgenza di una corretta e piena applicazione della Direttiva 2000/60/CE che chiede una visione integrale dei bacini idrografici e della risorsa idrica e lega le problematiche di difesa del suolo con obiettivi di tutela della qualità delle acque.

Il DPEF ribadisce inoltre l'impegno contratto dall'Italia con la sottoscrizione della Convenzione Internazionale sulla Biodiversità, ricordando anche che il nostro Paese, nel quadro comunitario, ha condiviso il 2010 come termine temporale entro cui arrestare la perdita di specie animali e vegetali. Le azioni di conservazione devono andare oltre le aree protette e devono avere una visione d'insieme del territorio.

In tema di bonifiche il DPEF pone come elemento primario l'effettivo ripristino ambientale dei luoghi.

Infine, in tema di gestione dei rifiuti, il DPEF afferma che occorre rafforzare gli interventi tesi ad incrementare la raccolta differenziata e a contenere la produzione e la pericolosità dei rifiuti stessi.

3. LE POLITICHE PER IL RISANAMENTO

La condizione preoccupante in cui versano attualmente i conti pubblici, verosimilmente la più grave dall'inizio della stagione di risanamento finanziario degli anni Novanta, è affrontata dal DPEF 2007-2011 in una chiave del tutto nuova rispetto alle logiche emergenziali o contabilistiche (evidentemente inefficaci) con cui sono state gestite le politiche di bilancio negli ultimi anni. La chiave è infatti quella dell'equità e dell'efficienza, intese come condizioni essenziali per un risanamento duraturo e sostenibile della finanza pubblica.

In termini quantitativi, l'obiettivo di riferimento indicato dal DPEF è l'aumento del saldo primario, cioè del saldo di bilancio al netto della spesa per interessi, precipitato nel 2006 fino allo 0,5% in coincidenza con un'impennata del debito al 107,7% del PIL, in ulteriore crescita rispetto al 2005.

A differenza degli anni Novanta, nessun contributo al miglioramento degli equilibri finanziari può infatti venire dalla spesa per interessi, oggi solo al 4,6%, ma destinata a salire per effetto dell'aumento dei tassi di interesse su scala internazionale.

Non può attendersi molto neanche dal completamento del programma di privatizzazioni, che negli anni 1995-2005 ha contribuito alla riduzione del debito per ben 107,2 miliardi di euro, né dalle cartolarizzazioni che – a partire dalle cartolarizzazioni dei crediti INPS – hanno già dato benefici per oltre 30 miliardi di euro (al netto della riclassificazione EUROSTAT), lasciando margini ormai minimi per altri interventi.

Gli unici fronti d'intervento disponibili sono dunque quelli del recupero di efficienza del sistema fiscale, attraverso un serio contrasto all'evasione e all'elusione (secondo quanto già avviato dal decreto-legge n. 223) e, soprattutto, della riqualificazione della spesa delle amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche.

3.1 *La riqualificazione della spesa pubblica: pubblico impiego, sanità, pensioni*

La spesa pubblica primaria ha conosciuto negli anni 2000-2005 un aumento al tasso medio annuo del 2,1%, a fronte di una crescita del PIL che nel medesimo periodo si è attestata ad appena lo 0,6% su base annua.

Si tratta di una dinamica evidentemente allarmante e senza precedenti negli ultimi quindici anni. Basti pensare che negli anni 1990-1997 la spesa primaria cresceva ad un tasso annuo dello 0,3% e il PIL al tasso pressoché quadruplo dell'1,1%; mentre nel periodo 1997-2000, ancorché più elevato,

il tasso di crescita della spesa pubblica primaria era ancora allineato alla crescita del PIL.

Non può quindi sorprendere che il governo, presentando il suo programma economico di legislatura, rappresenti la necessità di interventi incisivi sui grandi comparti da cui deriva la parte predominante (circa l'80%) della spesa pubblica statale:

a) il pubblico impiego, per il quale il DPEF prospetta a grandi linee un generale intervento di razionalizzazione della struttura amministrativa e riallocazione delle competenze tra amministrazioni statali e periferiche, oltre che l'adozione di meccanismi premianti collegati a strumenti di valutazione e controlli di gestione mutuati dal settore privato o da altre esperienze statali;

b) il sistema pensionistico, il cui costo per la collettività – ancorché ormai posto sotto controllo dopo l'entrata in vigore della riforma Dini – è tuttavia destinato a salire, per effetto dell'invecchiamento della popolazione. A questo proposito, il DPEF riconosce innanzitutto la necessità di allargare la base della popolazione attiva, favorendo l'emersione contributiva. Ma soprattutto riconosce l'urgenza, anche ai fini del riequilibrio previdenziale, di portare e trattenere nel mercato del lavoro le donne, oggi particolarmente esposte al rischio di espulsione o precarizzazione, anche a causa dell'assenza di una rete efficiente di servizi all'infanzia e alla famiglia. Per altro verso, l'impegno del governo è orientato al superamento dell'iniquo «scalone» introdotto dalla riforma del centrodestra per l'accesso al pensionamento;

c) la sanità, per la quale la spesa pubblica ha raggiunto nel 2005 il livello record del 6,7% del PIL, rendendo ormai indifferibile un intervento di contenimento strutturale dei *deficit* sanitari regionali. In questo caso, l'impegno del governo è per l'elaborazione di un «Nuovo patto per il sistema sanitario» che garantisca certezza di risorse alle regioni, investendole contestualmente di autonomia e responsabilità nella gestione delle stesse. Le regioni con forti disavanzi potrebbero comunque essere accompagnate nella fase transitoria, attraverso un apposito piano per il rientro entro il 2009.

3.2 Il nuovo modello di finanza decentrata

La questione della sanità è a sua volta direttamente collegata all'altro grande comparto della spesa pubblica che necessita di un forte intervento correttivo della sua dinamica tendenziale: la finanza decentrata.

La spesa pubblica delle amministrazioni locali è infatti aumentata negli ultimi cinque anni ad un tasso medio annuo del 3,9%, a fronte di una crescita media del PIL dello 0,6%, in un contesto in cui stenta ancora a prendere forma l'impianto di federalismo fiscale delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

A cinque anni dalla sua entrata in vigore, la riforma in senso federale dello Stato è infatti ancora un cantiere aperto oppure – secondo l'espres-

sione utilizzata nel documento conclusivo dell'«Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale» – un motore fermo che attende il carburante. Il carburante è l'insieme delle risorse finanziarie che avrebbero dovuto essere mobilitate dal federalismo fiscale e che sono rimaste, invece, compresse e congelate lungo tutta l'attuale legislatura.

Il governo Berlusconi, che pure si era presentato al Paese come connotato da forti ambizioni federaliste, ha di fatto segnato sul piano legislativo la più prolungata battuta d'arresto del processo di decentramento federale. Lo testimonia la crescente tensione che si è sviluppata nei rapporti tra Governo ed enti territoriali in questi anni, per effetto congiunto del congelamento dei margini di autonomia territoriale nell'utilizzo della leva tributaria (addizionali IRPEF) e del tentativo di trasferire verso Regioni ed enti locali, attraverso vincoli di spesa manifestamente lesivi delle loro prerogative costituzionali, i «costi» dell'incapacità del Governo di controllare e gestire la spesa pubblica.

È in questo contesto che il «Patto di stabilità interno», cioè lo strumento nato per coinvolgere tutti i livelli di governo territoriale nel processo di convergenza verso gli obiettivi di Maastricht, è divenuto nella scorsa legislatura una leva azionabile unilateralmente dal governo ogni anno, al di fuori di ogni logica di concertazione e cooperazione inter-istituzionale, per «scaricare» su Regioni ed enti locali porzioni cospicue degli oneri di copertura delle manovre finanziarie.

In netta discontinuità con tale impostazione, il DPEF 2007-2011 richiama opportunamente alla necessità di abbandonare la politica dei tetti di spesa e di ritornare ai vincoli sui saldi di bilancio, ripristinando il corretto binomio autonomia-responsabilità, in conformità con il dettato costituzionale.

4. LE POLITICHE PER L'EQUITÀ

Il terzo filone concorrente delle politiche di legislatura presentate dal DPEF 2007-2011 è costituito dalle politiche per l'equità.

Non può infatti trascurarsi come la disuguaglianza sociale costituisca ancora un fronte di vulnerabilità per il nostro Paese. L'indice di povertà relativa, che esprime la quota di popolazione che vive al di sotto della linea di povertà relativa, è pari infatti al 19%, contro il 15% della media europea.

Questo dato racchiude a sua volta numerose tipologie di squilibrio che affliggono il nostro sistema economico e sociale: da quello territoriale Nord/Sud, a quello generazionale anziani/giovani, a quello tra famiglie con diverse composizione dei redditi ovvero con capifamiglia donne piuttosto che uomini, ecc.

A questi squilibri storicamente radicati, si sono aggiunti recentemente altri fattori di squilibrio, derivanti dalla peculiare evoluzione subita negli ultimi anni dalla struttura dell'occupazione.

Infatti, se è pur vero che il tasso di disoccupazione ha raggiunto nel 2005 il livello minimo del 7,6%, è anche vero che, con riferimento all'intero periodo 2001-2005, i dati ISTAT dimostrano come tale calo non sia conseguenza solo dell'aumento degli occupati, ma anche e soprattutto della riduzione delle persone in cerca di occupazione.

Si tratta – secondo l'ISTAT – in prevalenza di donne che vivono al Sud, che avrebbero rinunciato a cercare lavoro, soprattutto per la difficoltà di sostenere economicamente il costo dei servizi all'infanzia a fronte dell'insufficienza e della discontinuità dei redditi da lavoro flessibile che potrebbero conseguire sul mercato del lavoro. Lo dimostra l'incremento delle «non forze di lavoro», che ha riguardato soprattutto la componente femminile del Mezzogiorno (+ 100.000 unità nel 2005), nell'ambito di una generale crescita della popolazione inattiva in età compresa tra i 15 e i 64 anni pari a 131.000 unità.

Gli squilibri si confermano anche sul piano territoriale. Alla dinamica positiva delle regioni settentrionali (+1,4%) e di quelle centrali, (+0,6%) si è contrapposta la nuova discesa dell'occupazione nel Mezzogiorno (-0,8%, pari a -63.000 unità).

Gli effetti di questa divaricazione sono a dir poco vistosi: su 213.000 occupati in più rispetto ad un anno prima, l'ISTAT rileva nel secondo trimestre 2005 178.000 nuovi occupati al Nord e, rispettivamente, appena 18.000 e 17.000 al Centro e al Sud.

A fronte di questo quadro, che avrebbe imposto – d'intesa con le regioni e gli enti locali – una riqualificazione e un rafforzamento della rete dei servizi sociali e assistenziali alle famiglie, il governo Berlusconi ha piuttosto operato un taglio sistematico delle risorse del «Fondo nazionale per le politiche sociali», che ha pregiudicato lo stesso livello delle prestazioni sociali già erogate dalle amministrazioni locali. D'altra parte, con una campagna largamente demagogica cominciata fin dall'inizio della legislatura, il governo di centrodestra aveva annunciato una nuova politica nazionale per gli asili nido, accompagnata dall'impegno per un cospicuo investimento di risorse in questa direzione. Nel passaggio dalle «politiche-manifesto» alle disposizioni attuate, l'ambizione riformatrice si è a dir poco sgonfiata.

La Corte Costituzionale ha infatti sistematicamente censurato – perché lesive delle competenze regionali in materia di assistenza – tutte le disposizioni delle leggi finanziarie che destinavano alle regioni risorse vincolate ad interventi di natura sociale: dagli incentivi ai privati per la realizzazione di asili nido nei luoghi di lavoro (sentenze nn. 320 e 370 del 2004), ai prestiti fiduciari agli studenti (sentenza n. 308 del 2004); dal sostegno alle famiglie per l'acquisto della prima casa, al riconoscimento del reddito di ultima istanza (sentenza n. 423 del 2004).

Il risultato è stato il completo azzeramento delle politiche sociali tentate, sia pure scompostamente e senza alcun disegno organico, dal governo Berlusconi nel corso dell'intera legislatura, sotto l'onda del contenzioso costituzionale con le regioni.

Da tale vicenda il governo Prodi deve evidentemente trarre il necessario insegnamento. La questione è tanto più rilevante in quanto ad essere messa in discussione non è solo la tecnica di finanziamento degli interventi attraverso i fondi a destinazione vincolata – su cui si concentra la maggior parte delle censure della Corte (e le maggiori «tensioni» sul Fondo nazionale per le politiche sociali) – ma la stessa natura dell'intervento statale in questa materia, ormai costretto nell'incerto solco del nuovo dettato costituzionale.

Il problema è senz'altro aggravato dalla ritardata attuazione del federalismo fiscale, cioè dalla mancata accensione del motore principale del nuovo ordinamento federale. Ma occorre anche uno sforzo «attivo» (e creativo) del legislatore statale nella ricerca di soluzioni per incidere – per esempio – sul problema della distribuzione territoriale degli asili nido, senza con ciò ledere le autonomie regionali, ovvero per riconoscere un reddito minimo a determinate categorie di soggetti svantaggiati.

4.1 Le azioni principali di politica sociale. Dalla riforma degli strumenti di sostegno alle famiglie al nuovo modello di welfare locale e politiche integrate dell'assistenza

Le azioni che il DPEF propone nell'ambito del programma di politiche sociali da realizzarsi nell'arco della legislatura sono differenziate, ma fortemente integrate tra loro. Con specifico riguardo alle politiche di assistenza alle famiglie, esse sono orientate ai seguenti obiettivi.

In primo luogo, la conciliazione tra vita lavorativa e vita personale e familiare. Il governo propone a questo proposito di rafforzare le possibilità per ambedue i genitori di usufruire dei congedi remunerati di maternità e paternità. Non può trascurarsi, infatti, che oggi l'Italia registra un tasso di occupazione femminile tra i più bassi dell'Unione europea (pari ad appena il 41,8% nel 2005, un dato lontanissimo dall'obiettivo del 60% fissato per il 2010 dall'Agenda di Lisbona); per altro verso, è minimo il ricorso delle famiglie italiane ai cosiddetti «aiuti formali» (asili, servizi di assistenza, ecc.) a fronte di una prevalenza degli «aiuti informali» (nonni, parenti, ecc.).

In secondo luogo figura quindi l'obiettivo del potenziamento della rete dei servizi per l'infanzia, nell'ambito di un programma di azione per lo sviluppo del sistema di asili-nido che faccia leva su risorse nazionali e locali e sull'integrazione con il sistema scolastico.

La questione della quantità, accessibilità e omogenea distribuzione sul territorio degli asili nido è infatti di grandissima rilevanza per un sistema di *welfare* che ambisca a realizzare pienamente le aspettative di crescita delle persone e della società nel suo complesso, attraverso il riconoscimento dell'esigenza primaria di incrementare la partecipazione al lavoro delle donne. Oggi, in Italia, il principale servizio di cura all'infanzia è costituito dai nonni! Secondo il rapporto ISTAT 2003, sei bambini su

dieci tra 0 e 3 anni sono affidati ai nonni quando la madre lavora e solo due su dieci frequentano un asilo nido pubblico o privato!

Questo dato medio, peraltro, sconta una forte differenziazione territoriale, nascondendo la drammatica condizione dei servizi per l'infanzia nel Mezzogiorno. I bambini che frequentano un nido pubblico sono solo il 6% nel Mezzogiorno (!), a fronte del 15% al Nord e del 13% al Centro. Si tratta dunque di una questione di preminente rilievo, che investe simultaneamente le politiche per l'occupazione femminile, le politiche di inclusione sociale, in particolare nel Mezzogiorno, e le politiche locali di *welfare* e assistenza alle famiglie.

A questo proposito, considerato il crescente e rilevantissimo impatto dei problemi della non-autosufficienza sulla vita delle famiglie e in particolare delle donne, il DPEF reca anche l'impegno alla costituzione di un «Fondo nazionale per la non-autosufficienza», in far confluire tutte le risorse già oggi impegnate in questo settore.

Direttamente correlato a questo è inoltre l'impegno ad adottare una «legge quadro sugli assistenti familiari» che consenta l'emersione e la qualificazione professionale di quella larga parte di lavoratori immigrati irregolari che a tutt'oggi fornisce assistenza e cura all'interno delle famiglie.

Per altro verso, sul piano delle politiche fiscali e dei trasferimenti alle famiglie, il DPEF delinea un'innovativa proposta di riforma della fiscalità per le famiglie. Per i nuclei familiari a basso reddito e a rischio di incapacità, si prevede, in linea con il modello fiscale tedesco, la trasformazione in trasferimenti monetari diretti delle attuali deduzioni e detrazioni dal reddito da lavoro.

Si tratta dell'introduzione anche nel nostro ordinamento fiscale della cosiddetta «imposta negativa», quale mezzo per correggere la distorsione dei meccanismi di incentivazione fiscale basati su deduzioni e detrazioni dal reddito imponibile, che evidentemente non riescono a raggiungere proprio i soggetti più bisognosi, con redditi inferiori al minimo imponibile.

In questo contesto, si propone anche l'unificazione degli attuali strumenti monetari di sostegno alle famiglie (assegni al nucleo familiare, deduzioni, detrazioni, ecc.) in un unico «Assegno per i minori».

Tali strumenti devono evidentemente armonizzarsi e coordinarsi con l'altro istituto di cui il DPEF propone l'istituzione a regime: il «reddito minimo di inserimento» (RMI) per le persone in condizioni economiche disagiate. Tale istituto è opportunamente collegato alla definizione di percorsi di inserimento lavorativo, oltre che alla cosiddetta «prova dei mezzi» per la verifica dei presupposti di accesso. Tuttavia, considerato il ruolo preminente che gli enti locali dovrebbero rivestire nella concreta attuazione di tale strumento, nonché l'attuale assetto costituzionale di competenze territoriali, è opportuno che il governo proceda in un quadro di chiarezza e piena legittimità costituzionale, nell'ambito delle competenze ad esso assegnate in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP).

5. IL MEZZOGIORNO RITROVATO. LE STRATEGIE PER IL RIEQUILIBRIO TERRITORIALE

Infine, il DPEF 2007-2011 riserva un'apposita sezione ad uno dei temi cruciali per la credibilità ed efficacia delle politiche economiche e finanziarie di ogni governo: lo sviluppo del Mezzogiorno.

Nessun obiettivo economico o di finanza pubblica nazionale può infatti prescindere dal grado di dinamismo e reattività dell'economia meridionale, il cui andamento non di rado anticipa o rende meglio percepibili limiti ed opportunità di crescita dell'economia nazionale.

Non a caso, è stato il Mezzogiorno a trainare lo sviluppo e la crescita occupazionale degli anni 1998-2001, segnando l'ultima fase espansiva dell'economia meridionale, caratterizzata da risultati di crescita addirittura superiori a quelli del Centro-Nord.

Quell'impulso era stato impresso in primo luogo dalle misure d'incentivo dei governi dell'Ulivo e in particolare dagli incentivi automatici all'espansione dimensionale riconosciuti alle imprese nella forma di crediti d'imposta per i nuovi assunti a tempo indeterminato (legge n. 388 del 2000). E tale stimolo è risultato particolarmente forte nel Mezzogiorno, dove gli incentivi erano maggiorati del 50 per cento rispetto al resto del Paese.

Il successivo svuotamento di questo modello di sostegno allo sviluppo da parte del governo Berlusconi, operato attraverso interventi normativi prima di blocco e poi di continuo ridimensionamento degli incentivi, ha di fatto «spento» uno dei principali motori di crescita occupazionale del Mezzogiorno, senza che peraltro si fosse provveduto ad «accenderne» di nuovi.

Il risultato è stato per il Mezzogiorno un brusco ripiegamento, una ritirata che ha finito per lasciarsi dietro nuove e più estese aree di depressione economica e sociale. A partire dal 2004, la crescita del Mezzogiorno si è infatti arrestata. Se si esclude il 2000, erano sette anni che la dinamica di crescita del Mezzogiorno non era inferiore a quella del resto del Paese.

È l'ultimo rapporto SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno a confermarlo: nel 2004 il PIL meridionale è cresciuto dello 0,8% contro l'1,4% del Centro-Nord, per diventare addirittura negativo nel 2005 (-0,3%).

La spesa pubblica indirizzata al Mezzogiorno ha ridotto anch'essa fortemente la sua dinamica di crescita rispetto al Nord, attestandosi nello scorso allo 0,3%, contro lo 0,7% registrato al Centro-Nord.

Analogamente gli investimenti in opere pubbliche al Sud, su cui pure il Governo aveva concentrato le sue originarie ambizioni, sono rimasti fermi a poco più del 30% del totale nazionale.

Basti pensare, a questo proposito, che l'attuale spesa media annua per investimenti effettuata dalle Pubbliche amministrazioni nel Mezzogiorno, vicina ad 8 miliardi di euro, dovrebbe essere addirittura raddoppiata nei prossimi 10 anni per mettere le regioni meridionali nella stessa condizione che a quella data avranno raggiunto le regioni del Centro-Nord e quelle più sviluppate dell'Unione europea.

Il crescente divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord è stato segnalato anche dall'OCSE nell'*Employment Outlook* di quest'anno che evidenzia come l'Italia sia il Paese industrializzato che registra il maggior grado di disparità regionale con una differenza tra la regione con il minor tasso di disoccupazione (Trentino Alto-Adige, 2,6%) e quella con il maggior tasso di disoccupazione (Calabria, 25,6%) che arriva a toccare i 23 punti percentuali.

Un più generale indicatore del disagio sociale del Paese è costituito dall'indice di povertà, come rilevato nell'ambito del Rapporto ISTAT su «La povertà relativa in Italia». Secondo il Rapporto ISTAT, la povertà aumenta nel Mezzogiorno ed è in crescita tra le famiglie numerose e tra quelle con minori e anziani del Centro e del Sud. In particolare nel Sud una famiglia su quattro è ormai povera. In particolare, la percentuale di famiglie meridionali povere è passata in un anno dal 21,6% del 2003 al 25%, mentre le famiglie indigenti composte da 5 o più persone segnano un passaggio dal 21,2% al 23,9%.

Ma al di là dei valori locali, è il differenziale territoriale a colpire. La percentuale delle famiglie povere è pari in media ad appena il 4,7% al Nord e il 7,3% al Centro, mentre raggiunge quasi il 30% in Sicilia (29,9%) e in Basilicata (28,5%).

Per altro verso, la povertà colpisce di più le famiglie numerose, che superano i 5 componenti.

In media quasi un quarto delle famiglie risulta povero, ma nel Sud la quota sale a oltre un terzo di quelle residenti. In genere è povero il 22,7% delle coppie con tre o più figli e il 18,5% delle famiglie con membri aggregati. Nel Mezzogiorno se i figli minori sono tre o più l'incidenza della povertà raggiunge il 41%!

A fronte di questo quadro, occorrono evidentemente politiche economiche e sociali che colgano non solo l'estensione e la natura dei tanti fronti di emergenza sociale, ma anche il problema della nuova crescita del divario territoriale, che ha ripreso a frantumare il tessuto sociale del Paese.

In particolare occorre incidere sui fattori che hanno concorso a frenare lo sviluppo e la produttività del Mezzogiorno, quali lo scarso livello delle competenze acquisite nella scuola, il livello insufficiente della ricerca e dell'innovazione, l'inefficienza e la scarsa concorrenza nel mercato dei servizi anche pubblici, l'esclusione sociale. Tutti fenomeni che – seppure presenti nel resto del Paese – nelle aree meridionali si cumulano ad una peculiare difficoltà di contesto, anche dal punto di vista della legalità e della sicurezza.

Con l'adozione delle misure annunciate nel DPEF, il governo prevede che già nel 2007 e poi negli anni successivi, il PIL del Mezzogiorno potrebbe tornare ad accelerare e superare a fine periodo quello medio europeo.

Il DPEF stabilisce che i flussi di spesa in conto capitale per il Sud dovranno essere certi e dovranno essere concentrati in impieghi ad alto rendimento economico e sociale, con meno trasferimenti a imprese e

più investimenti pubblici di qualità; da un punto di vista quantitativo, si intende favorire una riallocazione territoriale della spesa tesa ad aumentare la quota del Mezzogiorno sul totale.

Non può inoltre trascurarsi che entro l'estate 2006 sarà completata la definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. A questo proposito il governo intende perseguire una «strategia dell'offerta», che attraverso la realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali e il miglioramento dei servizi collettivi conferisca redditività agli investimenti privati nel nostro Mezzogiorno.

Per altro verso, il governo intende perseguire la politica di sviluppo del Mezzogiorno con le seguenti priorità:

- 1) l'inclusione e la valorizzazione delle risorse umane;
- 2) l'investimento in ricerca e innovazione per la competitività;
- 3) l'uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo;
- 4) la creazione di una rete di servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale;
- 5) la competitività dei sistemi produttivi locali;
- 6) la valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo;
- 7) le reti e i collegamenti per la mobilità;
- 8) apertura internazionale e attrazione di investimenti.

Queste priorità consentiranno, tra l'altro, di conseguire i quattro principali obiettivi che informano, per altro, tutto il Documento di programmazione del governo: lo sviluppo dei circuiti della conoscenza, l'accrescimento della qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale; il potenziamento delle filiere produttive, dei servizi e della concorrenza; infine, l'internazionalizzazione e la modernizzazione del sistema produttivo meridionale.

MORGANDO, *relatore*

PARERE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Estensore: CASSON)

18 luglio 2006

La Commissione, esaminato il provvedimento, esprime, a maggioranza, per quanto di competenza, parere favorevole osservando che sarebbe opportuno precisare se, sotto la dizione «coordinamento delle sedi giudiziarie», il Governo ricomprenda anche la materia della revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

PARERE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(Estensore: TONINI)

18 luglio 2006

La Commissione, esaminato il documento, esprime parere di nulla osta:

a) sottolineando tuttavia l'esigenza di avviare un'approfondita riflessione sulla non adeguatezza delle risorse disponibili, già penalizzate in passato fino al limite della soglia sotto la quale viene meno l'operatività delle strutture diplomatiche e consolari e delle correlate politiche rispetto agli obiettivi e alle ambizioni perseguiti dal Paese in materia di politica estera e di politica di cooperazione allo sviluppo, anche alla luce degli impegni assunti dal Governo italiano in sede internazionale definiti, per la cooperazione allo sviluppo, nella misura dello 0,33 per cento del PIL nel 2006 e dello 0,5 per cento entro il 2010;

b) richiamando l'impegno del Governo per rilanciare la politica europea;

c) evidenziando altresì come costituisca anche un importante profilo di politica estera l'impegno ad accrescere la competitività sui mercati mondiali del sistema Italia con misure specifiche e selettive che favoriscano, tra l'altro, l'internazionalizzazione delle imprese;

d) invitando il Governo, nella prospettiva del rilancio della competitività, a porre attenzione anche ai rapporti politici, culturali, economici e commerciali, così significativi per l'Italia, con i Paesi dell'America Latina.

PARERE DELLA 4^a COMMISSIONE PERMANENTE
(DIFESA)

(Estensore: DE GREGORIO)

19 luglio 2006

La Commissione,

esaminato il documento, esprime forte insoddisfazione per il fatto che esso contenga solo modestissimi richiami alla situazione del comparto della Difesa e rileva con preoccupazione che anche in questo provvedimento, che afferisce alla manovra di finanza pubblica per il prossimo quinquennio, si riscontra un'assoluta disattenzione alle problematiche del settore.

La Commissione ritiene che tale sottovalutazione non sia più tollerabile, tanto più in quanto già le risorse stanziare per il Dicastero dalla manovra di bilancio per il 2006 sono state ridotte del 17 per cento rispetto a quelle ritenute necessarie al perseguimento degli obiettivi. Peraltro, tale riduzione si è tradotta in una decurtazione pari al 40 per cento sia nel settore dell'investimento che in quello dell'esercizio, in quanto le spese del personale, influenzate dal passaggio al professionale e dalla loro natura di spese obbligatorie, hanno finito col comprimere le altre voci di bilancio.

Il DPEF giunge inoltre all'esame della Commissione contemporaneamente a quello del disegno di legge di conversione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (A.S. 741), i cui articoli 22, 27 e 28 danno corso ad ulteriori tagli del bilancio della difesa. Tali decurtazioni insistono peraltro su un settore vitale delle Forze armate, trattandosi di risorse destinate alla formazione e all'addestramento del personale e alla manutenzione di mezzi e infrastrutture, e quindi da intendersi non come spese di gestione, ma strumenti di funzionalità ed efficienza.

Il quadro che così si delinea presenta tratti di drammaticità, che rischiano di dar luogo, e in qualche caso già hanno dato luogo, a conseguenze di particolare gravità. Tra queste, insolvenze di fronte ad impegni contrattuali già assunti dallo Stato; danni al patrimonio statale, costituito da mezzi terrestri, navi e aeroplani, oltre che dall'ingente patrimonio immobiliare in carico alla Difesa, che non possono tuttavia essere mantenuti;

abbandono degli investimenti finalizzati alla ricerca, che tra l'altro è per la quasi totalità *dual use*; crisi delle aziende del settore, con conseguenti problemi occupazionali.

La Commissione esprime pertanto l'auspicio che si proceda ad una riformulazione del DPEF che testimoni un radicale mutamento del *trend* sopra descritto e che preveda per il prossimo quinquennio 2007-2011 un completo recupero delle decurtazioni subite dal comparto, segnalando che si tratta di condizioni minime essenziali, dalle quali dipende il rispetto dei vincoli e degli impegni che l'Italia ha assunto nell'ambito del sistema di alleanze di cui fa parte e che danno ragione della permanenza al loro interno.

Allo stato, in considerazione delle preoccupazioni e dei rilievi precedenti, esprime, per quanto di competenza, parere contrario.

PARERE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE
(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA,
SPETTACOLO E SPORT)

(Estensore: SOLIANI)

18 luglio 2006

La Commissione, esaminato il documento,

premessi che:

in piena armonia con le linee guida previste dalla Strategia di Lisbona e con gli impegni assunti nel Programma dell'Unione, il documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) presentato dal Governo in apertura di legislatura delinea una strategia di intervento che tiene unite le tre direttrici d'intervento ritenute a pari titolo concorrenti al rilancio economico e sociale del Paese: la crescita, il risanamento e l'equità;

in questa prospettiva, l'indispensabile politica di risanamento finanziario è vista come intrecciata con le politiche di redistribuzione del reddito e della ricchezza, di promozione di nuove linee di sviluppo e riqualificazione del nostro sistema economico e sociale, di migliore gestione delle risorse;

in particolare, lo sviluppo dell'intero circuito della conoscenza è opportunamente individuato quale componente essenziale dello sviluppo, sul quale concentrare risorse e investimenti pubblici, stimolando al contempo forme innovative di partecipazione delle famiglie e delle imprese;

considerato che, con riferimento al settore dell'istruzione:

il DPEF segnala come – a fronte di un volume medio annuo di investimenti in istruzione, formazione e ricerca pari al 4,8 per cento del PIL – gli indicatori di *performance* dell'Italia rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea appaiano deludenti;

l'indicatore PISA (*Program for International Student Assessment*) colloca l'Italia nettamente al di sotto della media europea per quanto riguarda la conoscenza e la professionalità acquisite dagli studenti alla fine della scuola obbligatoria, nonostante una spesa per studente significativamente superiore alla media e un monte ore anch'esso più elevato;

questo dato segnala la necessità, non solo di mantenere elevato il flusso degli investimenti nel settore scolastico, ma anche di ricalibrarli,

orientandoli verso formule organizzative e modelli integrati di istruzione e formazione più funzionali agli obiettivi di riqualificazione del capitale umano posti dalla Strategia di Lisbona e opportunamente richiamati dal Governo;

con riguardo al primo segmento del circuito d'istruzione, si riconosce come innovativo il riferimento al potenziamento dei servizi per l'infanzia e all'integrazione del sistema degli asili con il sistema scolastico, quali strumenti indispensabili, per un verso, a sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e, per altro verso, a valorizzare i contenuti formativi degli asili, riconoscendo che lo sviluppo del capitale umano deve essere assicurato fin dai primi livelli del processo educativo;

è dunque apprezzabile che – secondo le indicazioni del DPEF – l'azione del Governo si indirizzi verso un generale potenziamento del diritto allo studio attraverso: l'estensione dell'obbligo scolastico, il miglioramento delle funzionalità e delle autonomie scolastiche, la messa a norma del patrimonio edilizio e l'incentivazione all'utilizzo pomeridiano degli edifici;

non meno rilevante è, in questo contesto, il riferimento alla necessità di affrontare il problema dei precari della scuola, nel quadro di un più generale programma di rimotivazione e di recupero della fiducia dei docenti e delle famiglie, oltre che di stabilità del sistema;

registrato che, quanto al segmento dell'università e della ricerca:

il DPEF segnala la necessità di rendere più produttiva la spesa pubblica, attraverso il rafforzamento della competizione tra le sedi universitarie e – soprattutto – l'introduzione di una gestione del sistema universitario che premi maggiormente il merito dei docenti e la ricerca di qualità;

il quadro di riferimento individuato è opportunamente quello dello «Spazio comune europeo della ricerca e della formazione superiore», nel cui contesto deve svolgersi un equilibrato processo di riforma degli ordinamenti, che consenta a tutti gli studenti italiani di acquisire una piena maturazione umana e civile, oltre che una preparazione generale in grado di adattarsi in maniera ottimale ai mutamenti del contesto economico e sociale;

allo stesso modo, in chiave di crescita umana, culturale e professionale dei giovani meridionali, appare apprezzabile il riferimento alle politiche della conoscenza per il Mezzogiorno, che individuano le leve di intervento nel finanziamento dei centri di eccellenza di *standard* internazionale presenti sul territorio nazionale, nella costruzione di meccanismi idonei di «mediazione» tra ricerca e imprese e – soprattutto – nella promozione delle capacità e dei talenti personali, a partire dalle donne che costituiscono tuttora, soprattutto nel Mezzogiorno, un giacimento di conoscenze largamente inutilizzato;

saranno opportunamente potenziati i progetti integrati locali e promossa la competitività delle filiere produttive, anche soprattutto attraverso la diffusione a livello di massa delle nuove tecnologie;

valutato positivamente che, con riguardo ai settori dei beni e attività culturali e del turismo:

il documento di programmazione economico-finanziaria considera prioritario l'investimento in cultura e pone le basi affinché si rafforzi il contributo dei privati, anche dei singoli cittadini, alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio, anche attraverso rinnovate forme di incentivazione;

perseguendo un più efficace raccordo con le regioni, il Governo intende promuovere il «marchio Italia» per fare del turismo una componente significativa della crescita economica del Paese;

sarà promossa la qualificazione dell'offerta culturale con particolare attenzione ai piccoli comuni e agli itinerari storico-culturali-religiosi;

sarà completato il rifinanziamento del Fondo unico per lo spettacolo (FUS) in rapporto alla straordinaria capacità di produzione di spettacolo del Paese;

preso atto che:

la chiave, in definitiva, è quella dell'investimento a tutto tondo nel capitale umano, che il DPEF non a caso indica, al di là del suo valore economico, quale elemento cruciale del tessuto sociale europeo, della costruzione di una «ragione sociale» europea;

una collaborazione strategica tra università, ricerca, imprese, cultura e turismo può consentire il decollo dell'intero Paese verso obiettivi più elevati di crescita,

esprime per quanto di competenza parere favorevole.

PARERE DELLA 8^a COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(Estensore: BRUTTI Paolo)

19 luglio 2006

La Commissione,

esaminato, per quanto di competenza, il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2007-2011 (*Doc. LVII, n. 1*), con il relativo allegato contenente la ricognizione dello stato attuale degli interventi previsti dalla legge obiettivo e dai piani pluriennali dell'ANAS S.p.A.;

premessi che con tale documento il Governo intende porre le basi per un rilancio sostenibile dello sviluppo e della competitività del Paese, in un contesto di equità sociale e di risanamento strutturale delle finanze pubbliche, contenendo il debito pubblico sotto il livello del 100 per cento del Pil e ricostituendo un consistente avanzo primario;

condivisa questa impostazione di fondo e gli obiettivi delineati per la finanziaria del 2007: una manovra complessiva di 35 miliardi, 20 dei quali finalizzati a ridurre il *deficit* e 15 a misure di promozione della crescita, della competitività e dell'equità sociale, ponendo la massima attenzione affinché il risanamento dei conti pubblici non sia perseguito con misure di carattere deflattivo, che bloccherebbero la debole crescita attuale,

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni finalizzate ad introdurre specifiche priorità nella risoluzione parlamentare di approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria:

a) gli effetti complessivi della manovra, decisi con la legge finanziaria per il 2007, dovrebbero essere distribuiti su più di un'annualità e senza comprimere i grandi servizi sociali (sanità, scuola e sistema pensionistico);

b) è necessario procedere ad una profonda riqualificazione e rimodulazione della spesa per investimenti infrastrutturali, non limitandosi al semplice completamento delle opere senza un processo valutativo e una seria programmazione finanziaria. La legge obiettivo deve essere superata e pertanto i criteri per fissare la priorità delle opere non possono ridursi ad una registrazione notarile e meccanica dello stato di fatto dei progetti esistenti, perché questo proietterebbe nel futuro elementi negativi conte-

nuti nelle scelte del precedente Governo e attuate con la ipertrofica delibera CIPE d'attuazione della legge obiettivo del 2001;

c) l'individuazione delle opere prioritarie deve inoltre avvenire sulla base di una valutazione ambientale strategica che abbia come obiettivi il riequilibrio modale verso sistemi a minore impatto ambientale come ferrovie e cabotaggio e la soluzione dei problemi di mobilità urbana nelle città;

d) allo stesso modo la strategia di selezione dovrà essere fortemente integrata all'aggiornamento del Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) che secondo quanto annunciato dal Ministro dei trasporti diventerà il nuovo Piano generale della mobilità, al fine di produrre politiche coerenti tra politica dei trasporti e scelte in materia di interventi infrastrutturali;

e) per individuare in maniera attenta i progetti infrastrutturali prioritari, è necessario un esame parlamentare del programma del Governo, oltre all'intesa con le regioni, in materia di opere pubbliche, prima della pausa estiva, non solo in funzione ricognitiva ma di approfondimento sulle strategie future. Sono necessari piani integrati e intersettoriali della mobilità che individuino le priorità dei diversi comparti e delle opere relative. Ciò è particolarmente necessario nella rete ferroviaria e in quella stradale per ripensare il privilegio dato alle grandi infrastrutture autostradali ed all'alta velocità ferroviaria, che ha aggravato lo stato del complesso della rete stradale e ferroviaria;

f) in riferimento alle procedure della legge obiettivo si richiede di estendere a tutto il complesso degli interventi le procedure ordinarie, sia in riferimento al rafforzamento della procedura di valutazione di impatto ambientale, sia alla restituzione di poteri decisionali per gli Enti locali, sia modificando le norme sul contraente generale al fine di aumentare il sistema di vigilanza, la sicurezza sul lavoro e il controllo da parte delle stazioni appaltanti sul sistema degli appalti e dei subappalti attraverso l'obbligo di gare ad evidenza pubblica per l'affidamento dei subappalti da parte del contraente generale;

g) lo sviluppo del sistema dei porti italiani e della logistica ed intermodalità è decisivo per lo sviluppo del Paese e, dal momento che il sistema portuale è la porta d'accesso delle merci per l'intera Europa, dovrà essere data una particolare importanza alla logistica portuale, ai centri intermodali e in generale alla realizzazione e all'attrezzatura di vere e proprie aree retro portuali collegate, attraverso opportune infrastrutture da realizzare, alle reti europee;

h) le infrastrutture del Mezzogiorno hanno un carattere strategico fondamentale.

Nel Mezzogiorno la dotazione infrastrutturale (strade, ferrovie, porti e aeroporti) è nettamente inferiore al resto dell'Italia. Altrettanto si può dire per la qualità dei servizi e delle manutenzioni. È quindi necessario uno sforzo straordinario, per un piano d'opere urgenti, adeguatamente ed integralmente finanziate, anche con il concorso dei fondi europei per i quali è

necessaria una concertazione tra le regioni meridionali. È necessaria una modernizzazione dei sistemi di mobilità nelle città, aumentando la capacità di trasporto della rete ferroviaria (da Napoli a Palermo, da Napoli a Bari), completando la realizzazione della Salerno-Reggio Calabria, il sistema delle autostrade siciliane nonché le infrastrutture relative ai sistemi idrici e irrigui. A questo scopo potranno essere opportunamente destinate le risorse del bilancio dello Stato, di Fintecna, di FS e dell'ANAS, attualmente individuate per la realizzazione del Ponte sullo Stretto, di cui deve essere urgentemente sospeso l'*iter* di approvazione e realizzazione.

PARERE DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE
(AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE)

(Estensore: PIGNEDOLI)

18 luglio 2006

La Commissione, esaminato il documento, per quanto di competenza, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

richiama preliminarmente l'attenzione sull'opportunità di coniugare il risanamento e la ripresa dell'economia con gli obiettivi della coesione sociale, come pure di porre la massima attenzione alle politiche a favore del Mezzogiorno.

In relazione alla politica agro-energetica, sottolinea l'opportunità di promuovere le bioenergie da collegare strettamente alle produzioni nazionali, coniugando tali interventi con la politica ambientale, nella convinzione che il rapporto fra agricoltura ed ambiente va inquadrato in un approccio non ideologico ma tendente a collegare la politica della qualità in agricoltura con la tutela ambientale, senza ulteriori appesantimenti burocratici.

Sottolinea inoltre l'opportunità di una strategia volta a rimuovere gli ostacoli che frenano la crescita economica, in particolare attraverso azioni rivolte al risanamento, alla crescita e all'equità sul versante dei conti pubblici e del riordino del sistema fiscale. Ribadisce l'esigenza di individuare, nell'ambito dei Piani nazionali per i giovani e per le pari opportunità, programmi specifici per favorire il ricambio generazionale e rilanciare l'imprenditoria femminile in agricoltura, sostenendo la mobilità fondiaria, l'accesso al credito di investimento, la formazione e la consulenza aziendale.

In particolare, richiama l'obiettivo di una riqualificazione del settore agroalimentare, al secondo posto per rilevanza economica, promuovendone la competitività e la produttività, e perseguendo una politica di qualità, in un contesto di sostenibilità ambientale. Fa rilevare la necessità, per le strategie di sviluppo del settore, di un forte collegamento con le politiche dei fondi strutturali e di coesione comunitari per il periodo 2007-2013, in un quadro di concertazione con le regioni e le province autonome, per le competenze ad esse trasferite.

Per assicurare un vantaggio competitivo sui mercati internazionali e nazionali, sottolinea la necessità di prevedere azioni per la concentrazione dell'offerta, e politiche economiche che diano spazio alle filiere, riducendone i costi e concentrando le risorse. Nel quadro delle politiche comunitarie, va rafforzata la collaborazione con le agricolture del versante sud del Mediterraneo.

In particolare, in sede di *World Trade Organization* (WTO), sottolinea l'esigenza di approntare efficaci strategie per la protezione delle denominazioni di origine, potenziando le capacità di penetrazione del sistema agroalimentare e distributivo anche nei mercati emergenti. In tale quadro va intensificata la lotta alle contraffazioni all'estero delle produzioni nazionali, contrastando il grave fenomeno della «pirateria agroalimentare», che danneggia la possibilità di collocare le produzioni nazionali sui mercati internazionali.

Ricordato che l'Italia è al primo posto in Europa per numero di produzioni a denominazione d'origine, riconducibili a marchi DOP e IGP, ribadisce l'esigenza di promuovere le politiche della qualità e della tutela del *made in Italy*, nel quadro di una valorizzazione dei distretti agroalimentari di qualità e in un'ottica di promozione dell'internazionalizzazione e della crescita dimensionale delle imprese.

Richiama l'esigenza di salvaguardare il carattere multifunzionale dell'attività agricola, valorizzando le produzioni agroalimentari di eccellenza come strumento anche di miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica del territorio, con particolare riguardo alle zone collinari e di montagna, all'insegna di un nuovo modello di sviluppo che collochi al centro l'impresa e l'imprenditore agricolo così come delineati dal provvedimento in materia di orientamento e modernizzazione del settore agricolo varato nel 2001.

Infine, ribadisce l'esigenza di politiche di stabilizzazione del sistema fiscale del comparto con interventi strutturali che consentano di superare l'attuale sistema di proroga annuale del regime speciale IVA e dell'aliquota agevolata IRAP. Ritiene indispensabile assicurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, attraverso un'adeguata azione di riordino delle strutture di settore, e in particolare prevedendo l'istituzione della «Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare» che si rapporti con la *European Food Safety Authority* (EFSA) con sede a Parma. Infine, vanno opportunamente potenziate le strutture e i mezzi di intervento per le problematiche forestali in particolare per i servizi antincendio a tutela del patrimonio boschivo nazionale.

Infine, individua nella concertazione con le parti sociali e gli Enti territoriali il metodo più efficace per perseguire gli obiettivi di potenziamento del settore.

PARERE DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(Estensore: BOBBA)

18 luglio 2006

La Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011, per le parti di competenza;

preso atto dell'ampiezza della manovra finanziaria complessiva per il 2007 – pari a 35 miliardi di euro, al lordo di circa 15 miliardi di euro di nuove spese – finalizzata a ricondurre il rapporto tra l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni ed il PIL al di sotto del 3 per cento, secondo le indicazioni dell'Unione europea, e, al tempo stesso, a delineare una politica economica in sintonia con le linee guide previste dalla strategia di Lisbona, e basata sull'azione simultanea sui tre fronti del risanamento dei conti pubblici, della promozione dello sviluppo e dell'equità sociale;

preso atto che il tasso di disoccupazione è pari al 7,5 per cento (con l'obiettivo di scendere, fino ad un valore di 6,7 punti, previsto per il 2011), e che il documento ha posto in rilievo l'esigenza di individuare interventi particolari per rispondere alle esigenze dei giovani, delle donne e dei lavoratori più anziani, il cui tasso di attività si colloca su livelli di molto inferiori a quelli europei, attraverso la predisposizione di piani di azione per le pari opportunità, per l'occupazione giovanile e per la famiglia;

ritenuto che gli interventi di liberalizzazione contemplati dal documento, congiuntamente a quelli già introdotti con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, possono contribuire alla rimozione delle barriere all'ingresso nel mercato del lavoro, per molti giovani, soprattutto nei servizi e nelle professioni, e concorrere in tal modo all'incremento dell'occupazione;

ritenuto altresì che la manovra di finanza pubblica deve includere, tra i suoi obiettivi qualificanti, la correzione delle distorsioni più vistose nella distribuzione del reddito, favorendo la domanda dei ceti meno abbienti, sostenendo in particolare le famiglie monoreddito e quelle numerose, nonché colpendo le posizioni di rendita,

esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni e raccomandazioni:

a) poiché nel documento si sottolinea che la riduzione del carico fiscale e dei contributi impropri sul costo del lavoro, nel perseguire il duplice obiettivo di un incremento dei salari reali e delle retribuzioni e di una riduzione del costo del lavoro, si deve accompagnare ad altri interventi finalizzati al tasso di crescita della produttività, si invita il Governo a valutare l'opportunità che il criterio di selettività finalizzato a incentivare le imprese e a stabilizzare i rapporti di lavoro, sia affiancato nelle sedi appropriate da altri sostegni agli investimenti in innovazione, ricerca e sviluppo del capitale umano, con particolare riguardo all'esigenza di differenziare la fiscalità in favore dei territori meridionali;

b) con riferimento alla revisione della legislazione del mercato del lavoro, occorre intervenire in particolare sugli istituti che possono più facilmente dare luogo a forme precarie di occupazione e prive di tutele adeguate, in modo tale da ridurre il differenziale in termini di costo del lavoro rispetto al lavoro subordinato a tempo indeterminato, differenziale che costituisce causa non secondaria del ricorso a queste medesime forme di lavoro atipico;

c) nel prendere atto delle condivisibili indicazioni contenute nel DPEF per quanto riguarda le linee generali di una revisione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, volta essenzialmente a ridurre l'area precarietà (coerente anche con l'obiettivo di innalzare la contribuzione a fini pensionistici degli iscritti alla gestione INPS di cui all'articolo 2, commi 26 e seguenti, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nonché di favorire lo sviluppo del lavoro a tempo indeterminato come forma contrattuale prevalente), si segnala l'esigenza di approntare quanto prima una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, nel senso della razionalizzazione, dell'estensione delle tutele ai lavoratori che ne sono oggi privi, e della connessione con politiche attive del lavoro e con offerte formative utili al reinserimento sul mercato del lavoro;

d) con riferimento ai recenti gravissimi incidenti sul lavoro, alcuni dei quali mortali, si sottolinea l'esigenza di assumere come impegno prioritario l'adozione di un testo unico delle norme sulla sicurezza del lavoro, ai fini di una razionalizzazione, un migliore coordinamento e una più agevole applicabilità delle relative norme, nonché come strumento essenziale per l'attuazione di interventi mirati alla prevenzione degli infortuni e al contrasto al lavoro nero ed alle elusioni, contrasto che deve essere condotto sia attraverso il rafforzamento dell'attività ispettiva, sia attraverso misure di regolazione che incentivino l'emersione;

e) nell'ambito degli interventi relativi alla previdenza pubblica, si sottolinea in particolare il positivo impegno per il superamento della discontinuità (il cosiddetto scalone, che avrebbe provocato gravi disuguaglianze tra i lavoratori in procinto di andare in pensione) della riforma del 2004, nonché quello volto ad attuare la verifica dei coefficienti di trasformazione, relativi al sistema di calcolo contributivo, del trattamento

pensionistico (o di una quota del trattamento medesimo) in modo tale da non comportare una diminuzione del montante contributivo individuale. Si ricorda, infatti, che la verifica è prevista dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, con cadenza decennale e che la prima verifica non è stata ancora attuata, mentre tale procedura costituisce un meccanismo indispensabile per l'equilibrio del nuovo sistema previdenziale. Una particolare attenzione dovrà essere inoltre rivolta alle fasce più deboli, al fine di creare un sistema più equo e di rafforzare la solidarietà intergenerazionale, intervenendo sia sui trattamenti minimi, sia per assicurare livelli pensionistici adeguati agli attuali lavoratori precari;

f) occorre inoltre un impegno specifico volto a far decollare il sistema della previdenza complementare, apportando le opportune integrazioni al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (e valutando anche la possibilità di anticiparne l'entrata in vigore) ed estendendolo al settore pubblico, dove l'avvio di tale tipologia di pensioni si limita al comparto della scuola;

g) per quanto attiene alle politiche sociali, la Commissione sottolinea la necessità che le pur necessarie misure di risanamento della finanza pubblica siano compatibili con l'esigenza di assicurare il mantenimento e, laddove possibile, il graduale miglioramento dei livelli essenziali delle prestazioni, anche di concerto con le regioni e le autonomie locali. Appaiono indispensabili, a tal fine, il pieno coinvolgimento del terzo settore, delle regioni e delle autonomie locali, nel presupposto di una piena responsabilizzazione degli enti territoriali sul versante della spesa, e l'impegno per un uso razionale delle risorse disponibili, che si proponga, tra l'altro, di contenere gli squilibri territoriali più marcati. In tale contesto, un primo rilevante intervento può essere costituito dall'istituzione di un Fondo per la non autosufficienza, che, oltre ad offrire un sostegno alle famiglie su un versante fondamentale del disagio sociale, può concorrere ad una razionalizzazione della spesa sanitaria, con la riduzione degli oneri impropri che gravano su di essa in particolare per quanto attiene alla ospedalizzazione delle persone anziane.

Si esprime inoltre l'auspicio che venga avviata quanto prima una verifica sistematica dei risultati conseguiti con la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, affinché il Governo disponga degli elementi idonei a valutare la possibilità di predisporre uno strumento unitario di contrasto alla povertà (che peraltro esiste nella maggior parte dei Paesi dell'Unione europea), agendo con la dovuta gradualità e compatibilmente con le risorse disponibili.

PARERE DELLA 12^a COMMISSIONE PERMANENTE

(IGIENE E SANITÀ)

(Estensore: BINETTI)

18 luglio 2006

La Commissione, esaminato il documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, valutato che:

a) il documento si presta ad un apprezzamento complessivo delle proposte, delle quali si riconoscono la concretezza e la profondità, non ignorando che restano aperte alcune criticità, da risolvere successivamente per rispondere più compiutamente ai bisogni di salute della popolazione;

b) il documento segnala con chiarezza come la salute sia un bene individuale e un interesse generale e quindi i relativi costi sono in realtà volti a garantire il miglior capitale umano possibile al Paese. Cittadini in buona salute non solo lavorano meglio, ma lavorano più volentieri, con maggiore creatività e disponibilità: qualità oggettiva e qualità soggettiva convergono con piena soddisfazione di tutti. Se la salute è un bene di tutti va tutelata con la massima cura, attraverso un intenso e capillare lavoro di prevenzione. Parte integrante di questa prevenzione è l'educazione alla salute dei cittadini, che include anche una sufficiente conoscenza delle dinamiche organizzative e gestionali del Servizio sanitario nazionale, per usufruire adeguatamente e per non creare né consentire sprechi ed inefficienze;

c) il documento mostra lo sforzo di voler realizzare un ampio coinvolgimento di tutte le parti del Servizio sanitario nazionale: ognuna è chiamata a svolgere il suo compito nel pieno riconoscimento della sua dignità, ma anche in una matura e consapevole chiamata al senso di responsabilità. Sono sollecitate in tal senso prima di tutto le regioni, a cui si chiede di garantire soddisfazione dei bisogni di salute, qualità delle cure ed economicità del sistema, poi le Aziende sanitarie locali (ASL) alle quali è demandata la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA); quindi i medici di base, per i quali si ripropongono istanze di innovazione tecnologica strettamente integrate in nuovi modelli di tipo collaborativo. Anche i cittadini sono sollecitati a partecipare a questo processo di risanamento e sviluppo con un loro contributo che inizia con la partecipazione personale nelle scelte e nei processi decisionali. A tutti si chiedono sacrifici, di tipo e di entità diversa, ma tutti sono sollecitati a reclamare il più

alto livello di qualità nelle cure. Si ritiene comunque che la partecipazione alla spesa dei cittadini debba rientrare nella più ampia accezione della fiscalità generale;

d) il documento ha un'ottica ottimistica, che non ignora però né problemi né criticità e in modo sia pure generale, ma non per questo generico, segnala alcune linee concrete per risolverle o almeno per impostarle coerentemente. Il patto con le regioni, il sistema unificato di rendicontazione, l'azione di sostegno concreto alle regioni, ma anche l'affiancamento alle aziende in difficoltà, sono tentativi precisi per armonizzare autonomia e sostegno, in un processo di educazione continua che alla fine rende il sistema più virtuoso e le persone più soddisfatte. I dati economici sono sempre letti in una chiave di servizio concreto ai pazienti come ad esempio la garanzia dei LEA, ma anche il servizio alle strutture, perché imparino a gestirsi meglio. La formazione, in modi diversi, affiora spesso nel DPEF come modo per contenere i costi e amministrare meglio risorse e processi, ma anche la formazione, la consulenza, il supporto hanno un costo, da preventivare e da monitorare;

e) il documento prevede un coinvolgimento pieno dei medici di base e una opportuna riduzione del carico burocratico del loro lavoro, con un'innovativa apertura sotto il profilo dell'innovazione tecnologica e dei modelli organizzativi. In questo modo, si risponde ad esigenze poste da tempo con urgenza e con insistenza da pazienti, soprattutto da pazienti complessi, anziani, cronici, terminali o comunque non autosufficienti;

f) il documento dà risposta anche alle richieste delle famiglie di questi pazienti, soprattutto di quelle in cui sono presenti soggetti non auto-sufficienti, le quali si sentono troppo spesso sole e reclamano una tipologia di cure a carattere più spiccatamente socio-sanitario, con una adeguata assistenza domiciliare integrata. A loro il DPEF promette un fondo per la non autosufficienza, che si pone come una garanzia concreta per una maggiore umanizzazione della medicina;

g) infine questo DPEF sembra integrare obiettivi di assistenza avanzata, con obiettivi di corretta gestione ed amministrazione, senza perdere di vista la necessità di investire in ricerca e sviluppo. Lo fa con una programmazione seria, ma anche con un impegno a verificare *in itinere* i risultati che si raggiungono, per correggere le eventuali non conformità. Ottimismo e realismo lasciano sperare che il Servizio sanitario nazionale, ben amministrato da tutte le parti in gioco, possa contribuire al raggiungimento dell'obiettivo strategico dell'intero documento di programmazione: ricondurre al 3 per cento o meglio al 2,8 per cento il rapporto indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni-PIL, senza pregiudicare la qualità dell'assistenza e migliorando in qualche misura gli investimenti in ricerca e sviluppo e ciò risulta in piena coerenza con le tre parole chiave poste ad intestazione del DPEF: sviluppo, risanamento ed equità. Si tratta di obiettivi che vanno perseguiti contestualmente. Per questo si auspica che la stabilizzazione della spesa avvenga in modo progressivo nell'arco del triennio, senza rinunciare all'obiettivo programmatico di un

adeguamento della stessa ai parametri europei, in modo da consentire un allargamento progressivo dei LEA;

h) certamente il Servizio sanitario nazionale è un servizio la cui domanda è incontrollabile, sia in funzione di eventi esterni che possono creare nuovi e imprevisti bisogni da soddisfare, sia in funzione di eventi interni che rendono sempre più sofisticato il sistema di garanzie che il cittadino pretende di ottenere. Si innesca così una spirale di insoddisfazione che cresce contestualmente con lo sforzo di soddisfare le sue richieste. È il paradosso della qualità percepita, che è sempre meno soddisfatta mano a mano che si soddisfano alcuni bisogni e si individuano nuove possibili esigenze, spostandosi così in avanti la soglia della medesima qualità percepita.

PARERE DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(Estensore: DE PETRIS)

18 luglio 2006

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

rilevato positivamente che il documento si basa sul rafforzamento delle misure dirette alla tutela dell'ambiente riconosciuta come componente essenziale di una strategia per rafforzare la competitività del Paese;

considerato che altrettanto importante è l'indicazione che le politiche ambientali debbano essere integrate in tutte le politiche di settore, in modo da orientare la politica economica verso la sostenibilità ambientale;

osservato che il documento fornisce al Parlamento una serie di dati approfonditi sull'attuazione;

considerata l'esigenza di favorire l'introduzione di un sistema di contabilità ambientale nell'ambito del bilancio dello Stato e degli enti territoriali e la previsione di misure di fiscalità ecologica;

preso atto che un obiettivo urgente e prioritario della programmazione economica è costituito dall'aggiornamento del Piano nazionale per l'attuazione del protocollo di Kyoto;

valutato positivamente il fatto che la sostenibilità ambientale, il rispetto del Protocollo di Kyoto, la valutazione ambientale strategica, la difesa del suolo e la gestione integrata dell'acqua, le bonifiche, la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti entrano tra gli elementi strategici di crescita, risanamento ed equità;

osservato che nel DPEF specifici capitoli tematici sono dedicati alla trasversalità dell'azione di Governo, superando la logica del singolo progetto o intervento per affermare quella dei piani e programmi preventivamente analizzati attraverso la valutazione ambientale strategica;

rilevato che il documento richiama e riafferma le Convenzioni internazionali su clima, biodiversità, desertificazione, tutela del Mediterraneo e l'importanza dell'attuazione delle direttive comunitarie, con particolare riferimento a quella sulle acque;

valutato positivamente che nel documento si ribadisce la volontà del superamento dei commissariamenti sull'emergenza rifiuti, così come

si richiama la necessità di un maggior coordinamento istituzionale nella difesa del suolo e nella gestione integrata delle fasce costiere;

osservato che la semplificazione in materia ambientale, urbanistica, energetica ed edilizia non può tradursi in una attenuazione dei compiti di gestione e controllo spettante alle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare un più elevato livello di protezione ambientale;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni e raccomandazioni:

a) sia significativamente sostenuto, con ogni possibile sforzo finanziario ed operativo, il conseguimento degli obiettivi di Kyoto, attraverso una revisione del Piano nazionale per la riduzione delle emissioni che garantisca l'inserimento di misure volte a favorire la diminuzione dei consumi totali dei combustibili fossili, l'aumento dell'efficienza negli usi finali e nella produzione, la generazione distribuita e la cogenerazione nonché un più deciso sviluppo delle fonti rinnovabili, ad applicare correttamente le direttive comunitarie e conseguentemente rivedere il sistema d'incentivazione vigente, con particolare riferimento alle fonti assimilate, non rinnovabili e introducendo tariffe incentivanti senza tetti di produzione per tutte le fonti rinnovabili;

b) siano definite le linee fondamentali dell'assetto del territorio anche come linee guida per la valutazione ambientale strategica (VAS) dei piani e dei programmi, utilizzando la VAS ai fini della definizione della priorità degli interventi e lo strumento della semplificazione per favorire il recupero e il riutilizzo del territorio;

c) sia garantito, nella programmazione e realizzazione degli interventi, dei piani e dei programmi aventi riflessi sull'ambiente e il territorio, il costante coinvolgimento del Parlamento, delle regioni e degli enti territoriali e dei cittadini in un'ottica di condivisione istituzionale degli indirizzi strategici e prevedendo comunque l'interlocuzione del Ministero dell'ambiente e delle politiche del territorio e del mare nella definizione delle politiche di compensazione ambientale;

d) siano adottati precisi impegni, anche di carattere fiscale, per la realizzazione degli interventi di rilancio delle politiche abitative e di riqualificazione delle aree urbane, garantendo l'adeguato rifinanziamento delle misure di sostegno all'accesso agevolato alle locazioni;

e) sia assicurata la riallocazione progressiva e costante, sin dalla prossima manovra di bilancio, di fondi adeguati per la difesa del territorio, l'assetto idrogeologico e la protezione civile, potenziando in particolare le attività di prevenzione, monitoraggio e controllo ambientale, nonché l'attuazione di piani di recupero del territorio che passino anche attraverso l'abbattimento delle opere abusive, con priorità per quelle realizzate nelle aree vincolate o sensibili;

f) sia rafforzato l'indirizzo pubblico ed il controllo sull'efficacia delle gestioni del ciclo dei rifiuti e del ciclo idrico integrato, in un quadro di programmazione che, superando le situazioni di emergenza e le gestioni commissariali, garantisca il rispetto delle competenze delle istituzioni lo-

cali, a tal fine modificando il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e prevedendo misure tariffarie o fiscali premiali per le buone pratiche. Sia rilanciato il sistema pubblico di monitoraggio e controllo sulle risorse idriche, sulla qualità delle acque, risanando le reti e garantendo la protezione tariffaria per le fasce sociali più deboli;

g) sia assicurato al sistema delle aree protette, a partire dal prossimo esercizio finanziario, un adeguato livello di priorità nel riparto dei finanziamenti pubblici, dei programmi comunitari per lo sviluppo rurale e dei fondi strutturali, ripristinando progressivamente l'entità delle risorse in modo da consentire a tali enti la possibilità di effettuare investimenti e considerandone la specificità nell'ambito della finanza pubblica;

h) siano definite misure ulteriori per proteggere gli ecosistemi fluviali e lacuali e adottate adeguate garanzie di sicurezza ambientale nel trasporto marittimo.

